

CONTENIDO

Iniciativas

- 3** Que reforma el artículo 71 de la Ley de Vivienda, a cargo del diputado Benjamín Medrano Quezada, del Grupo Parlamentario del PRI
- 6** Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de práctica de la medicina y cirugía estéticas, a cargo de la diputada María Antonia Cárdenas Mariscal, del Grupo Parlamentario de Morena
- 18** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Sanidad Animal, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM
- 21** Que adiciona los artículos 38 Bis y 53 Bis a la Ley General de Educación, suscrita por los diputados Clemente Castañeda Hoeflich y Verónica Delgadillo García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 25** Que reforma los artículos 4o. de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y 7o. de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, a cargo del diputado Alejandro González Murillo, del Grupo Parlamentario del PES
- 29** Que reforma el artículo 55 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a cargo del diputado Benjamín Medrano Quezada, del Grupo Parlamentario del PRI
- 33** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y Federal de Responsabilidad Ambiental, a cargo de la diputada Karina Padilla Ávila, del Grupo Parlamentario del PAN
- 38** Que adiciona el artículo 360 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Mariana Trejo Flores, del Grupo Parlamentario de Morena
- 42** Que reforma los artículos 56 Bis, 132 y 153-A de la Ley Federal del Trabajo y 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, suscrita por los diputados Clemente Castañeda Hoeflich y Verónica Delgadillo García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Pase a la página 2

Anexo III

Jueves 23 de noviembre

- 46** Que adiciona el artículo 146 Bis y reforma el 189 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, suscrita por la diputada Norma Edith Martínez Guzmán, del Grupo Parlamentario del PES, e integrantes de la Comisión Especial de prevención y erradicación de la pornografía y abuso sexual infantil
- 51** Que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Desarrollo Social, a cargo de la diputada Flor Ángel Jiménez Jiménez, del Grupo Parlamentario del PRI
- 53** Que adiciona los artículos 130 Bis a la Ley de Hidrocarburos y 9 Bis a la Ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos cometidos en materia de Hidrocarburos, a cargo del diputado Ulises Ramírez Núñez, del Grupo Parlamentario del PAN
- 58** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, suscrita por los diputados Araceli Damián González y Roberto Guzmán Jacobo, del Grupo Parlamentario de Morena
- 70** Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Clemente Castañeda Hoefflich y Verónica Delgadillo García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 72** Que adiciona el artículo 165 Bis al Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Armando Luna Canales, del Grupo Parlamentario del PRI
- 79** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de los Institutos de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a cargo de la diputada Marisol Vargas Bárcena, del Grupo Parlamentario del PAN
- 89** Que adiciona el artículo 285 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Alberto Martínez Urincho, del Grupo Parlamentario de Morena
- 98** Que reforma y adiciona los artículos 7o., 10 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en materia de paridad de género, a cargo de la diputada María Elena Orantes López, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 99** Que reforma y adiciona los artículos 61, 64 Bis y 67 de la Ley General de Salud, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRI

Iniciativas

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA LEY DE VIVIENDA, A CARGO DEL DIPUTADO BENJAMÍN MEDRANO QUEZADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, **Benjamín Medrano Quezada**, diputado federal a la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 71 de la Ley de Vivienda, con base en la siguiente:

Exposición de motivos

El agua constituye un recurso escaso y tan indispensable para el consumo humano, los procesos industriales, la generación de energía eléctrica y la producción de alimentos, que sin éste sería imposible la viabilidad de nuestra especie.

La importancia de los recursos hídricos es tal, que basta recordar nuestras clases de historia universal para destacar que las grandes civilizaciones de la antigüedad se asentaron en lugares donde éstos eran disponibles, tales como el delta del Nilo y ríos como el Yangtsé Kiang, Ganges, Éufrates, Mekong, Danubio, Tíber, Cefiso, etcétera.

En el caso de nuestro país, la disponibilidad de agua es claramente dispar, pues en estados del sureste como Tabasco y Chiapas ésta es abundante, en tanto que en los del norte padecen serias presiones dada la escasez. En Ciudad de México el abastecimiento representa todo un reto, dada la altura sobre el nivel del mar y la necesidad de llevar el líquido desde lugares cada vez más alejados. El gobierno de la república, a través del Programa Nacional Hídrico señala que buena parte del país se ubica en la misma latitud que el desierto del Sahara y por ello la parte centro norte es semiárida y árida, por lo que la precipitación pluvial es escasa en el norte y noroeste del país y la península de Baja California, y abundante en el sureste y en las vertientes

del golfo de México y del Pacífico, al sur del Trópico de Cáncer. La precipitación media anual es de 760 mililitros equivalente a mil 489 kilómetros cúbicos por año: 331 kilómetros cúbicos escurren a través de los ríos, mil 65 kilómetros cúbicos corresponden a la evapotranspiración y 93 kilómetros cúbicos recargan los acuíferos.

Tras el triunfo de la Revolución Mexicana y la consolidación del régimen emanado de ésta, se inició la construcción de grandes obras de infraestructura hidráulica que respondieran a las necesidades de una población cada vez mayor y demandante, así como a la producción de alimentos. Con la industrialización registrada a partir de la década de los cuarenta, la industria se volvería también consumidora de grandes recursos hídricos, pero también generadora de contaminación, lo que aceleró el desarrollo del país, pero también la degradación ambiental. Presas como Chicoasén, Infiernillo, El Cuchillo, Peñitas, Falcón y La Amistad, por citar sólo unas cuantas, son la muestra palpable de la vocación del Estado mexicano por hacer del agua un elemento clave para el desarrollo nacional. Del volumen total de agua extraído 77 por ciento se utiliza para riego, 14 por ciento para uso público urbano y 9 por ciento para industrias autoabastecidas y termoeléctricas.

A pesar de los esfuerzos desplegados y de los logros obtenidos, lo cierto es que aún queda mucho por hacer en la administración de nuestros recursos hídricos. Requerimos de mayor inyección de recursos, más eficiencia y una mejor planeación, del involucramiento de los sectores privado y social en la responsabilidad de dotar de agua a un mayor número de habitantes cuando existe menos disponibilidad. Esto último se afirma toda vez que, de acuerdo con cifras oficiales, la disponibilidad de agua per cápita ha disminuido de 18 mil 35 m³/hab/año en 1950 a 3 mil 982 m³/hab/año en 2013, mientras que 5 millones de mexicanos se encuentran en situación de poca disponibilidad de agua en términos de cantidad y calidad.¹

Otro aspecto que incide negativamente en la disponibilidad del líquido es la sobreexplotación de los mantos acuíferos, la cual es cada año más alarmante, pues en 1975 estos eran 32 y en 2013 alcanzaban los 106.

Aunado a lo anterior, la actual administración ha señalado que en muchos lugares se identifican problemas

adicionales como la deforestación de los bosques, lugares de recarga de acuíferos por excelencia. En las ciudades se continúa el incremento en el cambio de uso de suelo de áreas verdes por zonas pavimentadas que impiden una adecuada infiltración, entre otros. Por si no bastara lo anterior, en nuestro territorio coexisten fenómenos disímboles como lluvias torrenciales que provocan graves daños a personas e infraestructura, pero también sequías prolongadas que arruinan la actividad productiva, los cuales son potenciados por los efectos del cambio climático. Entidades como Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Durango y Zacatecas hacen no muchos años padecieron sobremano la ausencia de lluvias y los efectos sobre su economía fueron sumamente negativos.

Dada la situación anterior, se vuelve una necesidad imperiosa encontrar mecanismos que ayuden a proveer de agua para el consumo humano, más allá de las redes operadas por los sistemas estatales y municipales competentes para ello, sobre todo si tomamos en cuenta la advertencia del gobierno federal contenida en el programa antes citado, en el sentido de que diversos estudios coinciden en sugerir que, entre el 2013 y 2030, las variaciones de temperatura y precipitación en el territorio mexicano se intensificarán. Tales modificaciones, se especifica, traerán como consecuencia diversas afectaciones al sector hídrico, entre ellas variaciones en la disponibilidad del agua —tanto superficial como subterránea— para los diferentes usos. Impactarán también al medio ambiente asociado con el recurso hídrico, esto es, ríos, lagos, embalses artificiales, lagunas costeras y humedales.

Es por esto que necesitamos ampliar y mejorar el uso de fuentes de agua alternativas, a efecto de aprovechar las precipitaciones y no sobrecargar todavía más a las redes públicas, sobre todo en aquellas zonas geográficamente aisladas o en áreas marginadas en donde la dotación no se distingue por su regularidad ni eficiencia. Dado lo anterior, la administración del presidente Enrique Peña Nieto se propuso como una línea estratégica la ampliación y mejora en el uso de fuentes de agua alternativas como la desalinización y cosecha de lluvia. En la escala individual, menciona el multicitado programa, se promoverá la cosecha de agua de lluvia en los techos de las viviendas, a través de sistemas sencillos de captación y almacenamiento con el propósito primordial del uso doméstico. En los casos en que sea factible, se promoverá la cosecha de agua de

lluvia por medio de sistemas colectivos tanto en el medio rural como en el urbano principalmente para uso doméstico, de riego de jardines y sanitarios.

Dicha línea estratégica se replica en el Programa Especial de Cambio Climático 2014–2018, en el cual se reafirma la necesidad de proveer de sistemas captadores de agua pluvial para uso doméstico a viviendas ubicadas en territorios con marginación y pobreza.

Dada la coincidencia entre los referidos instrumentos de planeación y sus objetivos, así como en la ausencia de un imperativo legal que obligue a las autoridades de los tres niveles de gobierno a darle continuidad transexenal, es que se propone una reforma al artículo 71 de la Ley de Vivienda, a efecto de establecer que, con el propósito de ofrecer calidad de vida a los ocupantes de las viviendas, la Comisión Nacional de Vivienda promueva, en coordinación con las autoridades competentes tanto federales como locales, que en el desarrollo de las acciones habitacionales en sus distintas modalidades y en la utilización de recursos y servicios asociados, se considere que las viviendas cuenten con sistemas de captación de agua pluvial para uso doméstico que contribuyan a disminuir los vectores de enfermedad, así como garantizar la seguridad estructural y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad, eficiencia energética y prevención de desastres, utilizando preferentemente bienes y servicios normalizados.

Una adición de esta naturaleza contribuiría a desprestigiar los sistemas de abastecimiento de agua potable en metrópolis donde existe una gran demanda, poca absorción del suelo debido a la urbanización y precipitaciones generosas, como, por ejemplo, la ciudad de México y su zona conurbada, donde, en temporada estival, ésta puede variar entre los **600** y los **mil 200** mililitros anuales, dependiendo de la zona de que se trate.²

A efecto de ilustrar con mayor claridad el sentido de la presente iniciativa, se agrega el siguiente cuadro comparativo:

<p>ARTÍCULO 71.- Con el propósito de ofrecer calidad de vida a los ocupantes de las viviendas, la Comisión promoverá, en coordinación con las autoridades competentes tanto federales como locales, que en el desarrollo de las acciones habitacionales en sus distintas modalidades y en la utilización de recursos y servicios asociados, se considere que las viviendas cuenten con los espacios habitables y espacios auxiliares suficientes en función al número de usuarios, provea de los servicios de agua potable, desalojo de aguas residuales y energía eléctrica que contribuyan a disminuir los vectores de enfermedad, así como garantizar la seguridad estructural y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad, eficiencia energética y prevención de desastres, utilizando preferentemente bienes y servicios normalizados.</p> <p>Asimismo, promoverá el uso de energías renovables mediante las nuevas ecotecnologías aplicables a la vivienda, de acuerdo a las regiones bioclimáticas del país, utilizando equipos y sistemas normalizados en cualquiera de sus modalidades.</p> <p>Las autoridades del Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán que se dé cumplimiento a lo dispuesto</p>	<p>ARTÍCULO 71.- Con el propósito de ofrecer calidad de vida a los ocupantes de las viviendas, la Comisión promoverá, en coordinación con las autoridades competentes tanto federales como locales, que en el desarrollo de las acciones habitacionales en sus distintas modalidades y en la utilización de recursos y servicios asociados, se considere que las viviendas cuenten con los espacios habitables y espacios auxiliares suficientes en función al número de usuarios, provea de los servicios de agua potable, desalojo de aguas residuales, captación de agua pluvial para uso doméstico y energía eléctrica que contribuyan a disminuir los vectores de enfermedad, así como garantizar la seguridad estructural y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad, eficiencia energética y prevención de desastres, utilizando preferentemente bienes y servicios normalizados.</p> <p>Asimismo, promoverá el uso de energías renovables mediante las nuevas ecotecnologías aplicables a la vivienda, de acuerdo a las regiones bioclimáticas del país, utilizando equipos y sistemas normalizados en cualquiera de sus modalidades.</p> <p>Las autoridades del Gobierno Federal, las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán que se dé cumplimiento a lo dispuesto</p>
<p>en esta Ley en materia de calidad y sustentabilidad de la vivienda, y a las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.</p>	<p>en esta Ley en materia de calidad y sustentabilidad de la vivienda, y a las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.</p>
<p>ARTÍCULOS TRANSITORIOS</p>	
<p>SIN CORRELATO</p>	<p>ÚNICO. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>

Por todo lo anteriormente expuesto es que sometemos a la consideración de esta soberanía la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforma el artículo 71 de la Ley de Vivienda, para quedar como sigue:

Artículo 71. Con el propósito de ofrecer calidad de vida a los ocupantes de las viviendas, la Comisión promoverá, en coordinación con las autoridades competentes tanto federales como locales, que en el desarrollo de las acciones habitacionales en sus distintas modalidades y en la utilización de recursos y servicios asociados, se considere que las viviendas cuen-

ten con los espacios habitables y espacios auxiliares suficientes en función al número de usuarios, provea de los servicios de agua potable, desalojo de aguas residuales, **captación de agua pluvial para uso doméstico** y energía eléctrica que contribuyan a disminuir los vectores de enfermedad, así como garantizar la seguridad estructural y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad, eficiencia energética y prevención de desastres, utilizando preferentemente bienes y servicios normalizados.

...

...

Artículo Transitorio

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

Notas

1 Fuente: Programa Nacional Hídrico 2013 – 2018, consultado en http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/PROGRAMA_Nacional_Hidrico_2014_2018_espa%C3%B1ol.pdf Consultada el 16 de noviembre de 2017 a las 19:25 horas.

2 Fuente: <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/territorio/clima.aspx?tema=me&e=09> , Consultada el 16 de noviembre de 2017 a las 20:20 horas.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 23 de noviembre de 2017.

Diputado Benjamín Medrano Quezada (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, EN MATERIA DE PRÁCTICA DE LA MEDICINA Y CIRUGÍA ESTÉTICAS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ANTONIA CÁRDENAS MARISCAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita María Antonia Cárdenas Mariscal, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de la honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 272 Bis 1, 272 Bis 2, se modifica la denominación del capítulo XI, del Título Décimo Segundo, reformándose los artículos 275, 276, 277 y 277 Bis, que se contienen en éste, todos de la Ley General de Salud.

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como propósito principal, el impulsar y regular de manera adecuada, las disciplinas de la ciencia médica que atienden el mejoramiento de la apariencia física, así como la corrección de alguna imperfección de partes del cuerpo de personas sanas que quieran sujetarse a las técnicas y métodos de la medicina estética y a los actos quirúrgicos relacionados con la cirugía estética.

Actualmente existe un vacío legal respecto a la práctica de la medicina estética, ya que la Ley General de Salud no contiene disposiciones que la definan y que establezcan de manera clara y adecuada las limitaciones de esta rama de la ciencia médica, situación que es aprovechada por un gran número de personas que sin tener conocimientos médicos, realizan actos y aplican productos relacionados con este tipo de medicina, lo que sin duda genera un riesgo para la salud de las personas que estando sanas, recurren a dichas técnicas para mejorar su apariencia.

Por lo que hace a la práctica de la cirugía estética, existe una problemática todavía más grave que el que representa la práctica de la medicina estética, toda vez que la propia Ley General de Salud, genera un error de denominación de dicha rama de la medicina, toda vez que en México **no existe registrada ante la Dirección**

General de Profesiones dependiente de la Secretaría de Educación Pública especialidad alguna que se denomine “Cirugía estética”, ya que no existen residencias médicas, ni práctica de dichos actos quirúrgicos en instituciones públicas de Salud, haciendo énfasis en que la población que recurre a estos procesos, son personas sanas que sólo quieren modificar su apariencia mediante el uso de técnicas quirúrgicas con objetivos meramente estéticos o cosméticos.

Ante la naturaleza y el grado de afectación que genera el no contar con una adecuada regulación de la medicina estética y de la cirugía estética, es que se considera plenamente justificada y sustentada la intervención del Estado, a través de la acción legislativa, para solucionar estos problemas, situación que se precisará con los argumentos que se contienen en la presente exposición de motivos.

De la medicina estética

Durante la llamada *Belle Époque* a finales del siglo XIX, el tema de la cosmética se volvió cada vez más popular en el campo de la medicina, impulsado por una creciente demanda de optimización estética, los cosméticos ganaron cada vez más aceptación en toda la sociedad.

El concepto emergente de eugenesia, salud y superioridad genética se asoció con la belleza, como se señalaba en el manual para la belleza, *Merkbuch der Schönheitspflege, El cuidado de la belleza moderna culmina con el principio de que la belleza es salud y belleza*, por lo que la fealdad, incluida aquella generada por el pasar de los años y los efectos de la edad, fue considerada como patológica.

Ante esto, la comunidad médica respondió rápidamente a la nueva tendencia y participó en el boom de la belleza desde su propia óptica. El doctor Heinrich Paschkis señaló en 1905, que “esta rama de la medicina se había extendido desde los grandes centros de civilización a las provincias más pequeñas”.¹

Por su parte, Edmund Gotthold Saalfeld, en 1862-1930, dermatólogo y venereólogo nacido en Berlín, quien fue uno de los pioneros de la cosmética médica, en su serie de artículos sobre cosmética publicados en el *Therapeutische Monatshefte* en 1892, se convirtió en el fundador de la cosmética médica en Alemania.²

El actor clave de la medicina cosmética, Heinrich Paschkis (1849-1923), de Nikolsburg en Moravia del Sur, profesor de farmacología en Viena, en el entonces imperio de los Habsburgo mostró un gran sentido de la innovación en su libro “Cosméticos para médicos”, publicado en 1890, ante la demanda de dicha publicación, para 1905 el libro ya había recibido su tercera revisión ampliada.

Otra figura interesante en el contexto estético fue el dermatólogo y sexólogo Samuel Jessner (1859-1929), proveniente de Königsberg, quien fue autor del libro *Condiciones de la piel cosmética* en 1907, las primeras traducciones aceptadas en Gran Bretaña comenzaron a acuñar la denominación moderna de esta ciencia, llamándola medicina cosmética.

Los médicos mencionados y muchos más, representan el nuevo vínculo entre la medicina y la estética, sin embargo, el entrelazamiento de los campos de la medicina y la estética se cumplió no sólo con entusiasmo, sino también con cierto escepticismo. Los primeros conocimientos de la medicina estética fueron desconfiados, ya que, por ser algo novedoso los escépticos llamaban a los médicos que se interesaban en este campo como “especialistas en belleza y otros curanderos” nombre que se generalizaba con el título: “Kosmetik”, sin embargo, la verdadera oposición provino de los competidores no médicos, que ya habían ocupado el campo de la estética, ya que desde ese entonces estaban surgiendo en diversas partes del mundo los institutos cosméticos prometiendo lo imposible, situación casi mágica que los médicos no aceptaban.

Derivado de estas situaciones, el médico cosmético estuvo sujeto a uno de los principios más importantes de la profesión médica, de acuerdo con el juramento hipocrático: “no hacer daño”, esta base ética era tema importante para los médicos ya que con esto lograron dar credibilidad y estatus a los procedimientos médico estéticos.

En este sentido, el propósito de la cosmetología médicamente sólida fue una evaluación objetiva de los remedios y métodos recomendados, como los “masajes faciales con fines cosméticos” que se realizaban con demasiada fuerza con la pretensión de que “más es mejor”, lo cual médicamente no tenía sentido ya que estos podría causar moretones e inclusive laceraciones en la piel y el tejido; ante esto, el médico logró obte-

ner credibilidad cuando hacía ese tipo de evaluaciones a cualquier procedimiento que se consideraba estético.

En los primeros años de la medicina estética, esta se consideraba principalmente como una rama de la dermatología, incluso, que las uñas opacas eran denominadas colectivamente como “condiciones de la piel cosmética” por lo que debían ser tratadas sólo por dermatólogos.

Sin embargo, con el “Manual de Max Joseph” publicado en 1912, que fue uno de los principales puntos de referencia de medicina estética, así como con la labor de numerosos colaboradores dejaron en claro que la cosmética médica era más que un simple cuidado de la piel y se extendía más allá del ámbito de la dermatología, otros especialistas como pediatras, ginecólogos, oftalmólogos y cirujanos ortopédicos también participaron, sirve de ejemplo de lo anterior, que en el manual de Joseph, hay menciones de “cosmética infantil” (Adalbert Czerny, pediatra de Estrasburgo), “cosmética femenina” (doctora Ferdinand Mainzer, ginecóloga de Berlín), cosmética oftalmológica (Profesor doctor Theodor Axenfeld, Friburgo), “cosméticos de los pies” (doctor Gustav Muskat, especialista en ortopedia en Berlín), así como “cosméticos de la nariz y la boca” lo que se complementó con la odontología estética.³

La medicina estética no era sólo un elemento básico de la dermatología, sino que era un proyecto altamente interdisciplinario, ya que no solo se percibió como la adición más joven al campo de medicina cada vez más diferenciado, sino que también orientó todas las actividades médicas hacia un objetivo estético.

El punto de partida es la apariencia física del paciente y como punto de referencia el aspecto sano, juvenil y fresco del paciente, por ello, la medicina estética es el actual común denominador de dichos procedimientos.

La medicina estética nace con la cosmética o diseño de imagen y la odontología estética, practicadas por decenas de años, sin embargo, en la actualidad, debido a los avances tecnológicos, el concepto de estética ha venido involucrando a la medicina, lo que ha derivado en el reciente concepto de medicina estética.

A partir de 1970 en Francia, el doctor Jean Jacques Legendre enfrentó la necesidad de replantear los campos de trabajo de los médicos especialistas, ya que existen

varias áreas de la salud que **no son cubiertas cabalmente por ninguna de las especialidades médicas tradicionales: como la de la apariencia estética**, dando paso al nacimiento de la medicina estética como una práctica reconocida por las comunidades médicas y las autoridades sanitarias de diversos países entre los que se encuentran Francia, Italia, Estados Unidos, Bélgica, Argentina, Colombia, Brasil, España, Venezuela, entre otros.

La medicina estética como tal, tiene su nacimiento en Francia en el año de 1978 como una nueva rama médica que reúne diversas técnicas y procedimientos estéticos de múltiples especialidades como dermatología, endocrinología, flebología y linfología, nutrición, anestesiología, kinesiología, medicina del deporte, etc., de ahí trascendió a otros países entre los que se encuentra México.

La medicina estética representa una nueva práctica médica que está teniendo un crecimiento exponencial a nivel mundial a causa del incremento de la demanda para tratamientos no invasivos que permiten tener los mismos resultados sin la necesidad de recurrir a cirugías.

Un amplio sector de los profesionales de la salud han hecho patente su inquietud por que se regule la **medicina estética**, considerando benéfico el hecho de que en la legislación nacional, específicamente en la Ley General de Salud, se puedan incluir normas para regular dicha rama de la medicina, toda vez que para su debido ejercicio, se requiere que las personas que aplican sus métodos y técnicas, aunque sean mínimamente invasivas y que no impliquen actos quirúrgicos, **tengan conocimientos o preparación profesional en la salud**, lo que sin duda contribuirá a prestar un mejor servicio para las personas sanas o consumidores de dichos servicios y para una aplicación debida de los productos utilizados en los mismos.

La implantación y en su momento, la materialización de las directrices, requisitos y exigencias de profesionalización para quienes ejerzan la **medicina estética** como rama de la ciencia médica, generarán una mayor protección y seguridad para los destinatarios de la norma, y sobre todo, contribuirán a evitar la generación de riesgos sanitarios que puedan ocasionar afectación o perjuicio a la salud de las personas.

Como ya ha quedado establecido en párrafos anteriores, la **medicina estética** es una práctica médica no quirúrgica, integrada por los actos, técnicas y procedimientos médicos, que implican procedimientos para la restauración, mantenimiento y promoción de la estética, salud y bienestar del ser humano que trata a las personas sanas que desean mejorar su aspecto físico mediante métodos y técnicas mínimamente invasivas⁴, enfocados a mejorar total o parcialmente los aspectos antiestéticos, considerados así por la propia persona que desea realizárselos, así como para elevar su autoestima, la calidad, productividad y expectativa de la vida humana.

Con una nueva visión médica, ésta práctica propone utilizar todos los avances tecnológicos, médicos y científicos para convertirse en una rama de la medicina que pueda brindar una opción más a las personas sanas, para promover y mejorar su apariencia, así como la textura y el contorno de la piel, cara y cuerpo.

La medicina estética utiliza técnicas y tecnologías que no son invasivas o que tienen un nivel de invasión mínimo y que no requieren de anestesia general. El nivel de invasión tópico de la medicina estética se caracteriza por inyecciones en la piel o subcutáneas, punturas y pequeñas incisiones, que requieren, en su caso, anestesia local y superficial, y en todo caso se aplican a nivel de ambulatorio, no requiriendo de internamiento en centro de atención a la salud o de estructura hospitalaria.

A diferencia de la cirugía plástica y reconstructiva, los solicitantes de la práctica médica estética son personas sanas.

Asimismo, con los recientes descubrimientos y el uso extensivo de la toxina botulínica, ácido hialurónico, y otros procedimientos no quirúrgicos, hubo un incremento sustantivo de la demanda de este tipo de servicios médicos que tienen como objeto mejorar la apariencia de los usuarios de manera rápida, discreta, sin dolor, y con resultados óptimos en términos de costo-beneficio.

En concreto, y en referencia a nuestro país, cabe señalar que ésta práctica médica se ejerce desde hace más de 20 años, considerándose como un tratamiento alternativo a la cirugía estética **con la ventaja de que no necesita intervención quirúrgica**.

Asimismo, debe mencionarse que en sus procedimientos no se utilizan productos llamados “milagro”.

Con relación a la tasa de crecimiento de los procedimientos de medicina estética, de acuerdo a las últimas estimaciones de la Sociedad Internacional de Cirugía Plástica y Estética (ISAPS, por sus siglas en inglés), desde 2010 hasta 2015 el total de procedimientos de medicina estética creció 39 por ciento, pasando de 7 millones 371 mil 211 a 12 millones 55 mil 418.

Hay que recalcar que México ocupa el quinto lugar mundial en procedimientos de medicina estética, después de Estados Unidos de América, Brasil, Corea del Sur e India.

Según los últimos datos de 2015, en México se habían llevado a cabo 446 mil 369 procedimientos en medicina estética con un incremento de 11 por ciento respecto a 2013.

Como ya se mencionó, la medicina estética incluye una combinación de tratamientos que no requieren de quirófano ni anestesia general, por lo que a continuación se mencionan los diez procedimientos de medicina estética más aplicados a nivel mundial.

Número y porcentajes de procedimientos de medicina estética.

Procedimiento	Números	Porcentaje
1 Toxina botulínica (Botox)	4,627,752	38.4%
2 Ácido Hialurónico	2,865,086	23.8%
3 Remoción de vello con laser	1,099,053	9.1%
4 Foto rejuvenecimiento	568,672	4.7%
5 Peeling Químico	489,344	4.1%
6 Tratamientos no quirúrgico de reducción de grasa	425,315	3.5%
7 Microdermoabrasión	365,587	3.0%
8 Hilos tensores con suturas absorbibles	340,609	2.8%
9 Tratamiento anti celulitis	283,598	2.4%
10 Micro-Ablación con laser para rejuvenecimiento facial	217,593	1.8%

Los procedimientos con mayor tasa de crecimiento, son los que utilizan el peeling químico, (53 por ciento entre 2010 y 2015), el ácido hialurónico (42 por ciento), y la Toxina Botulínica (38 por ciento).

En México los procedimientos más utilizados son los que se señalan a continuación:

Número de procedimientos de medicina estética en México (2015)

Procedimientos	Números
1 Toxina botulínica (Botox)	161,855
2 Ácido Hialurónico	86,320
3 Tratamiento anti celulitis	33,480
4 Remoción de vello con laser	30,008
5 Hilos tensores con suturas absorbibles	28,350

(Fuente: International Survey on Aesthetic/Cosmetic Procedures Performed in 2015)

Siendo los procedimientos con tasa de crecimiento más alta los siguientes: Ácido hialurónico (16 por ciento entre 2013 y 2015) y Rejuvenecimiento facial (52 por ciento entre 2013 y 2015).

Cabe destacar que México es el cuarto lugar a nivel mundial por número de procedimientos en que se utiliza la Toxina Botulínica, y por lo que hace al foto rejuvenecimiento, superado sólo por Estados Unidos, Brasil y Corea del Sur; asimismo ocupa el quinto lugar por *peeling* químico, el sexto por la remoción de vello por medio de láser, y el séptimo en el uso del ácido hialurónico, a continuación, se mencionan los principales procedimientos en medicina estética:

Principales procedimientos en medicina estética

Indicación	Modalidad de tratamiento	Productos y/o técnicas
Linneas faciales y arrugas	Químico denervación.	Toxina botulínica (Botox), Dysport, Xeomin, ácido hialurónico.
Arrugas en la parte inferior de la cara	STA con rolleros.	Rosylano, Acción global Teosyal, Juvederm.
Contorno facial	STA con rolleros y grasa.	Sulzo, Teosyal ultimate, Radiceo, ácido hialurónico.
Envejecimiento (producido por radiaciones solares)	Rejuvenecimiento de la piel	Fractional Carbon Dioxide CO2 Laser, Peeling Químico
Cicatrices por acné	Micro agujas	Isotretinoína, Genuino, Dermaloller
Irregularidades de la textura dérmica.	Microdermoabrasión	Silk Peel Dermalfusion
Discolorias	Fototermólisis selectiva	Luz pulsada intensa
Telangiectasias, Venas varicosas.	Scleroterapia	Líbido vein, Scleroterapia de espuma, Scleroforn.
Caída de la papada, frente, mejillas, cuello	Técnicas de elevación de la piel	Hilos tensores con suturas absorbibles
Latitud de la piel	Radiofrecuencia, Infrarrojos	KonturMD, Titan.
Aumento de mama	STA con rellenos	Macrolane V1R1 20030
Lipoplastia	Lipoplastia asistida con ultrasonido	VASER
Estrías gravídicas y pliegues	Carboxiterapia	Carboxypen, RioBlush

En el ámbito internacional, se ha definido a la medicina estética como el arte y la ciencia que estudia múltiples procedimientos medicamentosos, físicos y ma-

nuales poco agresivos, para ser aplicados en planos cutáneos, mucosos, venolinfático y adiposos, con objetivo diagnóstico y/o terapéutico de situaciones fisiológicas o patológicas que determinan inestetismos físicos.⁵

De igual manera en el ámbito internacional, la industria cosmética se encuentra poco regulada y la manera en que se hace, es que los países prohíben o alertan a través de una lista sobre el uso de los productos y sustancias que consideran peligrosos y a través de directrices que emite la Organización Mundial de la Salud para fomentar el uso adecuado de medicina tradicional, dentro de la cual, entran algunos tratamientos y alternativas estéticas.⁶

En México se ofertan cursos y diplomados por distintas asociaciones e institutos (algunos certificados) que piden como requisito mínimo un título en medicina general. **Por lo tanto, únicamente los médicos preparados en ésta disciplina por cursos certificados son los que podrían dedicarse a ésta práctica.**

La Ley General de Salud mediante reformas publicadas en 2011 prevé en su artículo 271:

Artículo 271. Los productos para adelgazar o engrosar partes del cuerpo y análogos serán considerados medicamentos. Por lo que los establecimientos que ofrezcan dichos tratamientos deben contar con un registro sanitario otorgado por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

En la misma ley, en el capítulo IX sobre Productos cosméticos, se prevé que los cosméticos, sustancias o formulaciones destinadas a ser puestas en contacto con las partes superficiales del cuerpo humano que contengan hormonas, vitaminas y, en general sustancias con acción terapéutica, también serán considerados medicamentos.

Por otro lado, los establecimientos que ofrecen el tratamiento cosmético llamado Plasma rico en plaquetas están regulados por los artículos 315 y 316 de la Ley General de Salud y por la NOM-253-SSA1-2012 que regula la disposición de sangre humana y sus componentes con fines terapéuticos.⁷

Actualmente en México **no se cuenta con la suficiente regulación de la medicina estética, por lo que resulta**

necesario incluir en la Ley General de Salud, la obligación de requerir estudios de nivel superior para ejercer los procedimientos en dicha rama de la medicina, lo que sin duda generará una mayor protección a la salud de las personas y a evitar la generación de riesgos sanitarios que pueden poner en peligro la salud, la integridad e incluso la vida de las personas sanas que recurren a este tipo de prácticas.⁸

Se hace notar que algunos de los químicos utilizados en tratamientos cosméticos presentan alerta sanitaria, por lo que su manejo requiere de conocimientos médicos y de la salud humana, como los que se mencionan a continuación:

Sustancias químicas que perturban la función endocrina

http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/hormone_disrupting_20130219/es/

Intoxicación por plomo. Se encuentra en algunos productos cosméticos y medicamentos tradicionales.

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs379/es/>

El mercurio se utiliza en productos para aclarar la piel y otros cosméticos

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs361/es/>

Los tatuajes como procedimientos estéticos son foco de infección de hepatitis C

<http://www.who.int/hiv/pub/hepatitis/hepatitis-c-guidelines/es/>

A continuación, se hace mención de los productos que se utilizan en la medicina estética:

Productos para esquemas reductivos: L-Carnitine, ácido hidroxicátrico, lecitina, coenzima Q-10 y el cromo.

Para el tratamiento facial se utilizan principalmente ácido hialurónico y toxina botulínica, hidroxiapatita cálcica, ácido poliláctico, trifosfato cálcico, policaprolactona y dióxido de carbono.

La medicina estética genera efectos positivos y beneficiosos para las personas, toda vez que ayuda a elevar el bienestar de las mismas y les permite acceder a una mejor salud general, siempre y cuando sus procesos se ejerzan respetando la praxis y las normas para la protección de la salud.

Pero la mala praxis o la práctica indebida de esta disciplina, como consecuencia de la falta de profesionalización y de conocimientos en la materia estética, pueden generar un mal uso de los productos que se utilizan en sus procesos, generando las siguientes afectaciones: **debilidad generalizada, fatiga, síndrome gripe-like, dolor y/o hematoma, cefaleas, parálisis facial, astenopía, ptosis, lagrimeo, sequedad ocular, blefarospasmo, distonía cervical, erupción cutánea, hipertonía, dolor en extremidades y debilidad muscular; infección de las vías urinarias, insomnio, estreñimiento, migraña crónica, espasmos musculares, tirantez muscular, debilidad muscular y nódulos o grumos.**⁹

En suma, resulta indispensable para proteger a los usuarios de los servicios de medicina estética, que sus procedimientos se realicen únicamente por médicos que cuenten con entrenamiento, habilidades, destrezas y que estén calificados en dicha rama de la medicina, debido a los riesgos que conlleva el uso por la aplicación de productos que utilizados sin la técnica, método y conocimientos médicos necesarios podrían resultar perjudiciales, o en su caso, poner en peligro la salud e incluso generar afectaciones o poner en riesgo la vida de los usuarios de dichos servicios estéticos, protección que debe contenerse en la Ley General de Salud.

De la cirugía estética

De acuerdo a las estimaciones de la Sociedad Internacional de Cirugía Plástica y Estética (ISAPS, por sus siglas en inglés), México es el quinto país a nivel mundial en procedimientos de Cirugía Estética, por un total de 461 mil 544 procedimientos quirúrgicos, siendo que se encuentra en el noveno lugar por lo relativo al número de cirujanos plásticos habilitados para ello (1550). Asimismo es el país que después de Colombia tiene el porcentaje de turismo médico internacional más alto del mundo (17 por ciento).

Por otra parte, nos encontramos con una diferencia preocupante entre una creciente demanda (incremento

de 35 por ciento en procedimientos quirúrgicos en 5 años, de 297 mil 892 a 461 mil 544), y una oferta de cirujanos definitivamente estable (mil 518 cirujanos plásticos certificados en 2010, contra los mil 550 en 2015). Lo cual produce evidentemente necesidad de contar con un mayor número de profesionales en la salud, capacitados en atender la oferta de servicios, ya que hoy en día tenemos un déficit en la calidad y seguridad sanitaria requerida, con el consecuente incremento de accidentes y malas prácticas.

Lo señalado en el punto que antecede, se puede fundamentar en los laudos concluidos entre 2012 y 2015 derivados de la presentación de quejas médicas, que establecen que el octavo lugar (4.7% del total) lo constituyen los laudos derivados de quejas por malas prácticas en cirugía plástica. Asimismo, estos datos reflejan únicamente el universo de los procedimientos declarados y reconocidos por las autoridades sanitarias, no contabilizándose, por obvia razones, los clandestinos.

Desde otro punto de vista, no se ha establecido todavía, por parte de las autoridades sanitarias nacionales, una diferenciación clara entre la cirugía estética o cosmética, y la cirugía plástica y reconstructiva, siendo que las dos ramas de la medicina tienen ámbitos y técnicas de intervención muy **distintas**.

Los procedimientos de cirugía estética **se enfocan en mejorar las apariencias del paciente, teniendo como pacientes a personas sanas, en buenas condiciones de salud física y psicológica**, no así por lo referente a la **cirugía plástica y reconstructiva, que tiene un objetivo muy diferente, y que lo es el de corregir, aminorar y resolver traumas, accidentes o defectos de nacimiento**.

Las diferencias se evidencian también en los procedimientos quirúrgicos efectuados: si por el lado de la **cirugía estética** o cosmética se **llevan a cabo intervenciones tales como mamoplastía de aumento (aumentar busto), pexia mamaria (levantar busto), reducción mamaria (reducir busto) lipoescultura y lipoinjerto, lipectomía, ritidectomía facial (rejuvenecimiento de cara), mastopexia, aumento de glúteo y pantorrilla, blefaroplastia (párpados), ritidectomía y trasplante capilar, reducción de mejillas, otoplastía, lobuloplastía (lóbulo de orejas), queiloplastía (labios)**; no así por lo referente a las interven-

ciones de la **cirugía plástica y reconstructiva**, que contemplan intervenciones para **reducir quemaduras, defectos congénitos, cirugía de mano, cirugía de la extremidad inferior, microcirugía, y cirugía craneofacial. Lo anterior, implica que las intervenciones de cirugía plástica y reconstructiva implican un riesgo y una complejidad mucho mayor a las de la cirugía estética o cosmética.**

El concepto de salud hoy en día ha cambiado, siendo que no se limita exclusivamente a la ausencia de afecciones o enfermedades, sino que se define por un estado de completo bienestar físico, mental y social, tal y como lo define la Organización Mundial de la Salud.

Por ello, se considera que, la práctica de la cirugía estética constituye un campo de estudio y de intervención **radicalmente diferente** de lo que caracteriza a la cirugía plástica y reconstructiva dado que si esta, desde su origen, se enfocó en atender traumas, accidentes o enfermedades que se presentaban en el cuerpo humano, la cirugía estética o cosmética se fue desarrollando de manera paralela, teniendo un campo de intervención, mucho más limitado, y con una clara diversidad de enfoque. Es preciso indicar que la afirmación referida, relativa a que la rama de la cirugía estética es diferente a la plástica y reconstructiva, se sustenta también con los aportes de investigadores y académicos, tales como Melvin Shiffman y Alberto di Giuseppe, quienes en el texto: *Cosmetic Surgery, Art and Techniques* señalan que:

“Al preparar la historia de la cirugía cosmética, es, por momentos, difícil separar procedimientos reconstructivos de los procedimientos puramente cosméticos. “Cosmético” (estético) es cirugía embellecedora comparada con “plástica” que es reparar un defecto o déficit. Considere que la reconstrucción facial es para “embellecer” una apariencia aparente facial distorsionada, anormal. Sin embargo, la cirugía cosmética (estética) es considerada en ser la única para embellecer y no reconstruir para obtener belleza.”

Es importante enfatizar que en México existen especialidades en diversas ramas de la medicina, de igual manera, se han ido desarrollando de manera paralela y alterna diversos posgrados cuyos programas de estudio abordan aspectos que por la misma naturaleza de las especialidades médicas que se cursan actualmente,

han quedado fuera de los programas de estudio de aquellas, ya sea porque las instituciones de salud en las que se imparten estas no tienen la capacidad para cubrir esos aspectos, o ya sea porque se encuentran incluso limitadas en cuanto las facultades de esas instituciones de salud, para abordar diversos temas de estudio, como es el caso, de los programas de especialidad en Cirugía Plástica y Reconstructiva.

En nuestro país existen actualmente cuatro programas de estudio de especialización en cirugía plástica y reconstructiva, impartidas por la Universidad Autónoma de Nuevo León, la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma del estado de México, y la Universidad de Monterrey.

Si bien es cierto que no existe una especialidad que cubra el estudio teórico y práctico de la cirugía estética, en el año dos mil siete, se diseñó y se registró un programa de estudios enfocado exclusivamente a la cirugía estética, que cuenta con las autorizaciones de la Secretaría de Educación Pública y del Comité para la Formación de los Recursos Humanos para la Salud, ambos del Estado de Veracruz, contando con el reconocimiento del Estado mexicano, ya que la Dirección General de Profesiones dependiente de la Secretaría de Educación Pública, ha registrado dicho plan y programa de estudios, por lo que se emiten las cédulas profesionales relativas a la maestría en cirugía estética.

Como ha quedado mencionado, el Estado mexicano autorizó el reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE), para el grado académico de maestría en cirugía estética, el cual está autorizado con perfil práctico, es decir, que sus egresados pueden realizar los procedimientos quirúrgicos estéticos que vienen establecidos en su perfil de egreso, dentro del rubro de habilidades, lo cual hace a este plan y programa de estudios, un plan profesionalizante práctico. Dicha autorización deriva de lo contenido en el “Acuerdo número 279, por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior”, específicamente en el artículo 13, fracción III, inciso b), punto 1, el cual a la letra dice:

Artículo 13. La presentación de los planes y programas de estudio que proponga el particular, ade-

más de lo previsto en el artículo anterior, deberá atender y señalar los siguientes criterios:

...

III. El posgrado tiene el propósito de profundizar los conocimientos en un campo específico y deberá además:

...

b) En el caso de maestrías:

1. Estar dirigidas a la formación de individuos capacitados para participar en el análisis, adaptación e incorporación a la práctica de los avances de un área específica de una profesión o disciplina...

Por otro lado, el primero de septiembre de dos mil once, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el **decreto** por el que se reforman los artículos 81, 83, 271 y se adiciona el artículo 272 Bis, 272 Bis 1, 272 Bis 2, 272 Bis 3 de la Ley General de Salud y el veinticinco de marzo de dos mil quince, se publicaron los “Lineamientos a que sujetarán el Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas y los Consejos de Especialidades Médicas a los que se refiere el artículo 81 de la Ley General de Salud, para la aplicación de lo dispuesto por el artículo 272 Bis y el Título Cuarto de dicha ley”.

La mencionada reforma aplicada en 2011 a la Ley General de Salud mencionada en el párrafo que antecede, se puede advertir una restricción para la práctica de la cirugía estética, pues se indica que para realizar dichos procedimientos es necesario contar con cédula de especialista legalmente expedida por las autoridades educativas competentes, y certificado vigente de especialista que acredite capacidad y experiencia en la práctica de los procedimientos y técnicas correspondientes en la materia; sin que se incluyan los grados académicos como la Maestría en Cirugía Estética, siendo que los egresados de la misma son profesionistas que cuentan con la preparación teórica y práctica para realizar procedimientos de cirugía estética.

En el capítulo IX Bis de la Ley General de Salud, no se toma en cuenta la existencia de la mencionada Maestría en Cirugía Estética, así como que la misma cuenta con un perfil práctico y la Dirección General de

Profesiones expide una cédula profesional para ejercer la “cirugía estética”, además de que dicha maestría existe desde el año dos mil siete, y la reforma es de dos mil once.

La mencionada exclusión no está justificada toda vez que se da un trato distinto a un sector de profesionales de la medicina que se encuentren en la misma situación, esto se genera debido a que únicamente podrán llevar a cabo procedimientos quirúrgicos los médicos que cuenten con una “Cédula de Especialista”, para cuya emisión deben contar con la aprobación del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas.

Se considera que la restricción de practicar esos procedimientos quirúrgicos estéticos, deviene en una discriminación y exclusión para médicos que cuentan con grado académico y la cédula de maestros en cirugía estética y no así el de especialidad, lo que igualmente implica una afectación al derecho de igualdad, ya que no obstante de poseer los conocimientos y habilidades necesarias para efecto de realizar procedimientos quirúrgicos estéticos, obtenidos del estudio de la Maestría en Cirugía Estética, cuyo grado académico fue autorizado por el propio Estado Mexicano y que con la entrada en vigor de la reforma se está desconociendo.

Ante esto, se estima que la reforma de 2011 de la Ley General de Salud carece de sustento para mantener la restricción prevista en estas disposiciones, sin que se brinde una mayor protección al derecho a la salud de terceros y de la sociedad en general, así como tampoco garantiza una mejor calidad en los servicios de cirugía plástica, estética y reconstructiva a partir de limitar su práctica a las personas que acrediten con los requisitos correspondientes que tienen la capacidad y los conocimientos necesarios para tal efecto, la cual el legislador de la LXI Legislatura estimó únicamente respecto de aquellos que cuentan con una cédula de especialista, sin que hasta este momento se haya establecido por qué y que autoridad considera que la especialidad es el grado académico que cumplió con los requisitos necesarios para realizar la cirugía estética, pasando por alto que el grado académico de Maestría en Cirugía Estética y la autorización que el propio Estado dio, además de que no se indica en la reforma específicamente la preparación en **estética**, de los especialistas en cirugía plástica y reconstructiva, con la citada reforma a la Ley General de Salud en materia de

ejercicio especializado de la cirugía, se genera en el sistema jurídico mexicano una contradicción entre normas que ha generado afectación a los derechos humanos de los egresados de la maestría en comento.

Es preciso reiterar que la rama de la cirugía estética es diferente a la plástica y reconstructiva, y en el Estado mexicano solo existe la especialidad en “cirugía plástica y reconstructiva”, la cual se realiza en las instituciones públicas, pero en dichas instituciones no se llevan a cabo cirugías estéticas debido a que el objetivo de dichas instituciones es la prevención y la rehabilitación de patologías, y no la atención de procedimientos voluntarios con fin de belleza.

Como ya se comentó, las instituciones educativas que en sus posgrados imparten especialidades relacionadas con procedimientos quirúrgicos a los que se refieren los artículos 81, 272 Bis 1 y 272 Bis 2 de la ley que se propone reformar, sólo cuentan con la Especialidad en Cirugía General y Subespecialidades como la de Cirugía Plástica y Reconstructiva, sin que cuenten con una especialidad en Cirugía Plástica, Estética y Reconstructiva o una en Cirugía Estética, como es el caso de la Universidad Autónoma de México, que en su oferta educativa de posgrados ofrece el **plan único de especializaciones médicas (PUEM) en cirugía plástica y reconstructiva**.

No se pueden realizar residencias médicas en cirugía estética, ya que está se enfoca en mejorar la apariencia de una persona, no tienen base médica o funcional y la persona es candidata a este tipo de cirugía sólo si se encuentra sana, en buenas condiciones de salud física y psicológica, no así la Cirugía Plástica y Reconstructiva, que tiene como objetivo, corregir, aminorar, restituir la funcionalidad de un órgano, resolver traumas, accidentes, lesiones o defectos de nacimiento o por eventos como quemaduras.

Ante el objetivo de la práctica de la Cirugía Plástica y Reconstructiva, los especialistas a que se refieren las normas indicadas pueden realizar procedimientos quirúrgicos estéticos de manera limitada ya que su formación no está encaminada a la medicina voluntaria, es menester precisar que la diferencia entre los especialistas aludidos y los maestros en cirugía estética, se basa en que los estudios de posgrado que se adquieren al estudiar la maestría en cirugía estética, se circunscriben única y exclusivamente a la rama de la cirugía

estética, mientras que los especialistas en cirugía plástica y reconstructiva, son profesionistas que únicamente cuentan en su plan de estudios con superficiales asignaturas en esa rama, pues como se desprende de los programas de estudio de esta especialidad, en materia de cirugía estética, dichos especialistas cuentan únicamente con muy pocas asignaturas, lo que evidencia que cuentan con conocimientos limitados para llevar a cabo procedimientos quirúrgicos estéticos, a diferencia del programa de la maestría en cirugía estética, en el cual durante cuatro semestres se estudia y practican diversas áreas de la cirugía estética. Lo anterior se advierte del siguiente cuadro comparativo de las materias que integran el plan de estudios de la especialidad en cirugía plástica y reconstructiva, así como el plan de estudios de la maestría en cirugía estética, en donde se señalan en negrilla las materias que promueven la formación y la capacitación en cirugía estética.

N. Materias	UAEM	Universidad de Monterrey	Universidad de Nuevo León	IESM
1	Cicatrización y cubierta cutánea	Fundamentos de la Cirugía Plástica	Conceptos básicos de la Metodología de Investigación	Ciencia Básica
2	Principios de cirugía de mano	Colgajos	Conceptos básicos de la Medicina basada en evidencias	Nutrición
3	Quemaduras	Cirugía de mano I	Conceptos básicos de la Cirugía Reconstructiva	Metodología de Investigación I
4	Ética y bioética	Quemaduras	Manejo de heridas	Cirugía de la Mama I
5	Principios de microcirugía	Tumores I	Conceptos generales de transferencias de tejidos, insertos y colgajos	Metodología de Investigación II
6	Embriología y malformaciones torácicas	Microcirugía	Conceptos básicos de la Cirugía de mano y extremidad superior	Micropigmentación
7	Mano traumática	Formación Clínica I	Infecciones de mano y extremidad superior	Cirugía de la Mama II
8	Trauma facial	Investigación I	Heridas de la mano y extremidad superior	Lipoescultura y Lipoinjerto
9	Tumores	Formación Clínica II	Conceptos básicos de las quemaduras	Lipectomía
10	Microcirugía	Malformaciones Congénitas I	Manejo agudo de paciente quemado (*)	Seminario de Tesis
11	Deformidades congénitas	Cirugía de mano II	Rehabilitación y prevención de secuela post-quemaduras (*)	Diseño y Revitalización Facial
12	Reconstrucción microquirúrgica del miembro torácico	Tumores II	Concepto básico de la cirugía cráneo-facial	Cirugía de Mama III
13	Metodología científica	Microcirugía II	Conceptos generales de reparación ósea	Blefaroplastia
14	Fracturas faciales	Extremidad superior	Reconstrucción básica de tejidos blandos en áreas no especiales	Trasplante Capilar
15	Cirugía estética facial	Extremidad inferior	Manejo de fracturas de mano y carpo	Psicología y Cirugía Estética
16	Seminario de titulación I	Formación Clínica III	Lesiones tendinosas de mano y de extremidad superior	Taller de Proyecto Terminal
17	Cirugía de contorno corporal	Investigación II	Reconstrucción y manejo de secuelas pos quemaduras	Cirugía de Mama IV
18	Cirugía nasal y procedimientos auxiliares de cirugía estética	Formación Clínica IV	Quemaduras eléctricas	Ritidectomía
19	Seminario de titulación II	Malformaciones congénitas II	Quemaduras químicas	

En atención al análisis y estudio del marco normativo aplicable a los procedimientos quirúrgicos, particularmente a los relativos a la Cirugía Estética, por lo que, para efecto de un mayor entendimiento, se transcriben los artículos 81, 272 Bis y 272 Bis 1 de la Ley General de Salud que al efecto interesan:

Artículo 81. La emisión de los diplomas de especialidades médicas corresponde a las instituciones de educación superior y de salud oficialmente reconocidas ante las autoridades correspondientes.

Para la realización de los procedimientos médicos quirúrgicos de especialidad se requiere que el especialista haya sido entrenado para la realización de los mismos en instituciones de salud oficialmente reconocidas ante las autoridades correspondientes.

El Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas tendrá la naturaleza de organismo auxiliar de la Administración Pública Federal a efecto de supervisar el entrenamiento, habilidades, destrezas y calificación de la pericia que se requiere para la certificación y recertificación de la misma en las diferentes especialidades de la medicina reconocidas por el Comité y en las instituciones de salud oficialmente reconocidas ante las autoridades correspondientes.

Los Consejos de Especialidades Médicas que tengan la declaratoria de idoneidad y que estén reconocidos por el Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas, constituido por la Academia Nacional de Medicina de México, la Academia Mexicana de Cirugía y los Consejos de Especialidad miembros, están facultados para expedir certificados de su respectiva especialidad médica.

Para la expedición de la cédula de médico especialista las autoridades educativas competentes solicitarán la opinión del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas.

Artículo 272 Bis. Para la realización de cualquier procedimiento médico quirúrgico de especialidad, los profesionales que lo ejerzan requieren de:

I. Cédula de especialista legalmente expedida por las autoridades educativas competentes.

II. Certificado vigente de especialista que acredite capacidad y experiencia en la práctica de los procedimientos y técnicas correspondientes en la materia, de acuerdo a la Lex Artis Ad Hoc de cada especialidad, expedido por el Consejo de la especialidad según corresponda, de conformidad con el artículo 81 de la presente Ley.

Los médicos especialistas podrán pertenecer a una agrupación médica, cuyas bases de organización y funcionamiento estarán a cargo de las asociaciones, sociedades, colegios o federaciones de profesionales de su especialidad; agrupaciones que se encargan de garantizar el profesionalismo y ética de los expertos en esta práctica de la medicina.

El Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas y los Consejos de Especialidades Médicas para la aplicación del presente artículo y lo dispuesto en el Título Cuarto de la presente Ley, se sujetarán a las disposiciones que emita la Secretaría de Salud.

Artículo 272 Bis 1. La cirugía plástica, estética y reconstructiva relacionada con cambiar o corregir el contorno o forma de diferentes zonas o regiones de la cara y del cuerpo, deberá efectuarse en establecimientos o unidades médicas con licencia sanitaria vigente, atendidos por profesionales de la salud especializados en dichas materias, de conformidad con lo que establece el artículo 272 Bis.

De la transcripción de dichos preceptos de la Ley General de Salud, se aprecia que para la realización de procedimientos médico quirúrgicos, el profesional de la salud deberá de contar con cédula profesional de especialista expedido por las autoridades educativas competentes; asimismo, deberá de contar con certificado de especialista que acredita la capacidad y experiencia en la práctica de los procedimientos y técnicas correspondientes en la materia, situación que resulta contraria a la realidad, toda vez que en la actualidad **no existe ningún registro ante la Secretaría de Educación Pública de la especialidad de cirugía plástica, estética y reconstructiva**, por lo que se podría concluir que en el territorio nacional, sólo los especialistas en cirugía plástica y reconstructiva, así como los maestros en cirugía estética, son los médicos que conforme a su educación profesional legalmente pueden ejercer la **cirugía médica estética**.

Como ya se ha mencionado, al existir en nuestro país únicamente la especialidad o subespecialidad en **cirugía plástica y reconstructiva**, se considera un error técnico el incluir a la cirugía estética, en las disposiciones que limitación la realización de actos quirúrgicos y en aquellos que se menciona erróneamente “Cirugía plástica, estética y reconstructiva” que se contienen en

los artículos 272 Bis, 272 Bis 1 y 272 Bis 2 de la Ley General de Salud, por lo que la presente iniciativa plantea hacer la corrección necesaria, integrando la denominación correcta de la Especialidad en Cirugía Plástica y Reconstructiva y separando el rubro de la Cirugía Estética, que en nuestro país se estudia y práctica en el grado académico de Maestría en Cirugía Estética en los artículos 272 Bis 1 y 272 Bis 2, de la mencionada ley, así como se plantea la delimitación de lo que se considera como Cirugía Estética y las características de los profesionales de la salud que la ejerzan.

Para fines didácticos se reproduce a continuación un cuadro comparativo de la redacción que actualmente tienen los artículos de la Ley General de Salud que se propone reformar y de las modificaciones que se pretenden incluir en dichos dispositivos

Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 272 Bis 1, 272 Bis 2, se modifica la denominación del capítulo XI, del Título Décimo Segundo, reformándose los artículos 275, 276, 277 y 277 Bis, que se contienen en el mismo, todos de la Ley General de Salud

(Cuadro comparativo ley vigente y proyecto de reforma)

LEY GENERAL DE SALUD VIGENTE	PROPOSTA DE REFORMA A LA LEY GENERAL DE SALUD.
<p>Artículo 272 Bis 1. - La cirugía plástica, estética y reconstructiva relacionada con cambiar o corregir el contorno o forma de diferentes zonas o regiones de la cara y del cuerpo, deberá efectuarse en establecimientos o unidades médicas con licencia sanitaria vigente, atendidos por profesionales de la salud especializados en dichas materias, de conformidad con lo que establece el artículo 272 Bis.</p>	<p>Artículo 272 Bis 1 - La cirugía plástica y reconstructiva, y la cirugía estética relacionada con cambiar o corregir el contorno o forma de diferentes zonas o regiones de la cara y del cuerpo, deberá efectuarse en establecimientos o unidades médicas con licencia sanitaria vigente, atendidos por profesionales de la salud especializados o con grado académico en dichas materias, de conformidad con lo que establecen respectivamente los artículos 272 Bis y 277 Bis de la presente Ley</p>
<p>Artículo 272 Bis 2. - La oferta de los servicios que se haga a través de medios informativos, ya sean impresos, electrónicos u otros, por profesionistas que ejerzan cirugía plástica, estética y reconstructiva; así como, los establecimientos o unidades médicas en que se practiquen dichas cirugías, deberán prever y contener con claridad en su publicidad los requisitos que se mencionan en los artículos 83, 272 Bis, 272 Bis 1 y en lo previsto en el Capítulo Único del Título XIII de esta Ley.</p>	<p>Artículo 272 Bis 2. - La oferta de los servicios que se haga a través de medios informativos, ya sean impresos, electrónicos u otros, por profesionistas que ejerzan cirugía plástica y reconstructiva o cirugía estética; así como, los establecimientos o unidades médicas en que se practiquen dichas cirugías, deberán prever y contener con claridad en su publicidad los requisitos que se mencionan en los artículos 83, 272 Bis, 272 Bis 1, 277 Bis y en lo previsto en el Capítulo Único del Título Décimo Tercero de esta Ley.</p>
<p>CAPÍTULO XI Tabaco</p>	<p>CAPÍTULO XI De la Práctica de la Medicina Estética y de la Cirugía Estética</p>
<p>Artículo 275. Se deroga.</p>	<p>Artículo 275. La práctica de la Medicina Estética y la práctica de la Cirugía Estética se consideran como servicios de salud privados en términos del artículo 38 de la presente Ley, por lo que quedan excluidas de los servicios de salud pública y de los servicios de asistencia social y no podrán ser prestados en establecimientos públicos de salud.</p>
<p>Artículo 276. Se deroga.</p>	<p>Artículo 276. Se entiende por Medicina Estética a la práctica médica no quirúrgica, integrada por los actos, técnicas y procedimientos médicos, que implican procedimientos para la restauración, mantenimiento y promoción de la estética, salud y bienestar del ser humano que trata a las personas sanas que deseen mejorar su aspecto físico mediante métodos y técnicas mínimamente invasivas.</p> <p>Los procesos de la Medicina Estética se ejercerán únicamente por los médicos que cuenten con los títulos profesionales, grados académicos o diplomas de especialización o sub-especialización expedidos por las autoridades Educativas y de Salud respectivas, que avalen su entrenamiento, habilidades, destrezas y que se encuentren calificados en dicha rama de la medicina con el objeto de garantizar la protección a la salud humana.</p> <p>Los procedimientos, métodos, técnicas y productos relacionados con la Medicina Estética serán regulados en los reglamentos, las normas oficiales mexicanas y</p>

<p>Artículo 277. Se deroga.</p>	<p>demás ordenamientos que expidan las autoridades sanitarias facultadas para tal efecto.</p> <p>Artículo 277. Se entiende por Cirugía Estética a los procedimientos médicos quirúrgicos que se realizan en personas sanas para mejorar su apariencia o para mantener en forma óptima ciertas partes del cuerpo o bien para eliminar diversas características de partes del cuerpo que no le agradan a la persona que se sujetará a los mismos.</p> <p>Artículo 277 Bis. Los procedimientos médicos quirúrgicos de Cirugía Estética únicamente podrán ser realizados por los médicos que cuenten con los títulos profesionales, grados académicos o diplomas de especialización o sub-especialización expedidos por las autoridades Educativas y de Salud respectivas, que avalen su entrenamiento, habilidades, destrezas y que se encuentren calificados en dicha rama de la medicina.</p> <p>A los médicos que cuenten con título profesional y grado académico que realicen procedimientos quirúrgicos de Cirugía Estética no les serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 81 de la presente Ley, toda vez que las personas que se someten a los mismos, lo hacen de manera voluntaria y con la finalidad de mejorar su aspecto físico.</p>
<p>Artículo 277 Bis. Se deroga.</p>	<p>A los médicos que cuenten con título profesional y grado académico que realicen procedimientos quirúrgicos de Cirugía Estética no les serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 81 de la presente Ley, toda vez que las personas que se someten a los mismos, lo hacen de manera voluntaria y con la finalidad de mejorar su aspecto físico.</p>

Por lo expuesto, someto a la consideración de esta honorable soberanía, el siguiente:

Artículo Único: Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 272 Bis 1, 272 Bis 2, se modifica la denominación del Capítulo XI, del Título Décimo Segundo, reformándose los artículos 275, 276, 277 y 277 Bis, que se contienen en el mismo, todos de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 272 Bis 1. La cirugía plástica y reconstructiva, y la cirugía estética relacionada con cambiar o corregir el contorno o forma de diferentes zonas o regiones de la cara y del cuerpo, deberá efectuarse en establecimientos o unidades médicas con licencia sanitaria vigente, atendidos por profesionales de la salud especializados o con grado académico en dichas materias, de conformidad con lo que establecen respectivamente los artículos 272 Bis y 277 Bis de la presente ley.

Artículo 272 Bis 2. La oferta de los servicios que se haga a través de medios informativos, ya sean impresos, electrónicos u otros, por profesionistas que ejerzan cirugía plástica y reconstructiva o cirugía estética; así como, los establecimientos o unidades médicas en que se practiquen dichas cirugías, deberán prever y contener con claridad en su publicidad los requisitos que se mencionan en los artículos 83, 272 Bis, 272 Bis 1, 277 Bis y en lo previsto en el Capítulo Único del Título Décimo Tercero de esta ley.

Capítulo XI
De la práctica de la medicina estética y de la cirugía estética

Artículo 275. La práctica de la medicina estética y la práctica de la cirugía estética se consideran como

servicios de salud privados en términos del artículo 38 de la presente ley, por lo que quedan excluidas de los servicios de salud pública y de los servicios de asistencia social y no podrán ser prestados en establecimientos públicos de salud.

Artículo 276. Se entiende por medicina estética a la práctica médica no quirúrgica, integrada por los actos, técnicas y procedimientos médicos, que implican procedimientos para la restauración, mantenimiento y promoción de la estética, salud y bienestar del ser humano que trata a las personas sanas que desean mejorar su aspecto físico mediante métodos y técnicas mínimamente invasivas.

Los procesos de la medicina estética se ejercerán únicamente por los médicos que cuenten con los títulos profesionales, grados académicos o diplomas de especialización o sub-especialización expedidos por las autoridades educativas y de salud respectivas, que avalen su entrenamiento, habilidades, destrezas y que se encuentran calificados en dicha rama de la medicina con el objeto de garantizar la protección a la salud humana.

Los procedimientos, métodos, técnicas y productos relacionados con la medicina estética serán regulados en los reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos que expidan las autoridades sanitarias facultadas para tal efecto.

Artículo 277. Se entiende por cirugía estética a los procedimientos médicos quirúrgicos que se realizan en personas sanas para mejorar su apariencia o para mantener en forma óptima ciertas partes del cuerpo o bien para eliminar diversas características de partes del cuerpo que no le agraden a la persona que se sujetará a los mismos.

Artículo 277 Bis. Los procedimientos médicos quirúrgicos de cirugía estética únicamente podrán ser realizados por los médicos que cuenten con los títulos profesionales, grados académicos o diplomas de especialización o sub-especialización expedidos por las autoridades educativas y de salud respectivas, que avalen su entrenamiento, habilidades, destrezas y que se encuentran calificados en dicha rama de la medicina.

A los médicos que cuenten con título profesional y grado académico que realicen procedimientos quirúrgicos de cirugía estética no les serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 81 de la presente ley, toda vez que las personas que se someten a los mismos, lo hacen de manera voluntaria y con la finalidad de mejorar su aspecto físico.

Transitorios

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

Segundo. La Secretaría de Salud, a través de las áreas respectivas, tendrá un plazo no mayor de 180 días naturales contados a partir del día siguiente de la entrada en vigor el presente decreto, para emitir las disposiciones administrativas que resulten necesarias para establecer las características mínimas de infraestructura y equipamiento de las clínicas y consultorios en los que se realicen actos relacionados con medicina y cirugía estética.

Notas

1 Jahrhundert bis ins Dritte Reich. Köln, Böhlau Verlag; 2004

2 Saalfeld E. Kosmetik. Ein Leitfadens für praktische Ärzte. Berlin: Springer; 1908

3 Gilman SL. Making the Body Beautiful. A Cultural History of Aesthetic Surgery. Princeton, Oxford: Princeton University Press; 1999:339

4 http://www.acerestetica.com.ar/contenido_entrada.php?id_categoria=17

http://www.seme.org/area_pac/lame.php

<http://www.medestmexico.com/web/tratamientos.html>

<https://www.isaps.org/es/>

<http://www.esteticamedica.info/listado/val/54/medicina-estetica.html> Fecha de consulta: 3 de abril, 2017

5 <http://www.med.unne.edu.ar/sitio/multimedia/imagenes/ckfinder/files/files/clase2-2014.pdf> Fecha de consulta: 3 de abril, 2017

6 <http://www.esteticamedica.info/noticias/val/477-37/parabenos-ftalatos-formaldehido-alquitran-y-oxido-de-titanio-el-quinteto-mas-controvertido-de-la-cosmetica-actual.html>

<http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2004/pr44/es/> Fecha de consulta: 3 de abril, 2017

7 <http://revistacofepris.salud.gob.mx/n/no3/cultura.html>

<http://www.dof.gob.mx/avisos/2045/SALUD070611/SALUD070611.htm>

<http://www.conacem.org.mx/presentacion.html>

<http://cofepris.blogspot.mx/p/faqs-suplementos.html>

<https://www.amelcc.com.mx/diplomado/diplomado-cdmx/>

<http://www.colegiomedicinaestetica.com.mx/>

<https://www.ippc.mx/>

<http://www.immae.net/IMMAE/programa.html>

Fecha de consulta: 3 de abril, 2017

8 <http://www.medestmexico.com/web/intensivos.html>

<https://www.ippc.mx/cosmiatria-e-imagen/>

Fecha de consulta: 3 de abril, 2017

9 <http://www.cirurgiaestetica10.net/>

<https://iml.es/que-tipos-de-materiales-de-relleno-existen-para-las-arrugas.html>

http://www.onmeda.es/medicamentos/principio-activo-toxina-botulinica-tipo-a-efectos-secundarios-M03AX01_M1.html

http://www.seme.org/area_pac/lame.php <http://www.esteticamedica.info/noticias/val/736-42/botox-un-fenomeno-que-sigue-sorprendiendo-por-sus-infinitas-aplicaciones.html>

Fecha de consulta: 3 de abril, 2017

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 23 de noviembre de 2017.

Diputada María Antonia Cárdenas Mariscal (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quienes suscriben, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Sanidad Animal**, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

El respeto a los seres vivos que habitan en el planeta cada día se convierte en una responsabilidad adoptada con mucha más frecuencia por la sociedad, pero, sobre todo, asumida con mucho más compromiso.

A la par de ello, se ha visto un incremento importante en la integración de los animales al núcleo familiar, considerándolos como un elemento más de éste, lo que lleva al alza en la demanda de animales para tenencia como mascota o animal de compañía, desencadenando una serie de situaciones que alertan ante posibles malos tratos a los animales.

Esta situación no es exclusiva de nuestro país, dado que la tendencia es a escala mundial, en otros países se ha legislado en materia de protección animal cuyo objetivo es proteger su calidad de vida y propiciar generaciones de seres humanos más comprometidos con la vida y una ética de no violencia hacia otros seres vivos.

No obstante, a la par de los avances en materia de reconocimiento de los derechos de los animales, también siguen presentes las muestras de desinterés, desconocimiento e incluso, de incumplimiento doloso de normas de protección y bienestar animal; pues con frecuencia los medios de comunicación publican evidencias y denuncias de maltrato animal.

Resulta complicado establecer una definición de lo que se entiende por maltrato animal, sin embargo, desde una concepción ética y educativa, podemos saber que

todo aquello que infrinja dolor o prive de atenciones básicas a un animal, es entendido como tal. Por el contrario, el concepto de bienestar animal ha sido mayormente explorado, logrando inclusiones importantes en diversas legislaciones locales e internacionales.

Tan es así que la OIE, Organización Mundial de Sanidad Animal, define al bienestar animal como “el modo en que un animal afronta las condiciones en las que vive”, refiriendo como parte del concepto las “Cinco Libertades” que en 1965 se publicaron para describir el derecho al bienestar que tienen los animales que se encuentran bajo el control del ser humano, las cuales se enlistan a continuación:

1. Libre de hambre, sed y desnutrición;
2. Libre de miedos y angustias;
3. Libre de incomodidades físicas o térmicas
4. Libre de dolor, lesiones o enfermedades; y
5. Libre para expresar las pautas propias de su comportamiento.

Ahora bien, se pretende modificar la Ley Federal de Sanidad Animal haciendo referencia a directrices que deben cumplirse en diversas actividades que impliquen la participación de un animal.

En el caso que nos ocupa, la comercialización -derivado del aumento en la demanda para la tenencia de animales como mascota o animal de compañía- se ha convertido en un foco rojo que deja en evidencia la falta de cumplimiento a dichos preceptos, pues frecuentemente somos testigos de las denuncias sociales sobre las deplorables condiciones en las que se comercializan algunos animales con tales fines.

Ejemplos son muchos, uno de los más representativos fue cuando la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) multó con cuatro millones 383 mil pesos a tiendas de la empresa +Kota en Ciudad de México, por la venta ilegal de animales silvestres en peligro de extinción, en donde además se evidenciaron actos de maltrato durante su comercialización.

Igualmente, en 2014, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México

(PAOT) realizó y publicó un análisis del “**Cumplimiento de la normatividad en materia de animales** en los establecimientos dedicados a la venta de animales en el Distrito Federal”,¹ en atención a una gran cantidad de problemas ambientales, siendo de alto impacto dentro de la colectividad el tema de la convivencia con diversos tipos de fauna, en particular los animales domésticos de compañía, convirtiéndose en una alerta el fenómeno del maltrato animal.

Para estar en posibilidad de contar con la información sobre las condiciones de bienestar de los animales en los establecimientos mercantiles visitados, dicha Procuraduría llevó a cabo visitas que se efectuaron durante los meses de octubre a diciembre de 2013, en donde de las 92 tiendas +Kota que hay en la Ciudad de México, se llevaron a cabo visitas de reconocimiento de hechos en 42 sucursales con venta de animales; asimismo, durante los meses de febrero y marzo de 2014, se realizó reconocimiento de hechos a tres tiendas Petland, ocho tiendas Liverpool y una tienda Petco, ubicadas en la Ciudad de México, concluyendo que respecto a la higiene, la limpieza de las jaulas exhibidoras, no garantizan su sanidad animal, asimismo, las jaulas exhibidoras presentan pisos de rejillas que pueden dañar los cojinetes (almohadillas) de las patas de los animales, las cuales tienen la función de amortiguar y absorber la presión producida por el movimiento y de este modo proteger los huesos de las falanges de sufrir traumatismos.

También se refiere que, en relación con el espacio, no hay un alojamiento adecuado para las mascotas, en virtud de que se encuentran a la venta en un espacio muy reducido y saturado, lo que imposibilita la actividad física que ayuda al buen funcionamiento de sus huesos y articulaciones.

Respecto del esparcimiento, de la información recabada durante los reconocimientos de hechos, los encargados manifestaron que los animales permanecen entre 20 y 22 horas en las jaulas exhibidoras, limitando su movilidad y esparcimiento; referente a lo anterior, algunos establecimientos mercantiles pasean a los perros dentro de la tienda una vez al día por periodos máximos de 30 minutos con la finalidad de socializar, dicho lapso se limita al tiempo que tengan disponible los encargados de la tienda, sin considerar esa acción como una actividad rutinaria que sirva al animal para evitar el estrés y problemas conductuales.

Lo anterior fue resultado únicamente de las investigaciones hechas en una sola ciudad y en algunos establecimientos mercantiles legalmente constituidos, lo que deja entrever la crítica realidad a la que nos podríamos enfrentar si se realizara un estudio a nivel nacional en todos los puntos de venta donde se comercializan animales.

En el Partido Verde estamos convencidos de que tenemos que avanzar hacia la concreción de leyes mucho más armónicas con las exigencias de nuestra realidad, no se trata de afectar a quienes sí cumplen con la legislación aplicable, se trata de poner un alto a aquellos que han venido lucrando con la vida de miles de animales a través de su comercialización sin realizar ningún esfuerzo por garantizar su bienestar.

La falta de una legislación que establezca directrices generales en la materia ha abonado a que las personas que comercializan animales actúen dolosa y negligentemente, por lo que uno de los principales retos del Estado mexicano es contar con una legislación de protección a los animales que permita a la autoridad ejecutar acciones eficientes para evitar el maltrato y garantizar que a los animales se les brinde un trato digno y respetuoso durante el proceso de comercialización.

En mérito de lo fundado y motivado, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con:

Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Sanidad Animal

Único. Se reforman el párrafo décimo segundo del artículo 4; el primer párrafo del artículo 21, y el Título Tercero “Del Bienestar de los Animales, Importación, Tránsito Internacional y Exportación”, adicionando un Capítulo III “De la comercialización”, todos de la Ley Federal de Sanidad Animal, para quedar como sigue:

Artículo 4. Para los efectos de la ley se entiende por:

[...]

Bienestar Animal: Conjunto de actividades encaminadas a proporcionar **alimentación**, comodidad, tranqui-

lidad, protección y seguridad a los animales durante su crianza, mantenimiento, explotación, transporte, **comercialización** y sacrificio;

[...]

Artículo 21. Los propietarios o poseedores de animales domésticos o silvestres en cautiverio, de acuerdo a su especie y etapa productiva, **deberán garantizar que los animales se encuentren libres de hambre, sed y desnutrición; seguros; cómodos; libres de dolor, lesiones o enfermedades y libres para expresar las pautas propias de su comportamiento.**

[...]

Título Tercero Del Bienestar de los Animales, Importación, Tránsito Internacional, Exportación y Comercialización

[...]

Capítulo III De la Comercialización

Artículo 53 Bis. La exhibición de animales domésticos o silvestres, con fines de comercialización para su tenencia como mascota o animal de compañía deberá realizarse de forma que se eviten o disminuyan la tensión, sufrimiento, traumatismo y dolor que pudiera ocasionárseles; privilegiando la utilización de medios remotos o herramientas tecnológicas que eviten el contacto físico directo entre el ejemplar y el público interesado en su adquisición.

La exhibición, incluida la que se realice por medios remotos o mediante el uso de herramientas tecnológicas, no podrá realizarse por periodos prolongados ni continuos.

Artículo 53 Ter. La Secretaría podrá acordar y convenir con las entidades federativas y los municipios, el establecimiento de las medidas para regular las condiciones y tiempos máximos de exhibición de animales domésticos o silvestres, con fines de comercialización para su tenencia como mascota o animal de compañía, atendiendo a los siguientes criterios para:

I. Garantizar su protección y asegurarles un trato digno y respetuoso;

II. Evitar el maltrato y la crueldad hacia dichos animales tanto por parte de los comerciantes, sus empleados o ayudantes, así como por parte quien los adquiere;

III. Prohibir que los establecimientos mercantiles realicen la exhibición en sus instalaciones de animales domésticos o silvestres, con fines de comercialización para su tenencia como mascota o animal de compañía, la cual solamente se podrá realizar por catálogos impresos, medios remotos o a través de la utilización de herramientas tecnológicas;

IV. Asegurar que los animales domésticos o silvestres, previo a su comercialización para su tenencia como mascota o animal de compañía se encuentren resguardados en lugares que cuenten con superficie e infraestructura necesaria para su manejo, así como que quienes lleven a cabo la comercialización tengan capacidad técnica y operativa suficiente, y

V. Sancionar la violación a las disposiciones correspondientes, las cuales en ningún caso podrán ser menores o más laxas a las establecidas en la presente ley.

Transitorios

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

Segundo. Las Legislaturas estatales deberán adecuar en su legislación correspondiente las reformas contenidas en el presente decreto, con el objeto de determinar las condiciones de los lugares de resguardo de animales domésticos o silvestres, con fines de comercialización para su tenencia como mascota o animal de compañía, cuenten con la superficie e infraestructura necesarias para su manejo, así como la capacidad técnica y operativa suficiente.

Nota

1 Véase <https://es.scribd.com/document/235365005/Estudio-Paot>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 23 días del mes de noviembre de 2017.

Diputados Jesús Sesma Suárez (rúbrica), Arturo Álvarez Angli, Jorge Álvarez López, Rosa Alicia Álvarez Piñones, José Antonio Arévalo González, Alma Lucía Arsaluz Alonso, María Ávila Serna, Omar Noé Bernardino Vargas, Paloma Canales Suárez, Jesús Ricardo Canavati Tafich, Juan Manuel Celis Aguirre, Lorena Corona Valdés, José Alberto Couttolenc Buentello, Sharon María Teresa Cuenca Ayala, 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 Amecua, Cándido Ochoa Rojas, Samuel Rodríguez Torres, Emilio Enrique Salazar Farías, José Refugio Sandoval Rodríguez, Adriana Sarur Torre, Miguel Ángel Sedas Castro, Edgar Spinoso Carrera, Francisco Alberto Torres Rivas, Claudia Villanueva Huerta y Enrique Zamora Morlet.

QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 38 BIS Y 53 BIS A LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH Y VERÓNICA DELGADILLO GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, Clemente Castañeda Hoeflich y Verónica Delgadillo García del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de la asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona los artículos 38 Bis y 53 Bis a la Ley General de Educación, con fundamento en la siguiente

Exposición de Motivos

I. En México el mercado laboral presenta limitadas oportunidades para los jóvenes, lo cual ha incrementado las tasas de desempleo en nuestro país, frenando el crecimiento y desarrollo económicos. En este sentido, hoy los jóvenes mexicanos enfrentan un mercado laboral muy diferente al que enfrentaron generaciones previas, aunado a la presencia de bajos salarios y condiciones laborales precarias.

En este contexto, la formación, capacitación y desarrollo de habilidades entre los jóvenes cobra especial relevancia, dado que se convierte en un elemento fundamental en la búsqueda de empleos y en la mejora de las condiciones laborales. Es importante destacar que de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) sólo 32.9 por ciento de la población de 15 a 29 años asiste a la escuela.¹

A esto debemos añadir que las condiciones laborales de millones mexicanos han empeorado en los últimos años, pues si bien se ha creado una mayor cantidad de empleos, éstos tienden a ser de bajos ingresos.² Los altos índices de pobreza y desempleo, sumados al bajo índice de especialización de los trabajadores han dado lugar a que se acepten salarios precarios. Esto lo confirma un reporte elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que señaló que en México se vive una situación “complicada y preocupante”, debido a la caída de los salarios y la falta de recuperación en la generación de empleos.³

En este contexto, la falta de habilidades y oportunidades genera un desaliento entre los jóvenes mexicanos, pues según un estudio Inegi, casi 20 por ciento de los jóvenes desocupados identifica a la falta de experiencia laboral como la causa de esta condición. Igualmente, más del 15 por ciento de los jóvenes declararon que dejaron de buscar trabajo porque no observan oportunidades de obtenerlo.⁴

Esto lo confirma la Encuesta de Competencias Profesionales (ENCOP), que identifica como una de las principales razones por las que las empresas no contratan a jóvenes la falta de conocimientos específicos, así como la falta de experiencia laboral.⁵

Por estas razones es que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado lo siguiente:

Uno de los principales factores que obstaculizan la inclusión de los jóvenes en la sociedad es el acceso limitado al empleo, en particular a empleos decentes. Por ejemplo, es más probable que los jóvenes estén desempleados que los adultos. Y aun cuando están empleados, son más propensos a trabajar en empleos precarios que no ofrecen protección social ni oportunidades de formación y progresión profesional. La mayoría de los jóvenes solicitantes de empleo no tienen las habilidades o la experiencia necesarias para ser competitivos en el mercado laboral.⁵

En este mismo tenor, la especialista Laura Ripani, líder en la División de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), menciona que los jóvenes ingresan en el mercado laboral con bajos niveles de habilidad, por lo que no logran realizarse profesionalmente y las empresas tampoco logran aumentar su productividad y su crecimiento.⁷

Vale la pena destacar que el cuarto Objetivo para el Desarrollo Sostenible aprobado por los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pretende garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, así como promover oportunidades de aprendizaje.⁸ La meta número 4 de dicho objetivo plantea: “Aumentar el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento”.

Como se puede apreciar, distintas organizaciones internacionales reconocen la importancia de la instrucción de nuevas competencias para los jóvenes, dado que resultaría en la generación de mayores oportunidades y crearía un mercado laboral más dinámico y productivo.

II. De acuerdo con estudios recientes, el sector de servicios concentra la mayor población económicamente activa en México, representando aproximadamente al 60 por ciento de ésta, además de ser el sector que más ha incorporado el uso de las nuevas tecnologías de la información.⁹ De la misma manera, se ha señalado que las actividades laborales actualmente son más funcio-

nales, es decir, combinan la escolaridad con las funciones que debe realizar el trabajador: “si los trabajadores tienen habilidades y actividades cognitivas y abstractas, a diferencia de las que son manuales o rutinarias, podrán explotar su potencial y, por lo tanto, tener mejores salarios.”¹⁰

Por lo anterior, se concluye que el sistema educativo requiere promover la formación y capacitación del capital humano de alta calidad y mayor competitividad, enfocado en que los estudiantes sean capaces innovar y desarrollar nuevas y mejores técnicas productivas.¹¹

III. De acuerdo al Instituto Mexicano para la Competitividad, 7 de los 10 puestos más difíciles de cubrir en México se ofertan en la educación técnica, los cuales llegan a generar mayores ingresos que algunas carreras universitarias.¹² Por su parte, la encuesta que realiza la consultora multinacional en recursos humanos ManpowerGroup a más de 42,000 directivos de 43 países, señala que las ocupaciones que más harán falta en Latinoamérica son los trabajos vinculados a algún oficio, los trabajos técnicos, entre otros.¹³

Lo anterior es de destacarse dado que representa una oportunidad para que nuestro país se enfoque en fortalecer dichas áreas de formación y capacitación para los jóvenes.

En el mismo sentido, representando una oportunidad para nuestro país, se encuentran nuevas formas de formación y desarrollo de habilidades para niños y jóvenes, como los denominados *makerspace*, que son espacios de trabajo colaborativo donde mediante el uso de nuevas tecnologías se desarrollan habilidades y capacidades entre los niños y jóvenes.¹⁴ Este tipo de esquemas permite mejorar la formación en los campos de la tecnología, las matemáticas, la ingeniería y la ciencia.¹⁵

La inclusión de este tipo de espacios dentro del sistema educativo implicaría diversos beneficios, ya que promueve entre los niños y jóvenes la autonomía y el desarrollo de habilidades,¹⁶ y por otra parte nos permitirá transitar hacia un nuevo sistema de aprendizaje interdisciplinario, que ayude a los jóvenes a adquirir nuevos conocimientos y capacidades.

IV. Mediante la presente iniciativa se proponen dos medidas específicas:

- Integrar la impartición de oficios calificados como parte de los planes y programas de estudio de las instituciones de educación media superior, para que los estudiantes puedan adquirir los conocimientos y capacidades que son demandados por el mercado laboral actual.

- La creación de Centros de Educación Tecnológica Alternativa donde los estudiantes puedan adquirir y extender sus conocimientos y habilidades tecnológicas por medio de la investigación y creación de proyectos creativos.

Por lo expuesto se somete a consideración el siguiente proyecto de

Decreto que adiciona los artículos 38 Bis y 53 Bis a la Ley General de Educación

Artículo Único. Se adicionan un artículo 38 Bis, una Sección 4 al Capítulo IV y un artículo 53 Bis a la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 38 Bis. La educación media superior deberá contemplar la impartición de oficios calificados, los cuales serán definidos por la Secretaría y las demás autoridades competentes, considerando las opiniones y propuestas de los diversos sectores productivos y de las instituciones académicas, de acuerdo con las necesidades nacionales, locales y municipales.

Las instituciones públicas y privadas otorgarán los certificados o constancias que avalen las habilidades o conocimientos adquiridos por los alumnos en los oficios cursados.

Capítulo IV Del proceso educativo

Sección 4. De la educación complementaria

Artículo 53 Bis. Los Centros de Educación Tecnológica Alternativa son espacios comunitarios dedicados al desarrollo de la creatividad y el aprendizaje mediante el uso de herramientas, materias primas y tecnologías de la información y la comunicación, para diseñar, construir y crear proyectos de innovación tecnológica.

Los Centros de Educación Tecnológica Alternativa tienen por objeto promover la investigación, fomentar la aplicación de la ciencia en el desarrollo de proyectos creativos, impulsar el trabajo en equipo, potenciar el desarrollo del aprendizaje interdisciplinario y fomentar la creatividad y resolución de problemas.

La secretaría establecerá los lineamientos para la inclusión de Centros de Educación Tecnológica Alternativa en las instalaciones escolares de nivel básico y medio superior, y en coordinación con la Secretaría de Cultura, establecerá los lineamientos para la inclusión de estos Centros en la Red Nacional de Bibliotecas.

Transitorios

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

Segundo. El gobierno federal deberá realizar las adecuaciones y reasignaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones previstas en el presente decreto, las cuales deberán ser informadas de manera oportuna a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Tercero. La Secretaría de Educación Pública contará con un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto para realizar las adecuaciones administrativas y reglamentarias necesarias para poner en funcionamiento los Centros de Educación Tecnológica Alternativa, y para implementar los planes y programas de estudio vinculados a la importación de oficio en el sistema de educación media superior.

Notas

1 “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud”, (10-8-2017), recuperado de: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/juventud2017_Nal.pdf

2 “Las condiciones laborales de los mexicanos empeoran”, *Expansión*, (15-8-2016), recuperado de: <http://expansion.mx/economia/2016/08/12/las-condiciones-laborales-de-los-mexicanos-empeoran>

3 “Presentación de los reportes perspectivas para el empleo 2016 e igualdad de género en la Alianza del Pacífico”, *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*, (06-07-2016), recuperado de: https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/PPT-GR-OECD%20EMO2016-%20G%C3%A9nero%20Alianza%20del%20Pacífico5Jul2016_FINAL.pdf

4 “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud”, *Inegi*, (10-8-2017), recuperado de: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/juventud2017_Nal.pdf

5 “Encuesta de competencias profesionales ¿Qué buscan -y no encuentran- las empresas en los profesionistas jóvenes? 2014”, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), (2014)

http://cidac.org/esp/uploads/1/encuesta_competencias_profesionales_270214.pdf

6 “Proyecto Inclusión Juvenil – Temas”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (2017), recuperado de: <http://www.oecd.org/fr/dev/societesinclusivesetdeveloppement/proyecto-inclusion-juvenil-temas.htm>

7 “Poniéndose al día con las habilidades para el mercado laboral”, *Banco Interamericano de Desarrollo*, (22-6-2017), recuperado de: <https://blogs.iadb.org/Ideasquecuentan/2017/06/22/poniendose-al-dia-con-las-habilidades-para-el-mercado-laboral/>

8 “Objetivo 4: Educación de calidad”, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, (2015), recuperado de:

<http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/post-2015/sdg-overview/goal-4.html>

9 “Mercado laboral en México, panorama y proyecciones”, *Conacyt Agencia Informativa*, (12-01-2017), recuperado de:

<http://www.conacytprensa.mx/index.php/ciencia/economia/12156-mercado-laboral-en-mexico>

10 Ídem

11 “Mercado laboral y cambio tecnológico en México. Tendencias, sectores y regiones”, Luis Huesca Reynoso Mario Camberos Castro, (2015), *LiberMex*, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, AC.

12 “Compara Carreras 2017”, Instituto Mexicano para la Competitividad, (2017)

<http://imco.org.mx/temas/compara-carreras-2017/>

13 “ManpowerGroup: Presenta su décima encuesta de Escasez de Talento”, ManpowerGroup, (2015)

https://www.manpowergroup.com.mx/uploads/comunicados_de_prensa/boletin_2015/Escasez_de_Talento_150605.pdf

14 “What is a Makerspace?”, Makerspaces.com, (2017)

<https://www.makerspaces.com/what-is-a-makerspace/>

15 “Tinkering”: *crear y pensar con las manos*, EduCaixa, (2016)

<https://blog.educaixa.com/-/tinkering-crear-y-pensar-con-las-manos>

16 “El colegio SEK Santa Isabel ya cuenta con un makerspace”, hacedores maker community, (2016)

<http://hacedores.com/la-comunidad-maker-mas-joven-cuenta-con-el-apoyo-de-su-escuela/>

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

Diputados: Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica) y Verónica Delgadillo García.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40. DE LA LEY PARA EL DESARROLLO DE LA COMPETITIVIDAD DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA Y 70. DE LA LEY FEDERAL PARA EL FOMENTO DE LA MICROINDUSTRIA Y LA ACTIVIDAD ARTESANAL, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO GONZÁLEZ MURILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Alejandro González Murillo, diputado coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social a la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso j) al apartado II del artículo 4 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y se adiciona una fracción III Bis al artículo 7 de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, en materia de Denominación de Origen, con base en la siguiente:

Exposición de motivos

La actual coyuntura internacional amenaza con modificar las relaciones comerciales de México país con nuestro principal socio económico. Ante la amenaza de la desintegración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se hace necesario trabajar en propuestas novedosas que abonen a disminuir la dependencia económica que tenemos respecto del mercado norteamericano.

La interrelación comercial México- Estados Unidos de América representa 482'237,200 miles de dólares al año por la compra-venta de mercancías y servicios entre ambas naciones.¹

El intercambio comercial entre ambas naciones ha sido fructífero gracias al TLCAN, de tal suerte que el 81 por ciento de las exportaciones de mercancías mexicanas tienen como destino los Estados Unidos, a su vez, el 46 por ciento de las importaciones de mercancías proviene de dicho país.²

En este sentido, ante la posibilidad de ser renegociado o cancelado el TLCAN, debemos trabajar en promover

la marca México a través de la diversificación de nuestras relaciones comerciales; de igual forma, en la creación de una planta productiva nacional, y en fomentar la producción industrial y artesanal de productos originarios de nuestro país, que por su calidad, singularidad, o alto valor cultural, puedan representar una importante fuente generadora de divisas, empleos y riqueza regional.

A fin de abonar al impulso nacional e internacional de la marca México, la presente iniciativa tiene como fin el de impulsar la creación y desarrollo de nuevas denominaciones de origen, a través de la inscripción de productos artesanales, agrarios e industriales que –se reitera– por su alto valor cultural, técnica de elaboración o propiedades singulares resultan únicos.

En favor de la propuesta, es de señalarse que los productos con denominación de origen, como resultado de su unicidad, no tienen competencia directa en los mercados nacionales e internacionales; asimismo, por ser productos de producción relativamente limitada, alcanzan altos márgenes de ganancia contribuyendo a detonar el desarrollo económico regional; además, de favorecer la protección de la riqueza natural y cultural de nuestro país.

Una de las consideraciones que se proponen con esta iniciativa es que a la par se generen las gestiones correspondientes para que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial pueda emitir la declaración de protección de una denominación de origen.

Con lo anterior se protege en todo caso, los plagios que puedan llegar a ocurrir con nuestros artesanos mexicanos, actualmente se encuentran casos muy marcados como los plagios que ocurren en el estado de Hidalgo donde se reproducen de manera íntegra los diseños de los llamados tenangos, los cuales son obras de arte realizadas por artistas de la región y que muchas veces sus obras son reproducidas y no se les entrega ningún beneficio por su autoría.

Se busca que ante todo la originalidad de nuestros artesanos mexicanos sea reconocida no solamente en el país, sino que sean enaltecidas en todas partes del mundo y con estas actividades específicas por parte del IMPI, se asegura una mayor protección para todas y todos los artesanos de todas las regiones de nuestro país.

Sobre lo anterior, resulta revelador saber que, de un total de 931 denominaciones de origen registradas al mes de enero de 2016 ante la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual OMPI, Francia cuenta con 509 denominaciones de origen (55 por ciento del total) mundialmente reconocidas y representan una muy importante fuente de divisas para dicho país; sólo por mencionar a algunas: Pimiento de Espelette, Ciruela d’Agen, los quesos Cantal, Comté, Roquefort, Cantal, los vinos Muscat de Rivesaltes, Cahors, el Coteaux de l’Aubance, el Pineau des Charentes, entre otros (France.fr, s.f.)

En América, Cuba encabeza el ranking con 20 denominaciones, seguida por México, que para enero de 2016 contaba con 14, Perú con 8 y Costa Rica con 1 denominación. (Oficina Internacional de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual OMPI, 2016)

	País de origen	Total	%
	Total	931	100%
1	Francia (FR)	509	55%
2	Italia (IT)	118	13%
3	República Checa (CZ)	76	8%
4	Bulgaria (BG)	51	5%
5	Irán (República Islámica del) (IR)	32	3%
6	Georgia (GE)	28	3%
7	Hungría (HU)	28	3%
8	Cuba (CU)	20	2%
9	México (MX)	14	2%
10	Perú (PE)	8	1%
11	Argelia (DZ)	7	1%
12	Portugal (PT)	7	1%
13	Eslovaquia (SK)	7	1%
14	Túnez (TN)	7	1%
15	República Democrática Popular de Corea (KP)	6	1%
16	Ex República Yugoslava de Macedonia (MK)	5	1%
17	Serbia (RS)	3	0%
18	Montenegro (ME)	2	0%
19	Costa Rica (CR)	1	0%
20	Israel (IL)	1	0%
21	República de Moldova (MD)	1	0%
22	Bosnia y Herzegovina (BA)	0	----
23	Burkina Faso (BF)	0	----
24	Congo (CG)	0	----
25	Gabón (GA)	0	----
26	Haití (HT)	0	----
27	Nicaragua (NI)	0	----
28	Togo (TG)	0	----

Con base en la información de la Secretaría de Economía al 15 de septiembre de 2016, México apenas tiene 15 denominaciones de origen y, de todas ellas, sólo el Tequila es reconocido intencionalmente; en este sentido, nuestras autoridades merecen un marco jurídico que permita más y mejor promocionar –en el mercado nacional e internacional– cada una de las 14 denominaciones restantes con las que contamos. (Secretaría de Economía, 2016)

Es importante reconocer que no hemos sido capaces de potenciar nuestra vasta riqueza natural y cultural; en este sentido, la creación de nuevas denominaciones de origen tiene, como finalidad, potenciar el buen uso de nuestras riquezas. Cabe precisar que la creación de nuevas denominaciones de origen, deben ir acompañadas de una efectiva promoción para posicionarlas en los mercados objetivo.

Al respecto, resulta lamentable que no le estemos dando una adecuada promoción a las denominaciones de origen existentes, sabemos del tequila, pero muchos desconocemos que el: ámbar de Chiapas, el arroz del estado de Morelos, el bacanora, el café Chiapas, café Veracruz, el cacao de Grijalva, la charanda, el chile habanero de la península de Yucatán, el mango Ataulfo del Soconusco Chiapas, el mezcal, el olinalá, sotol, la talavera, el tequila y la vainilla de Papantla también cuentan con denominación de origen (Secretaría de Economía, 2016).

Productos como el aguacate, el vino, el abulón, el queso chihuahua, el café pluma, los tenangos, entre otros, se verían beneficiados con la protección de una denominación de origen que avalara la singularidad de su elaboración, sabor o propiedades.

Una de las actividades más importantes que se busca es que todos estos productos puedan ser protegidos en todo momento, y con el apoyo jurídico y técnico que se brinde se podrán acceder a la protección mediante la declaración de protección de una denominación de origen emitida por el IMPI.

Así tenemos, que el estado de Jalisco está impulsando la denominación de origen para el virote salado, el café de San Sebastián del Oeste, los dulces de guayaba y el chicle de Talpa; también, el ponche de granada de Ciudad Guzmán, las cajetas de Sayula y los equipales de Zacoalco de Torres; además, el queso cotija, el chile Yhualica de González Gallo, así como las artesanías huicholes y las que se fabrican en Tlaquepaque (gobierno del estado de Jalisco, 2014).

Con la finalidad de facilitar e ilustrar de mejor manera los cambios propuestos, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Texto Vigente	Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa Texto Propuesto
Capítulo I Del Ámbito de Aplicación y Objeto de la Ley	Capítulo I Del Ámbito de Aplicación y Objeto de la Ley
Artículo 4	Artículo 4
Son objetivos de esta Ley:	Son objetivos de esta Ley:
I. (...)	I. (...)
II. Promover a) a i) (...)	II. Promover a) a i) (...)
	j) El apoyo técnico y jurídico para proponer y gestionar ante las autoridades competentes la creación de nuevas denominaciones de origen que abonen al desarrollo y consolidaciones de las MIPYMES.
Artículo 7	Artículo 7
La Secretaría, con la participación, en su caso, de las demás dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, así como de los Gobiernos de los Estados y Municipios, procurará la aplicación y vigilará el cumplimiento de esta Ley y, en particular, realizará lo siguiente:	La Secretaría, con la participación, en su caso, de las demás dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, así como de los Gobiernos de los Estados y Municipios, procurará la aplicación y vigilará el cumplimiento de esta Ley y, en particular, realizará lo siguiente:
I. a III. (...)	I. a III. (...)
	III Bis. Brindar apoyo técnico y jurídico para proponer y gestionar ante las autoridades competentes la creación de nuevas denominaciones de origen que abonen al desarrollo y consolidaciones de la microindustria y la actividad artesanal.
IV. y V. (...)	IV. y V. (...)

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso j) al apartado II del artículo 4 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y se adiciona una fracción III Bis al artículo 7 de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, en materia de Denominación de Origen.

Artículo Primero. Se adiciona un inciso j) al apartado II del artículo 4 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, en materia de Denominación de Origen, para quedar como sigue:

Artículo 4. Son objetivos de esta Ley:

- I. (...)
- II. Promover
 - a) a i) (...)

j) El apoyo técnico y jurídico para proponer y gestionar ante las autoridades competentes la creación de nuevas denominaciones de origen que abonen al desarrollo y consolidaciones de las Mipymes.

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción III Bis al artículo 7 de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, en materia de Denominación de Origen.

Artículo 7. La Secretaría, con la participación, en su caso, de las demás dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, así como de los gobiernos de los estados y municipios, procurará la aplicación y vigilará el cumplimiento de esta Ley y, en particular, realizará lo siguiente:

I. a III. (...)

III Bis. Brindar apoyo técnico y jurídico para proponer y gestionar ante las autoridades competentes la creación de nuevas denominaciones de origen que abonen al desarrollo y consolidaciones de la microindustria y la actividad artesanal.

IV. y V. (...)

Transitorio

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

Notas

1 De acuerdo con el Banco de México, en 2016 el monto de la importaciones de México, provenientes de los Estados Unidos de Norte América fue de 179'582,718 miles de dólares, mientras que las exportaciones mexicanas hacia ese país fue de 302'654,482 miles de dólares. (El Banco de México, 2017)

2 El total de exportaciones de México en 2016 alcanzó los 373'929,632 miles de dólares, mientras que el total de importaciones nacionales fue de 387,064,499 miles de dólares.

Referencias

El Banco de México, 2017. El Banco de México. [En línea] Available at: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirecto->

rioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarDirectorioCuadros&locale=es

[Último acceso: 14 Noviembre 2017].

France.fr, s.f. France.fr. [En línea]

Available at: <http://es.france.fr/es/infosredac/francia-de-los-aoc>

[Último acceso: 14 Noviembre 2017].

Gobierno del estado de Jalisco, 2014. Jalisco.gob.mx. [En línea]

Available at: <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/13512>

[Último acceso: 14 Noviembre 2017].

Oficina Internacional de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual OMPI, 2016. Las Denominaciones de Origen. Ginebra, Suiza: Oficina Internacional de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual .

Secretaría de Economía, 2016. Gob.mx. [En línea]

Available at: <https://www.gob.mx/se/articulos/mexico-cuenta-con-15-productos-que-ostentan-denominacion-de-origen?idiom=es>

[Último acceso: 15 noviembre 2017].

Salón del Pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, noviembre 23 de 2017.

Diputado Alejandro González Murillo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, A CARGO DEL DIPUTADO BENJAMÍN MEDRANO QUEZADA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Benjamín Medrano Quezada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 55 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

México es uno de los países más proclives a sufrir daños como consecuencia del fenómeno del cambio climático, debido a su ubicación entre los océanos Pacífico y Atlántico, lo que se traduce en un alto grado de peligro por sequías, ondas de calor e inundaciones, el cual implica frecuentes pérdidas humanas y materiales.

Diversos escenarios planteados por el actual gobierno federal en el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 coinciden en proyectar para 2100 un incremento de más de 4 grados Celsius en la zona fronteriza con Estados Unidos y de alrededor de 2.5 y 3.5 en el resto del país. Respecto a las precipitaciones pluviales, se espera que éstas disminuyan hasta en 10 por ciento en la mayoría del territorio nacional, aunque en ciertas regiones disminución podrá ser mayor.

De seguir habiendo un aumento en el nivel de la temperatura de entre 2.5 y 4.5 grados Celsius, acompañado de una disminución en las precipitaciones que oscile entre 5 y 10 por ciento, los efectos del cambio climático podrían ser del tenor siguiente:¹

- La mayor parte del país se volverá más seca y las sequías más frecuentes, con el consiguiente aumento de demanda de agua particularmente en el norte del país y en las grandes urbes;
- Habrá regiones donde las precipitaciones se vuelvan más intensas y frecuentes, incrementando el riesgo de inundaciones;

- El incremento en los niveles del mar significará un peligro para los sectores residencial y de infraestructura ubicados en las zonas costeras;
- El sector hídrico podría verse afectado por la intrusión de aguas salinas;
- Mayor número e intensidad de tormentas;
- Reducción del área cubierta de bosques de coníferas, especies de zonas áridas, semiáridas y especies forestales de zonas templadas;
- Colapso demográfico de las poblaciones marinas, ocasionando baja productividad en las pesquerías; y
- Reducción de mamíferos terrestres y voladores.

Desde el ámbito social, el gobierno federal ha estimado que 68 por ciento de la población ha sido alguna vez afectada por desastres, cifra que coincide con los grupos en situación de pobreza y extrema pobreza. Estos grupos, menciona, habitan en viviendas precarias y zonas de alto riesgo ante desastres climáticos, como laderas de montañas, barrancas o zonas susceptibles de inundación.

En cuanto a las áreas urbanas, el gobierno advierte que es muy probable que durante las próximas décadas los espacios que se construyen hoy, operen en condiciones climáticas diferentes, por lo que resulta importante incluir criterios de cambio climático en el diseño y construcción de viviendas, como de infraestructura hospitalaria, energética, de comunicaciones y transportes, turística, así como en todos los instrumentos de ordenamiento territorial para contar con mayor resistencia de la infraestructura y zonas seguras para la población ante condiciones de clima distintas a las actuales.

En materia económica, la Encuesta Nacional de Cambio Climático señala que los efectos económicos de los fenómenos hidrometeorológicos extremos pasaron de un promedio anual de 730 millones de pesos durante el periodo 1980-1999 a casi 22 mil millones para el lapso 2000-2012.

Ahora bien, la actual administración explica que el sector agropecuario es uno de los más vulnerables y a su vez uno de los que más impacta a la integridad ecológica del país. Los aumentos en la temperatura, así

como los cambios en la precipitación, podrían provocar severas disminuciones en la productividad de este sector. De acuerdo con el diagnóstico previsto en el programa especial en comento, las actividades agropecuarias podrían verse afectadas por la intrusión de aguas salinas.

El gobierno de la república también ha establecido que los aumentos en la temperatura, así como los cambios en las temperaturas extremas y en la precipitación, podrían provocar severas disminuciones en la productividad de este sector. Igualmente, se prevé una disminución de la productividad del maíz para la década de 2050, y que la mayoría de los cultivos resulten menos adecuados para la producción en México hacia 2030, empeorando esta situación para finales del siglo XXI.

Los efectos del cambio climático sobre la agricultura no son cosa del futuro, sino una realidad palpable a partir de hechos concretos. En 2009 ocurrió la peor sequía en 60 años, 2010 fue el año más lluvioso del que se tenga registro y en 2011 hubo intensas y atípicas heladas, así como menor precipitación pluvial. En septiembre de 2013, ocurrieron intensas lluvias que ocasionaron algunos daños a la agricultura y, lamentablemente, pérdida de vidas humanas. En varios lugares del país llovió en unos cuantos días tal cantidad de agua que es equiparable a la mitad de todo lo que llovió en 2012. Asimismo, 74 por ciento de la superficie agrícola que se siembra se cultiva en temporal, por lo que la producción está cada vez más expuesta a los efectos del cambio climático, lo que representa un freno estructural para la productividad.²

Dada la actual situación, durante los últimos años se han venido adoptando nuevos modelos tendientes a mitigar y a adaptarse a los efectos del cambio climático. La construcción de dichos modelos tiene que partir forzosamente de conceptos novedosos que nos permitan explicar mejor la realidad y los retos que enfrentamos. Uno de los términos a los que nos referimos es el de resiliencia, el cual es concebido en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 como la capacidad de la población de salvaguardar el acceso sostenible a cantidades adecuadas y de calidad aceptable de agua para sostener los medios de sustento, el bienestar humano y el desarrollo socioeconómico, para garantizar la protección contra la contaminación del agua y los desastres relacio-

nados con el agua, y para preservar los ecosistemas en un clima de paz y estabilidad política.

La importancia que ha adquirido dicha construcción teórica ha sido tal que, en la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano que entrara en vigor el año pasado, éste fue incluido como un objetivo relacionado con el establecimiento de especificaciones a que estarán sujetos los procesos de ocupación del territorio, tales como aprovechamientos urbanos, edificación de obras de infraestructura, Equipamiento Urbano y viviendas, en zonas sujetas a riesgos geológicos e hidrometeorológicos, a fin de prevenir riesgos a la población y evitar daños irreversibles en sus personas o sus bienes, así como para mitigar los impactos y costos económicos y sociales en los centros de población.

El uso del término *resiliencia* dista de ser una moda, pues se ha incluido también en diversos programas gubernamentales; por ejemplo: el sectorial de medio ambiente y recursos naturales 2013-2018, donde se establece como un objetivo incrementar la resiliencia a efectos del cambio climático y disminuir las emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero.

Por su parte, el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 establece que ante un clima cambiante y la posibilidad de riesgos climáticos en aumento, la respuesta es reducir lo más posible la vulnerabilidad social. La reducción de esa vulnerabilidad implicará entonces aumentar las capacidades de adaptación, incrementar la resiliencia o inclusive la transformación social.

El Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 consigna que la forma de producir alimentos está cambiando? la innovación tecnológica, la infraestructura, el ordenamiento en las actividades productivas, las prácticas sustentables y la gestión de riesgos en las actividades primarias, son los principales instrumentos de política pública para lograr una mayor resiliencia en el sector agroalimentario.

De lo señalado hasta ahora tenemos que la resiliencia constituye un concepto básico para entender las políticas del Estado mexicano destinadas a mitigar y adaptarnos los efectos producidos por el fenómeno del cambio climático.

Otro concepto que se relaciona cercanamente con la preservación de la productividad en el campo es la *reconversión*, figura prevista en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y a través de la cual se pretende que los tres niveles de gobierno, mediante estructura productiva sustentable, incorporen cambios tecnológicos y de procesos que contribuyan a la productividad y competitividad del sector agropecuario, a la seguridad y soberanía alimentarias y al óptimo uso de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias.

El ordenamiento en cuestión dispone en el artículo 53 que el gobierno federal podrá suscribir con los productores, individualmente u organizados, contratos de aprovechamiento sustentable de tierras definidos regionalmente, con el objeto de propiciar un aprovechamiento útil y sustentable de las tierras, buscando privilegiar la integración y la diversificación de las cadenas productivas, generar empleos, agregar valor a las materias primas, revertir el deterioro de los recursos naturales, producir bienes y servicios ambientales, proteger la biodiversidad y el paisaje, respetar la cultura, los usos y costumbres de la población, así como prevenir los desastres naturales.

La ley en cuestión también contempla que los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán los propósitos siguientes:

- I. Responder eficientemente a la demanda nacional de productos básicos y estratégicos para la planta industrial nacional;
- II. Atender a las exigencias del mercado interno y externo, para aprovechar las oportunidades de producción que representen mejores opciones de capitalización e ingreso;
- III. Fomentar el uso eficiente de las tierras de acuerdo con las condiciones agroambientales, y disponibilidad de agua y otros elementos para la producción;
- IV. Estimular la producción que implique un elevado potencial en la generación de empleos locales;
- V. Reorientar el uso del suelo cuando existan niveles altos de erosión o impacto negativo sobre los ecosistemas;

VI. Promover la adopción de tecnologías que conserven y mejoren la productividad de las tierras, la biodiversidad y los servicios ambientales;

VII. Incrementar la productividad en regiones con limitantes naturales para la producción, pero con ventajas comparativas que justifiquen la producción en condiciones controladas;

VIII. Fomentar la producción hacia productos con oportunidades de exportación y generación de divisas, dando prioridad al abastecimiento nacional de productos considerados estratégicos; y

IX. Fomentar la diversificación productiva y contribuir a las prácticas sustentables de las culturas tradicionales.

La ley cuya reforma se plantea a través de la presente iniciativa estipula que los objetivos que se buscan a través de los apoyos a los productores y organizaciones económicas para incorporar cambios tecnológicos y de procesos, serán tendentes a

- I. Mejorar los procesos de producción en el medio rural;
- II. Desarrollar economías de escala;
- III. Adoptar innovaciones tecnológicas;
- IV. Conservar y manejar el ambiente;
- V. Buscar la transformación tecnológica y la adaptación de tecnologías y procesos acordes a la cultura y los recursos naturales de los pueblos indígenas y las comunidades rurales;
- VI. Reorganizar y mejorar la eficiencia en el trabajo;
- VII. Mejorar la calidad de los productos para su comercialización;
- VIII. Usar eficientemente los recursos económicos, naturales y productivos; y
- IX. Mejorar la estructura de costos.

Los referidos apoyos destinados a la reconversión productiva en la actividad agropecuaria y agroindustrial se orientarán a impulsar preferentemente:

- I. La constitución de empresas de carácter colectivo y familiar, o que generen empleos locales;
- II. El establecimiento de convenios entre industrias y los productores primarios de la región para la adquisición de materias primas;
- III. La adopción de tecnologías sustentables ahorradoras de energía; y
- IV. La modernización de infraestructura y equipo que eleve su competitividad.

De lo señalado se desprende que *resiliencia* y *reconversión* son dos conceptos orientados a salvaguardar el acceso a recursos naturales, garantizar la protección contra la polución y los desastres naturales y preservar los ecosistemas, pero con base en modificaciones en los procesos productivos que mejoren la economía de las familias, diseñadas a partir de la introducción de avances tecnológicos.

Pese a que ambos conceptos guardan una estrecha relación, toda vez que sus objetivos se entrelazan y de que para la aplicación práctica de ambos se requiere en muchos casos del otorgamiento de apoyos por parte de los tres niveles de gobierno, lo cierto es que uno de ellos, la resiliencia, actualmente no se encuentra contemplado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, situación que resulta incomprensible, toda vez que, como señalamos en los párrafos precedentes, el sector agrícola es uno de los más vulnerables frente a las consecuencias del cambio climático. El llenado de dicha laguna jurídica no tendría objetivo que hacer de la resiliencia un objetivo a seguir al momento de proponer cambios en la estructura productivas de las comunidades agrícolas.

Por esto proponemos una reforma del artículo 55 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con el propósito de que los apoyos para el cambio de la estructura productiva tengan como uno de sus objetivos reconvertir los cultivos para aumentar la resiliencia de los productores.

A efecto de ilustrar con mayor claridad el sentido de la presente iniciativa, se agrega el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	INICIATIVA
Artículo 55.- Los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán como propósitos:	Artículo 55.- Los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán como propósitos:
I. Responder eficientemente a la demanda nacional de productos básicos y estratégicos para la planta industrial nacional;	I. Responder eficientemente a la demanda nacional de productos básicos y estratégicos para la planta industrial nacional;
II. Atender a las exigencias del mercado interno y externo, para aprovechar las oportunidades de producción que representen mejores opciones de capitalización e ingreso;	II. Atender a las exigencias del mercado interno y externo, para aprovechar las oportunidades de producción que representen mejores opciones de capitalización e ingreso;
III. Fomentar el uso eficiente de las tierras de acuerdo con las condiciones agroambientales, y disponibilidad de agua y otros elementos para la producción;	III. Fomentar el uso eficiente de las tierras de acuerdo con las condiciones agroambientales, y disponibilidad de agua y otros elementos para la producción;
IV. Estimular la producción que implique un elevado potencial en la generación de empleos locales;	IV. Estimular la producción que implique un elevado potencial en la generación de empleos locales;
V. Reorientar el uso del suelo cuando existan niveles altos de erosión o impacto negativo sobre los ecosistemas;	V. Reorientar el uso del suelo cuando existan niveles altos de erosión o impacto negativo sobre los ecosistemas;
VI. Promover la adopción de tecnologías que conserven y mejoren la productividad de las tierras, la biodiversidad y los servicios ambientales;	VI. Promover la adopción de tecnologías que conserven y mejoren la productividad de las tierras, la biodiversidad y los servicios ambientales;
VII. Incrementar la productividad en regiones con limitantes naturales para	VII. Incrementar la productividad en regiones con limitantes naturales para

la producción, pero con ventajas comparativas que justifiquen la producción bajo condiciones controladas;	la producción, pero con ventajas comparativas que justifiquen la producción bajo condiciones controladas;
VIII. Fomentar la producción hacia productos con oportunidades de exportación y generación de divisas, dando prioridad al abastecimiento nacional de productos considerados estratégicos; y	VIII. Fomentar la producción hacia productos con oportunidades de exportación y generación de divisas, dando prioridad al abastecimiento nacional de productos considerados estratégicos;
IX. Fomentar la diversificación productiva y contribuir a las prácticas sustentables de las culturas tradicionales.	IX. Fomentar la diversificación productiva y contribuir a las prácticas sustentables de las culturas tradicionales, y
	X. Reconvertir los cultivos para aumentar la resiliencia de los productores.
SIN CORRELATO	ARTICULO TRANSITORIO ÚNICO. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por todo lo expuesto se somete a consideración de esta soberanía la aprobación del siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se **reforma** el artículo 55 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, para quedar como sigue:

Artículo 55. Los apoyos para el cambio de la estructura productiva tendrán como propósitos

I. a VII. ...

VIII. Fomentar la producción hacia productos con oportunidades de exportación y generación de divisas, dando prioridad al abastecimiento nacional de productos considerados estratégicos;

IX. Fomentar la diversificación productiva y contribuir a las prácticas sustentables de las culturas tradicionales; y

X. Reconvertir los cultivos para aumentar la resiliencia de los productores.

Transitorio

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

Notas

1 Fuente:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342492&fecha=28/04/2014 Consultada el 16 de diciembre de 2017, a las 22:50 horas.

[1]2 Fuente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/82434/DOF_-_Diario_Oficial_de_la_Federaci_n.pdf Consultada el 16 de noviembre de 2017, a las 23:40 horas.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 23 de noviembre de 2017.

Diputado Benjamín Medrano Quezada (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, Y FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, A CARGO DE LA DIPUTADA KARINA PADILLA ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Karina Padilla Ávila, 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 esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 147 Bis, 170 Bis, 171 y 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), así como los artículos 29, 45 y 54 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA), al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Ciertamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su artículo 4o. el derecho de todos los mexicanos a un medio ambiente sano, un entorno seguro y a las condiciones que garanticen la integridad y la vida de todos los que habitamos en este país. Sin embargo, dicho precepto no se cumple a cabalidad en muchas regiones de la nación y las causas son variadas, pero una que podríamos considerar recurrente es la falta de información.

Sí, la carencia de información o la dificultad para acceder a la misma puede llegar a ser un factor que afecte la salud, seguridad y el derecho a un medio ambiente saludable; porque cuando las autoridades responsables carecen de información respecto a quienes están contaminando o dañando el ambiente en cualquier modalidad, no pueden prevenir nuevos daños, sancionar a los responsables o garantizar que se remediará lo afectado o se atenderá a las víctimas que puedan resultar.

Asimismo, cuando las autoridades cuentan con dicha información pero no la divulgan ni se hacen responsables de actuar en consecuencia, de alguna manera se convierten en cómplices de dichos delitos, por ocultarlos, no sancionarlos ni ver la manera de prevenir que se vuelvan a cometer. Además, al no informar a la po-

blación sobre lo que sucede influyen en que las personas tampoco puedan tomar decisiones más adecuadas para salvaguardar su salud e integridad, ni cuidar mejor a sus familias o demás personas que dependen de ellas.

Al respecto, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental apunta en su primer artículo:

“Artículo 1o. La presente ley **regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional**, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

Los preceptos de este ordenamiento son reglamentarios del artículo 4o. constitucional, de orden público e interés social y tienen por objeto la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental.

El régimen de responsabilidad ambiental reconoce que el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales. Reconoce que el desarrollo nacional sustentable debe considerar los valores económicos, sociales y ambientales.

El proceso judicial previsto en el presente título se dirigirá a determinar la responsabilidad ambiental, sin menoscabo de los procesos para determinar otras formas de responsabilidad que procedan en términos patrimoniales, administrativos o penales.”

Porque contar con la información necesaria para saber qué riesgos hay, qué se hace para evitar daños al ambiente y/o a la población, así como garantizar que de presentarse alguna afectación se investigará, deslindarán responsabilidades, sancionará conforme a derecho y buscará la atención y reparación del daño para los

afectados, etcétera, es un derecho y una responsabilidad también, de los ciudadanos y por supuesto de las autoridades.

Por ello, haciendo mi parte en esta responsabilidad, desde el inicio de la presente legislatura he presentado diversos puntos de acuerdo solicitando información sobre las afectaciones de Petróleos Mexicanos (Pemex) y otras industrias en mi distrito; asimismo he dirigido oficios requiriendo la información correspondiente tanto a la misma paraestatal como a los titulares de Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), al igual que a las autoridades ambientales en mi entidad.

Cabe señalar que las consecuencias derivadas de actos u omisiones respecto a la información solicitada, así como de acciones a emprender para evitar mayores daños ambientales generados desde la refinería de Salamanca, se traducen en eventos atmosféricos de consideración que han provocado serias afectaciones en la salud; constantes emanaciones de nubes tóxicas que de acuerdo con autoridades ambientales incluso han contenido partículas de “gasóleo”, lo que derivó en la intoxicación de estudiantes de planteles educativos cercanos a las instalaciones de Pemex, pre contingencia ambiental con la presencia de partículas de bióxido de azufre en el aire, así como incendio de pastizales, desfogue de residuos al río Lerma y una lamentable explosión al interior del inmueble de la refinería evento en el cual perdieron la vida ocho personas, y es la fecha en que la información solicitada por todos estos hechos ha sido incompleta, a cuenta gotas y en el mayor de los casos, inconsistente.

No contar con información detallada, oficial y completa respecto a las causas, investigaciones y sanciones de los probables responsables de los eventos, ha generado no sólo desconfianza, sino temor ante la población, así como sentida percepción de indefensión y vulnerabilidad ante la velada información que les permita implementar trabajos de prevención y protocolos de actuación ante eventos recurrentes o de mayores consecuencias.

Porque conocer las causas de los diversos incidentes o hechos de contaminación denunciados, tanto en los medios como a través de ciudadanos y legisladores, es

fundamental para que la ciudadanía pueda tomar las precauciones correspondientes, pero aún más para que las autoridades responsables realmente implementen medidas que prevengan y eviten posteriores tragedias.

Además, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es muy clara en su artículo 3o., donde señala que:

“Artículo 3. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y esta ley, **es pública, accesible a cualquier persona y sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada de forma temporal por razones de interés público y seguridad nacional** o bien, como confidencial. Los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que estas leyes señalan.

El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.”

Indudablemente es responsabilidad de las autoridades cuidar el ambiente y sancionar a quienes incurran en delitos ambientales; así como informarlos para tomar las precauciones pertinentes. Pero revisando la legislación en materia ambiental encontramos que no se precisa con claridad la obligación de informar a la ciudadanía, de divulgar los resultados de las investigaciones, las sanciones a los responsables ni las acciones para no exponernos a mayores afectaciones.

En ese mismo sentido, como declaró hace unos días el senador Fernando Torres Graciano, quien es parte de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Senado de la República, “muchas veces, bueno la mayoría de las veces no tenemos respuesta de las diferentes dependencias (...) sí se ha hecho (exigir a las dependencias información), pero insisto a veces no nos tienen la respuesta o no se tiene la respuesta tan detallada simplemente se manda información pues general y no sabemos puntualmente cuáles son las causas y si se ha seguido insistiendo con las diferentes instancias”(http://salmantino.mx/2017/06/12/no-hay-respuesta-de-dependencias-por-plan-salamanca-fernando-torres-graciano/).

Esto a pesar de que tanto la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 132, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el artículo 135, expresamente señalan que la respuesta a una solicitud de información no reservada deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, el cual no podrá exceder de 30 días contados a partir de la solicitud.

“Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹:

Artículo 132. La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá exceder de veinte días, contados a partir del día siguiente a la presentación de aquélla.

Excepcionalmente, el plazo referido en el párrafo anterior podrá ampliarse hasta por diez días más, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas, las cuales deberán ser aprobadas por el Comité de Transparencia, mediante la emisión de una resolución que deberá notificarse al solicitante, antes de su vencimiento.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública²:

Artículo 135. La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá exceder de veinte días, contados a partir del día siguiente a la presentación de aquélla.

Excepcionalmente, el plazo referido en el párrafo anterior podrá ampliarse hasta por diez días más, siempre y cuando existan razones fundadas y motivadas, las cuales deberán ser aprobadas por el Comité de Transparencia, mediante la emisión de una resolución que deberá notificarse al solicitante, antes de su vencimiento.”

De igual manera, requerimos dejar asentado en la ley la obligación de las autoridades correspondientes de que la información relativa a la operación y recursos con los que cuenta el Fondo de Responsabilidad Ambiental **deberá ser pública y accesible para su consulta inmediata, a través de la página web de la Secretaría, autoridad que administra dicho Fondo.**

Porque a pesar de que en los artículos 45 y 46 de la Ley de Responsabilidad Ambiental dice que “La información relativa a la operación del fondo será pública en términos de lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” y que “se sujetará a los procedimientos de control, auditoría, transparencia, evaluación y rendición de cuentas que establecen las disposiciones legales aplicables”; pues en la realidad no existe información alguna disponible sobre dicho fondo.

Por ello también considero de la mayor relevancia modificar el artículo 171 de la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)**, a fin de incluir sanciones severas para las autoridades que no cumplan con su obligación de responder las peticiones de información o actuar ante las denuncias por afectaciones ambientales; dichas sanciones buscan reforzar los elementos que garanticen que las autoridades investigarán y sancionarán a quienes cometan delitos ambientales, además ayudarán a disuadirlos de que se conviertan en cómplices o encubridores de aquellos.

Por todo lo anterior, teniendo en cuenta que en todo el país se siguen provocando afectaciones al medio ambiente, de distintos actores y formas a veces inimaginables, es necesario realizar modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), así como de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA) para garantizar nuestro derecho a recibir información veraz y oportuna por parte de las autoridades responsables, a fin de que se haga realidad el derecho de todos los habitantes del país a un medio ambiente sano y seguro.

Por los motivos antes expuesto, propongo lo siguiente:

Decreto que reforma y adiciona los artículos 147 Bis, 170 Bis, 171 y 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como los artículos 29, 45 y 54 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Artículo Único. Se reforma y adiciona los artículos 147 Bis, 170 Bis, 171 y 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como los artículos 29, 45 y 54 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Capítulo V

Actividades Consideradas como Altamente Riesgosas

Artículo 147 Bis. Quienes realicen actividades altamente riesgosas, en los términos del Reglamento correspondiente, deberán contar con un seguro de riesgo ambiental. Para tal fin, la Secretaría con aprobación de las Secretarías de Gobernación, de Energía, de Economía, de Salud, y del Trabajo y Previsión Social integrará un Sistema Nacional de Seguros de Riesgo Ambiental.

La Secretaría garantizará el acceso a la información de dicho Sistema según lo establecido en la legislación en materia de transparencia.

Artículo 170 Bis. Cuando la Secretaría ordene alguna de las medidas de seguridad previstas en esta Ley, indicará al interesado cuando proceda, las acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de dichas medidas, así como los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas éstas, se ordene el retiro de la medida de seguridad impuesta.

La Secretaría garantizará, a las personas que así lo soliciten, el acceso a la información respecto a lo previsto en este título.

Artículo 171. Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, con una o más de las siguientes sanciones:

I. a V. ...

Si la Secretaría o autoridad responsable no responde o actúa ante denuncias por afectaciones ambientales, también se hará acreedora a una sanción y/o multa que podrá ser hasta el equivalente a los costos de remediación de las afectaciones y reparación del daño a los afectados por no cumplir con su obligación.

...

...

...

Artículo 173. ...

I. a V...

...

...

La autoridad correspondiente, informará al denunciante y a los afectados sobre las sanciones administrativas impuestas.

Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

Artículo 29. La acción a la que hace referencia el presente título es imprescriptible, por tratarse de una garantía a un derecho humano como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

Artículo 45. ...

La información relativa a la operación y recursos con los que cuenta el Fondo **deberá ser pública y accesible según lo establecido en la legislación aplicable en materia de transparencia.**

Artículo 54. ...

En aquellos casos en que, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, la Secretaría o la Procuraduría tengan conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos contra el ambiente, **deberán formular** denuncia inmediata ante el Ministerio Público.

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Artículo 1. La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

2 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 23 de noviembre de 2017.

Diputada Karina Padilla Ávila (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 360 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, A CARGO DE LA DIPUTADA MARIANA TREJO FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe, Mariana Trejo Flores, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 360 de la Ley General de Salud, en materia de sanidad migratoria, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En la sexagésima primera *Asamblea mundial de la salud*, el 7 de abril de 2008, la Organización Mundial de la Salud (OMS) refirió en el orden del día, un informe por parte de la Secretaría sobre uno de los fenómenos internacionales más recurrentes en la primera década del siglo XXI; la migración.¹

En dicho informe se establecía una serie de medidas cautelares en materia de atención y compromiso de los gobiernos de los países miembros para dar respuesta a los flujos migratorios y, a un fenómeno que comenzaba a salirse de control con la llamada “crisis de refugiados” debido a conflictos políticos, bélicos, económicos y sociales de sus países respectivos.

La crisis humanitaria generada por la movilización de millones de personas puso en un reto a la OMS y a los países hospitalarios, debido a que la intensidad de los flujos migratorios generaba un incremento sustancial en la demanda de atención de alimentación, vivienda, empleo, educación, servicios básicos y salud.

En materia de salud, las organizaciones internacionales establecieron un primer contacto, sin embargo, con la agudización de los conflictos y la extensión de la temporalidad del fenómeno, los países receptores tuvieron que hacer frente a reformas legales en materia de salud que les permitieran establecer un mecanismo de atención a la población migrante, legal o ilegal que cruzaba las fronteras de sus países huyendo de los conflictos de sus naciones.

El documento leído en la sexagésima primera *Asamblea mundial de la salud*, no establecía un panorama alentador en 2008 para el resto de la década y la entrada de la segunda década del siglo XXI, pues consideraba que los flujos migratorios permanecerían con tendencias crecientes, como se lee a continuación:

El volumen de los movimientos de población, voluntarios o forzados, está en aumento. Su efecto, ya se trate de éxodos o de afluencia de personas, está despertando gran interés a nivel regional, nacional y subnacional y entre los gobiernos, la sociedad civil y los medios de comunicación.

Según las estimaciones de Naciones Unidas, de los 175 millones de migrantes que hay en el mundo entero, 120 millones se incluyen en la categoría de trabajadores migratorios y sus familias. Los trabajadores documentados tienen una condición diferente de los trabajadores indocumentados y, por tanto, su nivel de acceso a los servicios sociales básicos es distinto. Aunque la mayoría de los trabajadores migratorios son varones, cada vez se cuentan más mujeres y niños entre los trabajadores migrantes internacionales, lo que hace a éstos más vulnerables a la trata de personas.

En todo el mundo, gran proporción de migrantes se desplazan legalmente, y su migración no tiene, necesariamente, efectos sanitarios negativos. Sin embargo, algunos encontrarán dificultades para acceder a la atención de salud. El propio proceso de migración puede tener consecuencias sanitarias negativas para los migrantes, en particular para algunos grupos, entre ellos los migrantes vulnerables y los que son víctimas de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes, y plantear riesgos sanitarios demostrados. Es preciso identificar mejor a las poblaciones que se están estudiando, a fin de permitir un análisis más profundo de la situación sanitaria y del acceso a la atención de salud de los diversos grupos de migrantes.

La migración puede necesitar respuestas humanitarias, sobre todo cuando se producen desplazamientos importantes de población debidos a desastres o conflictos dentro de un país o entre países. También presenta dificultades a la hora de organizar y prestar servicios sociales eficaces que tengan presente el factor cultural. Además, las necesidades sanitarias fundamentales de los migrantes no siempre se atienden de forma adecuada, lo que plantea preocupación respecto a la equi-

dad, la cohesión social y la integración. Por otra parte, existe un estrecho vínculo entre los movimientos de población y la propagación de enfermedades.

Por todos estos motivos, la salud de los migrantes es un tema de salud pública que está cobrando cada vez más importancia, tanto para los Estados miembros como para la labor de la secretaría. Por tanto, el presente informe aborda dos cuestiones diferentes, pero interrelacionadas, a saber: las necesidades sanitarias de los migrantes vulnerables y las repercusiones de la migración en la salud pública.²

La OMS refería a los países miembros y a los representantes diplomáticos de todos los países asistentes sobre la importancia de adoptar un enfoque de la salud basado en la población,³ que “permita armonizar estrategias, opciones de política e intervenciones destinadas a mejorar los resultados sanitarios entre grupos particulares de migrantes”. Ante la escalada y el aumento inusual de los flujos migratorios en Europa y América del Norte, la OMS declaraba estar preocupada por las legislaciones locales que impidieran brindar atención en materia de salud, llamando a los países miembros al concepto de *humanidad*.

La OMS propuso los siguientes planteamientos respecto a lo citado en el párrafo anterior: varios principios básicos intervienen a la hora de adoptar un enfoque de salud pública con relación a los migrantes;

- El principal objetivo de salud pública es evitar desigualdades entre los migrantes y la población de acogida en cuanto a la situación sanitaria y el acceso a los servicios de salud.
- Un segundo principio, estrechamente relacionado con el primero, es la necesidad de garantizar los derechos sanitarios de los migrantes, para lo cual hay que limitar la discriminación o estigmatización y suprimir los obstáculos que impiden el acceso de los migrantes a las intervenciones preventivas y curativas, que constituyen las prestaciones sanitarias básicas de la población de acogida.
- El tercer principio, asociado con las migraciones originadas por desastres o conflictos, es establecer intervenciones que salven vidas para reducir el exceso de mortalidad y morbilidad, y el cuarto consiste en minimizar las consecuencias negativas del

proceso migratorio en los resultados sanitarios de los migrantes. Se puede considerar que, en su conjunto, esos cuatro principios constituyen la base de un marco normativo para definir estrategias de salud pública para los migrantes.⁴

Por lo general, los movimientos de población hacen que los migrantes sean más vulnerables a riesgos sanitarios y, los exponen a los posibles peligros y, al estrés relacionados con los desplazamientos, la inserción en nuevos entornos y la reinserción en entornos anteriores. Las personas que acaban de migrar, a menudo se enfrentan a una situación de pobreza y marginación y tienen escaso acceso a prestaciones sociales y servicios de salud, sobre todo en los primeros tiempos de la inserción en un nuevo entorno (ya sea dentro o fuera del país de origen o retorno).

Por su parte, los trabajadores migratorios estacionales y poco especializados suelen concentrarse en sectores y ocupaciones con un alto nivel de riesgos de salud ocupacional. Los familiares, incluidos los niños, a veces desempeñan la misma actividad y, por tanto, pueden verse expuestos a esos riesgos.

Las víctimas de la trata de personas, sobre todo las mujeres y los niños, son particularmente vulnerables a los problemas de salud y tienen más probabilidades que otros grupos de población de padecer enfermedades transmisibles y no transmisibles, así como problemas de salud mental.

La migración, cuando está desencadenada por desastres o conflictos, situaciones de inseguridad alimentaria, enfermedades o cambios climáticos y otros peligros medioambientales, guarda una estrecha relación con la destrucción de los medios de subsistencia y a menudo con problemas de los sistemas de salud.

Las desigualdades en materia de salud se deben, en gran medida, a la discriminación, las diferencias de ingresos y las disparidades respecto del acceso a la educación, el empleo y las redes de asistencia social, y a que los inmigrantes vulnerables o las poblaciones de refugiados y las víctimas del tráfico ilícito están desproporcionadamente expuestos a estas desventajas.

Si bien el acceso equitativo a la atención de salud es importante, también lo son las medidas de promoción de la salud y prevención de enfermedades, que fre-

cuentemente se pasan por alto al examinar cuestiones relativas a la salud de los migrantes. Es posible realizar intervenciones que aborden los determinantes sociales de la salud mediante medidas intersectoriales dirigidas a las causas sociales.

Consiguientemente, esos determinantes económicos, políticos, sociales y ambientales de la salud de los migrantes ponen de relieve la importancia de establecer políticas intersectoriales, incluidas políticas destinadas a reducir el riesgo de desastres, que puedan tener efectos tanto en el proceso migratorio como en sus consecuencias más graves para la salud.⁵

En un compendio de estudios de la OMS sobre el fenómeno migratorio, los especialistas alertaron respecto a una serie de problemas asociados con el fenómeno del flujo migratorio:

- Falta de acceso a servicios de salud durante el trayecto.
- Falta de conocimiento del entorno y, de las condiciones imperantes en el medio por donde se desplazan.
- Carencia de acceso a medicamentos de forma inmediata.
- Vulnerabilidad a epidemias o enfermedades de transmisión por vector.
- Vulnerabilidad a enfermedades de transmisión sexual.
- Desnutrición y mal nutrición.
- Enfermedades de la piel debido a la falta de higiene durante el desplazamiento.
- Atención de urgencias médicas respiratorias, cutáneas, fracturas, quemaduras, laceraciones, úlceras, enfermedades intestinales, urgencias crónico-degenerativas, tratamientos mentales y psicológicos, así como urgencias oncológicas.
- Los migrantes son vulnerables a la delincuencia, el abuso laboral, sexual, psicológico, la trata de personas, la esclavitud, así como la vulnerabilidad que tienen para ser presas del crimen organizado, la

venta de órganos y cualquier tipo de ilícitos inimaginables. Su condición de migrantes y, más en condiciones ilegales, les convierten en seres con mayor vulnerabilidad.

La respuesta de la OMS ha sido una invitación abierta a todas las naciones miembros, a establecer, por principios éticos, morales y de humanidad, políticas de atención de salud a migrantes en todo el mundo.⁶

Para el caso específico mexicano, el Centro de Información de las Naciones Unidas, el 14 de marzo de 2017, emitió un comunicado público, como resultado de las investigaciones del fenómeno migratorio en México bajo los siguientes considerandos:

Copia textual del documento de la ONU para 2017 donde se aborda el tema específico de la migración centroamericana y sudamericana, así como del Caribe a territorio mexicano:

- Miles de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas centroamericanas cruzan la frontera sur mexicana cada año para huir la violencia que afecta a sus países, por lo que las y los representantes de las agencias de la ONU en México realizan actualmente una visita a Tapachula, Chiapas, para revisar la situación.

En un encuentro con medios de comunicación, Antonio Molpeceres, Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en México, señaló que Tapachula es donde existe la mayor problemática de migración que entra al país, ya que es uno de los principales puntos de ingreso de la población migrante y refugiada.

Muchos son transitorios, otros tienen la intención de quedarse, hay mucha gente que está saliendo por problemas de seguridad en sus respectivos países. Naciones Unidas tiene el tema de migración como una de sus prioridades, por lo que me pareció apropiado y pertinente poder reunirnos aquí en Tapachula para entender mejor este fenómeno, dijo.

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el país se ha registrado la llegada de más de 450 mil personas que cruzan cada año la frontera entre México y Guatemala para pedir asilo o seguir su camino hacia Estados Unidos.

No obstante, el Instituto Nacional de Migración reporta que en 2016 ingresaron por el estado de Chiapas dos millones 958 mil 230 personas, lo cual representa el flujo migratorio regular, sea para turismo o trabajo.

La mayoría de estos migrantes son salvadoreños, hondureños y guatemaltecos, aunque el año pasado se detectó un crecimiento de migraciones de personas provenientes de Cuba, Haití, así como de países africanos y asiáticos.

Antonio Molpeceres comentó que la migración es un tema importante que hace la portada de la prensa a nivel mundial, aunque se ha concentrado especialmente sobre la situación en el Mediterráneo donde miles de migrantes y refugiados arriesgan su vida para huir de los conflictos o para buscar mejores oportunidades en Europa.

Sin embargo, señaló que existe una situación migratoria importante en Centroamérica por la violencia generada por las pandillas y grupos criminales en Honduras, El Salvador y Guatemala.

Muchos migrantes también cruzan la frontera sur mexicana con el motivo de la reunificación familiar o para buscar mejores oportunidades.

Molpeceres, hijo de padres españoles que migraron a Canadá por motivos económicos, indicó que la seguridad es una de las principales razones por las que los centroamericanos migran hacia México y Estados Unidos.

“Mucho de esto es motivado por buscar un mejor futuro para sus hijos y a veces no queda de otra que moverse a otros países. Esto va a seguir pasando”, explicó.

Chiapas es el estado de mayor tránsito fronterizo del sur de México, ya que de los mil .140 kilómetros que cuenta la franja fronteriza de México con Centroamérica, 658.5 se hallan en esta entidad.

En este estado la ONU tiene el mayor número de proyectos en varios rubros, como la migración, salud, educación y desarrollo.

En los últimos años, la OIM y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados

han incrementado su personal respectivo en Chiapas para atender las necesidades crecientes de los migrantes y refugiados centroamericanos que llegan a esta zona del país.

“Ser migrante no es fácil”, por lo que se necesita atender a estas personas y darles apoyo requerido, concluyó Molpeceres.⁷

La ONU estima que 400 mil centroamericanos cruzan México de forma ilegal cada año y casi la mitad de ellos quieren escapar de la violencia en sus países.⁸ La crisis económica y, las políticas migratorias mexicanas, han convertido a México en un muro de contención social para los migrantes que intentan cruzar hacia los Estados Unidos y, para los migrantes que pretenden asentarse en el territorio nacional. La delincuencia, la violencia, la corrupción, así como la falta de una política migratoria eficiente, ha convertido a nuestro país en un territorio de tragedias para quienes intentan internarse en el territorio mexicano.

En 2015, 175 mil centroamericanos, principalmente de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, fueron repatriados a sus países de origen. Las cifras oficiales, emanadas del Instituto Nacional de Migración, arrojan que 1 de cada 10 migrantes ilegales es atrapado y repatriado en el territorio nacional. Sin embargo, la migración ilegal se basa sólo en estimados y aproximaciones; nadie conoce a ciencia cierta cifras reales del internamiento de migrantes que intentan cruzar hacia el norte del país en busca de una mejor calidad de vida.

El endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos en la frontera con México, ha generado una condición aún más adversa para los migrantes, por lo cual, muchos son regresados a México y abandonados a su suerte, sin empleo, seguridad social o atención a la salud y, es aquí donde cientos de miles de migrantes paran en los sistemas de salud nacionales para ser atendidos en sus condiciones de salud, lo cual ha encendido los focos de alerta, pues en el hecho se brinda la atención, pero la ley no les ampara ni les considera, siendo ellos, humanos en el abandono legal.

Esta iniciativa propone modificar el artículo 360 de la Ley General de Salud para establecer en un párrafo cuarto el concepto de migrantes legales e ilegales, con el afán de poder dar protección de salud a los migran-

tes en los términos y condiciones implementadas y sugeridas por la OMS y la ONU en la materia, de acuerdo con los documentos internacionales firmados por los máximos organismos internacionales sin que se afecte, ni juzgue la condición migratoria de los individuos en tránsito.

Por lo expuesto y fundado en el proemio, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, en los siguientes términos:

Decreto

Único. Se **adiciona** el párrafo cuarto al artículo 360 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 360. Cuando así lo estime conveniente la autoridad sanitaria, someterá a examen médico a cualquier persona que pretenda entrar en el territorio nacional.

Los reconocimientos médicos que deban realizar las autoridades sanitarias tendrán preferencia y se practicarán con anticipación a los demás trámites que corresponda efectuar a cualquier otra autoridad.

Cuando se trate de personas que ingresen al país con intención de radicar en él de manera permanente, además de los exámenes médicos que practique la autoridad sanitaria, deberán presentar certificado de salud obtenido en su país de origen, debidamente visado por las autoridades consulares mexicanas.

La atención médica a migrantes de tránsito o estancia legal, así como de estancia o tránsito ilegal, será considerada como atención médica con fines humanitarios y no estará sujeta a las disposiciones de su condición migratoria.

Transitorio

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

Notas

1 http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/A61/A61_12-sp.pdf

2 http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/A61/A61_12-sp.pdf

3 Se refiere a la defensa de la salud como un principio y un derecho humano, independiente de la nacionalidad, religión o condicionante existente.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

6 <http://www.scielo.br/pdf/reben/v64n3/v64n3a25.pdf>

7 <http://www.cinu.mx/noticias/la/onu/>

8 <http://www.elfinanciero.com.mx/financiamiento/mexico-presionado-por-ola-de-migrantes.html>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 23 de noviembre de 2017.

Diputada Mariana Trejo Flores (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 56 BIS, 132 Y 153-A DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y 58 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFlich Y VERÓNICA DELGADILLO GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos Clemente Castañeda Hoeflich y Verónica Delgadillo García, diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo establecido por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones a las leyes federales del Trabajo y de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con base en la siguiente:

Exposición de motivos

I. Los jóvenes viven una situación complicada y compleja en torno a la búsqueda de oportunidades. Han vivido un ambiente económico adverso que empezó con la crisis económica del 2008, en la que los niveles de desempleo para los jóvenes se incrementaron. Adicionalmente, en países como México, más de la mitad de los jóvenes considerados *millennials* están preocupados por el crimen, la corrupción, el hambre, los servicios de salud y la inequidad.¹

Una encuesta internacional realizada por Deloitte en el 2016,² que se llevó a cabo en países emergentes y desarrollados donde se consideraron a personas nacidas de 1981 a 1997, mostró los siguientes resultados:

* 25 por ciento de los jóvenes encuestados están preocupados por el desempleo.

* Sólo un tercio considera que las condiciones económicas en el mundo mejorarán y solo el 36 por ciento considera que la situación política de su país será mejor en el próximo año.

* El 30 por ciento consideran que sus empleadores están involucrados en el problema de la educación y el desempleo.

* Consideran que el crimen, los derechos de las minorías, la corrupción y la desigualdad de los ingresos son temas que están actualmente desatendidos.

Los jóvenes actualmente se enfrentan a condiciones socioeconómicas más difíciles que las de sus padres: la vivienda es extremadamente cara, el empleo es a menudo inestable y muchos de los apoyos institucionales están siendo retirados.

Dichas condiciones se presentan de forma similar entre la juventud mexicana y se agravan ante las condiciones de pobreza y desigualdad que sufre la gran mayoría de la población.

II. De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la población mexicana continúa siendo predominantemente joven: 25.7 por ciento (30.6 millones) de la población total son jóvenes de 15 a 29 años.³ Y de acuerdo con la Unicef 53.8 por ciento (21.2 millo-

nes) de los jóvenes mexicanos viven en condiciones de pobreza.⁴

Por su parte, la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) señala que 15 millones de jóvenes de 15 a 29 años en el primer trimestre de 2017 se encontraban ocupados, pero el 60.6 por ciento de ellos (9 millones) lo estaba en el sector informal.⁵

Según información del Inegi, en México, el 19.8 por ciento de los jóvenes desocupados se identifica con la falta de experiencia laboral, mientras que, del total de adolescentes y jóvenes no económicamente activos, poco más de 16.2 por ciento declaró disponibilidad para trabajar, pero dejó de buscar trabajo o no lo busca porque piensa que no tiene oportunidad para ello.⁶

Un estudio reciente realizado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) señaló que entre las principales preocupaciones de los jóvenes mexicanos se encuentra el acceso a la educación, la calidad de formación y la violencia social existente.⁷ Lo anterior ha repercutido en una falta de motivación generalizada entre esta población.

En materia educativa, el Inegi destaca que sólo el 32.9 por ciento de la población de 15 a 29 años asiste a la escuela.⁸ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) indica que en nuestro país el 53 por ciento de los adultos jóvenes de 25 a 34 años cuenta con educación por abajo de la media superior.⁹

En este sentido, debe destacarse que el nivel educativo tiene una relación directa con las posibilidades de encontrar un mejor empleo, e igualmente, los ingresos de las personas aumentan en relación proporcional con el nivel educativo.¹⁰

Sin embargo, debe señalarse que de acuerdo con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad AC (IMCO), en promedio, los jóvenes mexicanos gastan 295 mil pesos en estudiar una licenciatura,¹¹ lo que revela que para una gran mayoría de población joven en México le resulta sumamente complicado costear sus estudios de educación superior.

Lo anterior genera un círculo vicioso, dado que las principales razones por las que los jóvenes no son contratados se encuentran la falta de ciertas competencias

específicas y la falta de experiencia nacional, según revela la Encuesta de Competencias Profesionales (ENCOP).¹² Adicionalmente, se observa que el bajo índice de especialización de los trabajadores da lugar a que se acepten salarios precarios y condiciones laborales desfavorables.

Todo lo anterior evidencia la necesidad de implementar políticas inclusivas que mejoren las oportunidades de desarrollo de los jóvenes, en especial en materia de educación y empleo. Es prioritario generar políticas para mejorar la capacitación y educación de los trabajadores jóvenes, que brinden los incentivos necesarios para incrementar la especialización de los mismos, todo lo anterior con el fin de que los jóvenes mexicanos puedan obtener mejores salarios y condiciones laborales.

Mediante la presente iniciativa, proponemos una serie de modificaciones a distintos ordenamientos legales para la creación de estímulos que fomenten la mejora en las capacidades y la educación de los jóvenes, así como las condiciones de desarrollo y crecimiento en los trabajos. Se plantea:

* Establecer en la Ley Federal del Trabajo **la obligación de los empleadores de otorgar una compensación salarial mayor a los trabajadores que incrementen su nivel educativo, capacidades o adiestramiento.**

* Crear en la Ley Federal de Trabajo **la figura del Fondo de Adiestramiento, un instrumento a disposición de los trabajadores y los empleadores para que a través de sus contribuciones se constituya una bolsa de recursos orientada a programas de capacitación y especialización de los jóvenes.**

* Establecer en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria **la obligación de incrementar anualmente los recursos destinados a los programas de becas de educación superior y de posgrado.**

El siguiente cuadro comparativo muestra los cambios que propone la presente iniciativa:

<p>Artículo 56 Bis.- Los trabajadores podrán desempeñar labores o tareas conexas o complementarias a su labor principal, por lo cual podrán recibir la compensación salarial correspondiente.</p> <p>[...]</p>	<p>Artículo 56 Bis.- Los trabajadores podrán desempeñar labores o tareas conexas o complementarias a su labor principal, por lo cual podrán recibir la compensación salarial correspondiente.</p> <p>[...]</p> <p>El incremento en el nivel educativo, adiestramiento o habilidades de los trabajadores que permita mejoras en las actividades laborales que desempeñen, deberá generar una compensación salarial mayor.</p>
<p>Artículo 132.- Son obligaciones de los patrones:</p> <p>I. a XXIII Bis [...]</p> <p>XXIV. a XXVIII [...].</p>	<p>Artículo 132.- Son obligaciones de los patrones:</p> <p>I. a XXIII Bis [...]</p> <p>XXIII Ter. Hacer las deducciones y aportaciones correspondientes al Fondo para Adiestramiento, de acuerdo a lo establecido en el artículo 153-A;</p> <p>XXIV. a XXVIII [...].</p>
<p>Artículo 153-A. Los patrones tienen la obligación de proporcionar a todos los trabajadores, y éstos a recibir, la capacitación o el adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida, su competencia laboral y su productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o la mayoría de sus trabajadores.</p> <p>[...]</p>	<p>Artículo 153-A. Los patrones tienen la obligación de proporcionar a todos los trabajadores, y éstos a recibir, la capacitación o el adiestramiento en su trabajo que le permita elevar su nivel de vida, su competencia laboral y su productividad, conforme a los planes y programas formulados, de común acuerdo, por el patrón y el sindicato o la mayoría de sus trabajadores.</p> <p>[...]</p> <p>A petición de los trabajadores y en consenso con los patrones, se podrá crear un Fondo para Adiestramiento, el cual se constituirá con las aportaciones en un 1 por ciento del salario del trabajador y en un 9 por ciento por parte del patrón. Dicho</p>

<p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p>	<p>fondo sólo podrá ser utilizado para actividades que contribuyan a mejorar el nivel de educación y adiestramiento del trabajador.</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p>
--	--

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

<p>Artículo 58.- Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:</p> <p>I a III [...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p>	<p>Artículo 58.- Las adecuaciones presupuestarias se realizarán siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de las dependencias y entidades, y comprenderán:</p> <p>I a III [...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>[...]</p> <p>Los recursos asignados para los Programas Nacionales de Becas destinados a la educación superior y posgrado, así como para el programa de Becas de Posgrado y apoyos a la calidad; no podrán ser sujetos a reducciones y deberán incrementarse anualmente de forma proporcional al porcentaje de crecimiento poblacional del país del año anterior inmediato y al porcentaje de crecimiento del Producto Interno Bruto reportado para el año anterior.</p>
---	--

Por lo anteriormente expuesto someto a su consideración el siguiente proyecto de

Decreto que reforma los artículos 56 Bis, 132 y 153 A de la Ley Federal del Trabajo y el 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo Primero. Se adicionan un tercer párrafo al artículo 56 Bis, un tercer párrafo al 153 A y una fracción XXIII Ter al 132 de la Ley Federal de Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 56 Bis. [...]

[...]

El incremento en el nivel educativo, adiestramiento o habilidades de los trabajadores que permita mejoras en las actividades laborales que desempeñen, deberá generar una compensación salarial correspondiente.

Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

I. a XIII Bis [...]

XXIII Ter. Hacer las deducciones y aportaciones correspondientes al Fondo para Adiestramiento, de acuerdo a lo establecido en el artículo 153-A;

XXIV. a XXVIII [...].

Artículo 153 A. [...]

[...]

A petición de los trabajadores y en consenso con los patrones, se podrá crear un Fondo para Adiestramiento, el cual se generará de las aportaciones en un 1 por ciento del salario del trabajador y en un 9 por ciento por parte del patrón. Dicho fondo sólo podrá ser utilizado para actividades que pretendan mejorar el nivel de educación y adiestramiento del trabajador.

[...]

[...]

[...]

Artículo Segundo. Se adiciona un párrafo sexto al artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 58. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Los recursos asignados para los Programas Nacionales de Becas destinados a la educación superior y posgrado, así como para el programa de Becas de Posgrado y apoyos a la calidad, no podrán ser sujetos a reducciones y deberán incrementarse anualmente de forma proporcional al porcentaje de crecimiento poblacional del país del año anterior inmediato y al porcentaje de crecimiento del producto interno bruto reportado para el año anterior por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Transitorio

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

Notas

1 “¿Qué piensan los millennials del mundo actual?”, *El Economista*, (18-02-2017), recuperado de:

<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2017/02/18/que-piensen-millennials-mundo-actual>

2 “The 2017 Deloitte Millennial Survey”, Deloitte, (2017), traducción propia, recuperado de: <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/about-deloitte/articles/encuesta-millennial-2017.html#>

3 “Encuesta Intercensal 2015”, INEGI, (15-03-2015), recuperado de:

<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/>

4 “Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México, 2010-2012”, UNICEF, (01-04-2013), recuperado de: https://www.unicef.org/mexico/spanish/UN_BriefPobreza_web.pdf

5 “Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo”, Inegi, (14-02-2017), recuperado de: http://www.inegi.org.mx/sala-deprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie2017_02.pdf

6 “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud”, Inegi, (10-08-2017), recuperado de: http://www.inegi.org.mx/sala-deprensa/aproposito/2017/juventud2017_Nal.pdf

7 “Los principales problemas de los jóvenes de hoy en día”, Universia México, (25-08-2017), recuperado de: <http://noticias.universia.net.mx/en-portada/noticia/2012/12/04/986494/principales-problemas-jovenes-hoy-dia.html>

8 “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud”, (10-08-2017), recuperado de: http://www.inegi.org.mx/sala-deprensa/aproposito/2017/juventud2017_Nal.pdf

9 “Panorama de la Educación 2017”, OCDE, (12-09-2017), recuperado de: <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/eag/2017/panorama-de-la-educacion-2017-def-12-09-2017red.pdf?documentId=0901e72b8263e12d>

10 “Panorama de la Educación 2017”, OCDE, (12-09-2017), recuperado de: <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/eag/2017/panorama-de-la-educacion-2017-def-12-09-2017red.pdf?documentId=0901e72b8263e12d>

11 “Compara Carreras 2017”, IMCO, (22-08-2017), recuperado de: <http://imco.org.mx/temas/compara-carreras-2017/>

12 “Encuesta de competencias profesionales ¿Qué buscan -y no encuentran- las empresas en los profesionistas jóvenes? 2014”, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), (2014)

http://cidac.org/esp/uploads/1/encuesta_competencias_profesionales_270214.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro,
23 de noviembre de 2017.

Diputados: Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica) y Verónica Delgadillo García

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 146 BIS Y REFORMA EL 189 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, SUSCRITA POR LA DIPUTADA NORMA EDITH MARTÍNEZ GUZMÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES, E INTEGRANTES DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DE LA PORNOGRAFÍA Y ABUSO SEXUAL INFANTIL

Las diputados Norma Edith Martínez Guzmán, Mariana Arámbula Meléndez, Patricia Sánchez Carrillo, María Antonia Cárdenas Mariscal, Lillíán Zepahua García, Adriana Terrazas Porras, Paloma Canales Suárez, Marbella Toledo Ibarra, Jorge Ramos Hernández, Jesús Salvador Valencia Guzmán, de la Comisión Especial de Prevención y Erradicación de la Pornografía y el Abuso Sexual Infantil, así como la diputada Julieta Fernández Márquez, todos integrantes de diversos grupos parlamentarios de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta Asamblea, iniciativa con proyecto de decreto **por el que se adicionan el artículo 146 Bis y un párrafo segundo y tercero al artículo 189 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión**, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

La pornografía infantil es un problema de dimensiones inimaginables. Las nuevas tecnologías de la información y comunicación, particularmente el internet, han transformado la forma en que se distribuye la producción de este delito, la facilidad con la que se puede transmitir, ha permitido que esta amenaza deje a las legislaciones obsoletas tras encontrarse vacíos jurídicos. Por tal motivo, este fenómeno obliga a buscar nuevas acciones que permitan atacar la pornografía infantil. Es así que se busca con la actual propuesta legislativa consolidar la participación de los proveedores de acceso y servicios de internet, a fin de que coadyuven con las autoridades a identificar la transmisión de pornografía infantil.

Los niños que son víctimas de la pornografía se enfrentan a problemas psicológicos, físicos y emocionales, los cuales en su mayoría afectarán su vida adulta.

Nuestro Código Penal Federal señala, en su artículo 202, que “comete el delito de pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, quien procure, obligue, facilite o induzca, por cualquier medio, a una o varias de estas personas a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal con fines lascivos o sexuales, reales o simulados, con el objeto de videografarlos, fotografiarlos, filmarlos, exhibirlos o describirlos a través de anuncios impresos, transmisión de archivos de datos en red pública o privada de telecomunicaciones, sistemas de cómputo, electrónicos o sucedáneos. Al autor de este delito se le impondrá pena de siete a doce años de prisión y de ochocientos a dos mil días multa.

A quien fije, imprima, videografe, fotografíe, filme o describa actos de exhibicionismo corporal o lascivos o sexuales, reales o simulados, en que participen una o varias personas menores de dieciocho años de edad o una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo, se le impondrá la pena de siete a doce años de prisión y de ochocientos a dos mil días multa, así como el decomiso de los objetos, instrumentos y productos del delito.

La misma pena se impondrá a quien reproduzca, almacene, distribuya, venda, compre, arriende, exponga, publicite, transmita, importe o exporte el material a que se refieren los párrafos anteriores.

Así mismo, señala en su artículo 206 que “comete el delito de abuso sexual quien ejecute en una persona, sin su consentimiento, o la obligue a ejecutar para sí o en otra persona, actos sexuales sin el propósito de llegar a la cópula.

A quien cometa este delito, se le impondrá pena de seis a diez años de prisión y hasta doscientos días multa.

Para efectos de este artículo se entiende por actos sexuales los tocamientos o manoseos corporales obscenos, o los que representen actos explícitamente sexuales u obliguen a la víctima a representarlos.

También se considera abuso sexual cuando se obligue a la víctima a observar un acto sexual, o a exhibir su cuerpo sin su consentimiento.

Si se hiciera uso de violencia, física o psicológica, la pena se aumentará en una mitad más en su mínimo y máximo”.

De acuerdo a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se define internet como un conjunto descentralizado de redes de telecomunicaciones en todo el mundo, interconectadas entre sí, que proporciona diversos servicios de comunicación y que utiliza protocolos y direccionamiento coordinados internacionalmente para el enrutamiento y procesamiento de los paquetes de datos de cada uno de los servicios. Estos protocolos y direccionamiento garantizan que las redes físicas que en conjunto componen Internet funcionen como una red lógica única...”

Si bien, el internet es utilizado para fines tan importantes como la investigación, compartir información, encontrar familiares o amigos, entre otros, también se ha utilizado para incrementar a través de la Red delitos como la pornografía infantil. La transmisión de fotografías y videos sobre este delito a través de la red informática ha permitido que se haya incrementado exponencialmente, dado a la difícil detección.

Con datos del Inegi “Estadísticas a propósito del... Día Mundial de Internet”¹ 2016, al segundo trimestre de 2015, el 57.4 por ciento de la población de seis años o más en México, se declaró usuaria de Internet.

Al segundo trimestre se registraron 62.4 millones de personas, de seis años o más en el país, usuarias de los servicios que ofrece Internet, lo que representa el 57.4 por ciento de esta población. ... poco más de la mitad (53.9 por ciento) de los niños de entre 6 y 11 años señaló utilizar Internet con cierta regularidad, entre los adolescentes de 12 a 17 años la proporción alcanza el 85.9 por ciento, proporción semejante a la observada para individuos de entre 18 y 24 años (83.1 por ciento).

...las principales actividades realizadas en Internet reportadas en 2015; entre las dos más recurrentes se encuentran las vinculadas a la búsqueda de información (88.7 por ciento) y como medio de comunicación (84.1 por ciento). Para el acceso a contenidos audiovisuales, la participación en redes sociales y como medio de entretenimiento los porcentajes se encuentran entre el 71 y el 77 por ciento.

Como sabemos, a nivel mundial y nacional muchas organizaciones no gubernamentales se ocupan en erradicar este delito. El Centro Internacional para Niños Desaparecidos y Explotados (International Centre for Missing & Exploited Children, ICMEC) trabaja en todo el mundo para promover la protección infantil y defender a los niños de la sustracción, el abuso y la explotación sexual.

Durante más de una década, el Centro ha trabajado incansablemente en muchos frentes, uno de ellos ha sido a través de la investigación a nivel mundial sobre las legislaciones en más de 150 países sobre el tema de la pornografía infantil. Es así que realizaron el primer documento, *Pornografía infantil: Modelo de legislación y revisión global, en el 2006*, revisando la legislación de 187 países miembros de la Interpol, el cual incluía a nuestro país México, ya, para el 2016 ha publicado la octava edición que incluye 196 países. La investigación ha permitido que diversos países actualicen sus marcos jurídicos y de esta manera, fortalezcan el combate a esta problemática.

Señala que “la investigación se centra en un conjunto básico de criterios a fin de obtener una comprensión completa de la legislación nacional sobre el tema. En particular, estamos buscando que la legislación nacional:

- (1) exista con especial consideración hacia la pornografía infantil,
- (2) proporcione una definición de pornografía infantil,
- (3) tipifique los delitos facilitados por la informática,
- (4) tipifique como delito la posesión intencional de pornografía infantil, independientemente de la intención de distribuirla, y,
- (5) solicite a los proveedores de servicios de Internet (ISP)¹ que denuncien a la policía, o a algún otro organismo encargado, cualquier sospecha de actividades relacionadas con la pornografía infantil.

En esta octava edición del informe hemos introducido un nuevo enfoque de revisión para ver si la legislación nacional:

- (6) ordena que los ISP desarrollen e implementen disposiciones para la retención y preservación de datos.²

En la primera edición del citado documento, nuestro país cumplía con cuatro de los cinco criterios, el quinto referente a la denuncia de las ISP ha quedado pendiente. Muchos de los países estudiados no han legislado al respecto, derivado de que es un tema que se debe considerar con mucho cuidado.

A través del análisis de las implicaciones para realizar un marco jurídico sobre la responsabilidad civil y/o penal de los proveedores de acceso y servicios en Internet por contenidos ajenos ilícitos, ha permitido llegar a diversas conclusiones.

De acuerdo al documento “El combate contra la pornografía infantil en Internet, el caso de Costa Rica, capítulo V.- La responsabilidad civil y penal de los proveedores de acceso y servicios de internet por contenidos ajenos ilícitos, señala que “los participantes al primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial Infantil (1996) afirmaron en el plan de acción que elaboraron y con el que acordaron comprometerse, que era necesario, entre otras cosas, reformar o reforzar las legislaciones nacionales para establecer el régimen de responsabilidad penal para los operadores de la red de internet en casos de explotación sexual comercial de la niñez.

Si bien, esta interrogante se planteó hace más de una década desatando la pregunta sobre el grado de responsabilidad de los proveedores de internet, se realizaron muchos estudios al respecto al ser prestadores de un servicio en el cual se transmiten o alojan contenidos que son ajenos pero ilícitos.

Ante ello, reflexionamos a través de diversas lecturas que no se les puede considerar una responsabilidad penal, derivado que ellos prestan un servicio, más no hacen mal uso de él, sin embargo, esto no los exime la responsabilidad civil, por lo que consideramos que deben participar activamente con las autoridades para detectar estos ilícitos.

Y es porque los datos son alarmantes, los cuales se detallan en el multicitado documento de investigación Modelo de legislación, por ejemplo “la Internet Watch Foundation (IWF), ubicada en el Reino Uni-

do, informó que de todos los reportes sobre pornografía infantil recibidos por la IWF en 2014, el 80 por ciento de las víctimas parecían ser niños menores de 10 años, y que el 4 por ciento eran menores de 2 años.

...Se mostró además que el 68.5 por ciento de los niños abusados con agresiones sexuales extremas (es decir, bestialidad, servidumbre, tortura) eran menores de 8 años de edad.

De igual manera informan que el IINHOPE, la Asociación Internacional de Líneas Directas de Internet, informó que en 2013, de 1.2 millones de informes recibidos por los 49 miembros de líneas directas, el 19 por ciento eran sobre imágenes de abuso sexual que mostraban a niños adolescentes, el 71 por ciento eran de niños preadolescentes y el 10 por ciento eran de infantes.

Así, hacen referencia que en un estudio efectuado en 2011 en los Estados Unidos, se encontró que el 41 por ciento de los poseedores de pornografía infantil detenidos eran “delincuentes dobles”, puesto que victimizaban sexualmente a los niños y poseían pornografía infantil.¹⁶ Uno de cada seis casos que comenzaron con una investigación por posesión de pornografía infantil implicaba a un delincuente doble que también había abusado sexualmente de un niño o que había tratado de hacerlo, lo cual sugiere que puede haber una correlación entre la posesión intencional de pornografía infantil y la perpetración de un abuso sexual contra un niño.

Año tras año nuestro país sigue ocupando el primer lugar en transmisión y búsqueda de pornografía infantil y cada día que pasa nos estamos quedando un paso atrás en el desarrollo de estrategias y herramientas para su combate.

Bajo esa misma investigación se encontró que en diversos países en algunos casos la ley obliga a que los proveedores informen a las autoridades sobre los delitos cometidos en internet, además de obligar preservar todos los datos informáticos durante un tiempo determinado bajo notificación, lo cual permite que los resultados sean más exitosos.

En otros casos, se realizan a través de convenios de colaboración entre los proveedores de internet y las au-

toridades, cuando descubren actos ilegales tomando las medidas correspondientes para suspender la transmisión de dicha información.

En el caso de la legislación China, nos señalan que sí establecen la obligación de los proveedores de reportar fotografías obscenas, pornografía infantil y cualquier información que sea ilegal.

En el caso de Dinamarca no existe ley alguna que los obligue, sin embargo ellos establecieron lo que se conoce como acuerdos voluntarios, los cuales se basan en una estrecha colaboración a través de filtros de internet, en donde la autoridad envía direcciones de internet sospechosas a los proveedores, solicitando se bloquen las mismas, el caso de Korea es muy similar

Suiza ha creado una entidad especial, la Unidad Suiza de Coordinación contra Delitos Informáticos (Cybercrime Coordination Unit Switzerland, CYCO), en donde las personas pueden denunciar la presencia de material sospechoso en Internet.

Por ello, consideramos que todos los actores sociales deben participar para detener cualquier delito, y más si es contra nuestras niñas, niños y adolescentes. La Convención sobre los derechos del niño, de la cual nuestro país es parte, incluye disposiciones relativas a la explotación sexual infantil, como lo señala el artículo 34 en donde se establece que “los Estados parte se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir... la explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.”³

El Protocolo facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, define a la pornografía como “toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales”

En muchos países los proveedores de internet no están obligados a reportar casos de pornografía infantil, sin embargo, la relación con las autoridades es de cooperación voluntaria.

Por lo tanto, consideramos que es imperativo que la policía cuente con las herramientas adecuadas para luchar contra los delitos en línea y para proteger a los niños contra el abuso, el acoso y la explotación. Si bien, nuestro país cuenta con una Policía Cibernética quienes trabajan incansablemente contra este y otros delitos y cualquier acción por mínima que parezca permitirá que miles de niños sean salvados de las garras de la pornografía infantil.

Empresas como Microsoft y Google han implementado programas que coadyuvan de manera eficaz en contra de este delito, como es el caso del primero, ya que señalan que “el contenido generado por el usuario (UGC) está creciendo exponencialmente al igual que las oportunidades y los riesgos de hospedarlo. Ahora las organizaciones calificadas pueden utilizar el PhotoDNA Cloud Service de forma gratuita para detectar e informar automáticamente la distribución de imágenes de explotación infantil.

Microsoft comenzó a compartir la primera versión de PhotoDNA como una tecnología en el local en 2009. Desde entonces, esta tecnología ha ayudado a frenar la explotación de niños en todo el mundo mediante la detección de millones de imágenes ilegales por informar al Centro Nacional de Niños Desaparecidos y Explotados (NCMEC) y otras autoridades apropiadas.”⁴

También encontramos que la Fundación denominada Alia2, desde hace muchos años ha trabajado con “el objetivo es garantizar que se cumplan los derechos de los niños en internet, mejorando su seguridad en la Red a través de la creación de herramientas tecnológicas y de actividades formativas y educativas de concienciación. Los objetivos sociales de la Fundación Alia2 son la lucha contra la pornografía infantil en internet y el ciberacoso. La batalla contra estos 2 problemas, comienza por saber el significado y alcance de dichas acciones.”⁵ Cuenta con una red de voluntarios informáticos especializados, que colaboran en el desarrollo de herramientas tecnológicas efectivas para la eliminación de dichas amenazas.

Es por lo anterior, que estamos trabajando para que cualquier institución, empresa, organismos o persona en general que pueda cooperar en beneficio de los niños, será un gran paso para erradicar estos delitos.

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

Decreto

Único. Se adicionan el artículo 146 Bis y un párrafo segundo y tercero al artículo 189 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para quedar como sigue:

Artículo 146 Bis. La Policía Federal, a través de la Policía Científica, deberá identificar la transmisión y/o almacenamiento de datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información por cualquier modalidad, que sean susceptibles de pornografía infantil o abuso sexual infantil, a través de sistemas o programas especializados, creados por el área científica de la policía federal misma, o bien por un particular, con la certificación del área científica de la policía federal, así como por el Instituto. Dichos sistemas o programas especializados contarán con especificaciones que hagan posible la notificación electrónica de los concesionarios de telecomunicaciones o prestadores de servicio de aplicaciones y contenido de internet al Ministerio Público federal y área científica de la Policía Federal, dejando a salvo la información privada del usuario, de casos de transmisión y/o almacenamiento de datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información relacionada con pornografía infantil o abuso sexual infantil, conforme a la Ley General de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, a través de los concesionarios de telecomunicaciones o prestadores de servicio de aplicaciones y contenido.

Artículo 189. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente en los términos que establezcan las leyes.

En los casos en que se identifique la transmisión y/o almacenamiento de datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información relacionada con pornografía infantil o abuso sexual, la notificación y entrega de información podrá hacerse vía electrónica por medio de los sistemas o programas a que se refiere el artículo 146 Bis de esta Ley. El Ministerio Público

federal en términos de las disposiciones penales aplicables, procederá para el inmediato desahogo de los actos de investigación que correspondan.

Los programas y sistemas de identificación que se mencionan en este artículo sólo podrán verificar información y comunicaciones de carácter público, por lo que no podrán de ninguna manera identificar, intervenir o vulnerar de modo alguno la intimidad de las personas y la confidencialidad de las comunicaciones privadas.

...

Transitorio

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

Notas

1 http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/inter-net2016_0.pdf

2 http://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_6631/lang-es/index.htm

3 <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

4 <https://www.microsoft.com/en-us/PhotoDNA>

5 <http://plataformadeinfancia.org/book/fundacion-aliados/>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 23 de noviembre del 2017.

Diputados: Norma Edith Martínez Guzmán, Mariana Arámbula Meléndez, Jorge Ramos Hernández, María Antonia Cárdenas Mariscal, Lillian Zepahua García, Adriana Terrazas Porras, Paloma Canales Suárez, Marbella Toledo Ibarra, Jesús Salvador Valencia Guzmán, Julieta Fernández Márquez (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70. DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA FLOR ÁNGEL JIMÉNEZ JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, Flor Ángel Jiménez Jiménez, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional por Chiapas de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 60., fracción I del numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno iniciativa con proyecto de decreto para agregar un segundo párrafo al artículo 7 de la Ley General de Desarrollo social, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los temas demográfico, sociales y de salud pública que han sido de impacto, no solo en México sino también en otros países alrededor del mundo, es el embarazo en la adolescencia. La Organización Mundial de la Salud, establece como embarazo adolescente “a la condición de maternidad que se produce en edades tempranas; es decir, la gestación prematura que presentan las jóvenes que no han culminado su maduración tanto psicológica como biológica, acentuando así una condición de riesgo no solo por las posibles dificultades durante la gestación y el parto sino porque ello también vulnera su posición en la sociedad”.

En México, 7.8 por ciento de las adolescentes de entre 12 y 19 años ya han procreado un hijo. El nivel de fecundidad de la población es un fenómeno multifactorial asociado a las características socioeconómicas. La edad, escolaridad y condición de actividad económica, entre muchos otros aspectos.

Los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica de 2014 muestran que las mujeres adolescentes de entre 15 y 19 años, ha tenido un aumento en los niveles de fecundidad ya que para el lapso 2006-2008, la fecundidad fue de 69.2 hijos por cada mil mujeres, el cual aumentó a 77 por cada mil mujeres para el periodo 2011-2013.

Pero hay que decir que además un gran número de madres solteras que son menores de edad, y en la mayoría de los casos son las únicas proveedoras en su ho-

gar, las ha orillado a soportar injusticias laborales, económicas, violencia de género, acoso, entre otras muchas circunstancias que vulneran su condición de mujer y de madres.

En el país hay más de 40 millones de mujeres mayores de 15 años. De ellas, 7 de cada 10 son madres y 8.2 millones de éstas son madres que se mantuvieron solteras o lo son por divorcio, viudez o separación del cónyuge o compañero; asumen de forma exclusiva la crianza y manutención de sus hijos.

La mitad de ellas (45.9 por ciento) se encuentra en condición de pobreza, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo revelan, las madres solteras son las que mayor necesidad tienen de salir a trabajar en cualquier empleo y muchas optan por ingresar a la informalidad, principalmente a través de servicios comerciales (23.5 por ciento) o en servicios personales (23.3), que abarcan desde trabajadoras de limpieza en hogares y hoteles, hasta meseras.

Es evidente que las madres de este país son fundamentales para nuestra economía y resulta alarmante que sea un sector descuidado en ese sentido.

Ellas sufren de un trato diferenciado, aun y cuando tienen una notoria presencia laboral, y en ocasiones mantienen mayores cargas de trabajo, no gozando de paridad de puestos ni salarios, en el campo de la seguridad social carecen de los más elementales derechos laborales.

Actualmente, los programas sociales que buscan el apoyo a las madres solteras en todos los niveles gubernamentales, solicitan la presentación de una identificación oficial vigente, en la mayoría de los casos.

Con ello, las madres solteras menores de edad en este sentido tienen una problemática, en la cual se ven vulnerados sus derechos por ser en gran número de ocasiones jefas de familia menores de edad, que no cuentan con la posibilidad de adquirir una credencial para votar y con ello la imposibilidad de beneficiarse de un programa social destinado para ellas.

Sabedores de las amplias necesidades que existen en el país, es que este día vengo ante ustedes a presentar una propuesta que pretende tomar en consideración a estas

madres solteras menores de edad que no tienen esa posibilidad de contar con una identificación expedida por el Instituto Nacional Electoral, para que ellas puedan acceder a esos programas sociales que lo que pretenden es dotarlas de herramientas necesarias que les permitan tener un desarrollo y al mismo tiempo tengan la oportunidad de desarrollar a su país.

La mayoría de los programas sociales en México tiene como una de sus principales reglas de operación presentar una identificación oficial para tener acceso a los beneficios respectivos.

Actualmente, de acuerdo con la legislación mexicana y las instituciones de la administración pública federal, se reconocen como identificaciones oficiales los siguientes documentos:

Credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral vigente (antes Instituto Federal Electoral).

Pasaporte vigente.

Cédula profesional vigente.

Licencia de conducir vigente y, en el caso de menores de edad, permiso para conducir vigente.

Credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores vigente.

Lo anterior también representa un problema para las madres menores de edad que no cuentan con esta documentación, pues salvo por la credencial para votar, todas la demás identificaciones oficiales implican un costo, el cual para esas madres en condición de pobreza, que son las principales beneficiarias de los programas sociales les resulta en un contratiempo más.

Por todo lo anterior propongo la presente iniciativa; la cual pretende permitir a las madres menores de edad acceder a los programas sociales, cuando estos no estén enfocados a la atención exclusiva de madres mayores de edad.

Permitiéndoles tener mejores oportunidades para desarrollarse en sociedad y más aún tendrán mejores oportunidades para desarrollar a su familia y a sí mismas.

Esto, en consonancia con lo expresado en el artículo 8 de la Ley General de Desarrollo social el cual expresamente otorga el derecho a toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad para recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja.

Compañeras y compañeros legisladores, es una realidad la necesidad que se tiene de poder ayudar a las madres menores de edad de nuestro país, para con ello apoyar a miles de hogares sustentados por una cabeza de familia mujer.

Es necesario atender a este sector de la población ya que, como diría León Tolstoi, “las madres tienen en sus manos la salvación del mundo”. Si no las apoyamos, perderemos la salvación para México.

Por lo expuesto someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se modifica el artículo 7 de la Ley General de Desarrollo Social

Único. Se **adiciona** un párrafo al artículo 7 de la Ley General de Desarrollo Social, para quedar como sigue:

Artículo 7. Toda persona tiene derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la política de desarrollo social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa.

Sin menoscabo de lo señalado en la presente ley y demás ordenamientos y disposiciones reglamentarias. En el caso de los programas sociales que no tuvieran como población objetivo, la atención exclusiva a las madres mayores de edad; las posibles beneficiarias que no cuenten con la mayoría de edad, pero que cumplan los requisitos de acceso a cualquier programa gubernamental, se le permitirá acreditar su personalidad con algún otro documento que la instancia determine, y que sea distinto de la credencial para votar.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 23 de noviembre de 2017.

Diputada Flor Ángel Jiménez Jiménez (rúbrica)

QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 130 BIS A LA LEY DE HIDROCARBUROS Y 9 BIS A LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS, A CARGO DEL DIPUTADO ULISES RAMÍREZ NÚÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Ulises Ramírez Núñez, diputado a la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 130 Bis a la Ley de Hidrocarburos y adiciona el artículo 9 Bis a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Contexto y repercusiones de la calidad del aire en la salud de los mexicanos

Está de más señalar que los vehículos automotores que consumen gasolina o diésel son la principal fuente de contaminación y que sus emisiones son el principal insumo de la formación de ozono troposférico, asociado con graves enfermedades cardiopulmonares.

De acuerdo al estudio publicado el 9 de junio de 2016, por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las muertes prematuras en el

mundo a causa de la contaminación atmosférica, que fueron cerca de 3 millones en 2010, se van a duplicar o incluso a triplicar para 2060. En términos globales, la OCDE señala que la contaminación recortará el producto interior bruto (PIB) global en un 1 por ciento para 2060, es decir, el equivalente de 2.6 billones de dólares anuales a causa de los días de baja laboral, los gastos sanitarios y la disminución de la productividad agrícola.

En el caso específico de México, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha señalado que en nuestro país se producen anualmente alrededor de 9 mil 300 muertes por causas asociadas con la contaminación del aire¹. Dichas emisiones contaminantes provienen especialmente del sector transporte, el cual en México es altamente ineficiente, lo que significa que consume grandes cantidades de combustible y emite a la atmósfera contaminantes dañinos para la salud, así como gases de efecto invernadero (GEI), responsables del calentamiento global.

La OMS² estima que 80 por ciento de las defunciones prematuras relacionadas con la contaminación del aire exterior se deben a cardiopatía isquémica y accidente cerebrovascular, mientras que 14 por ciento se deben a neumopatía obstructiva crónica o infección aguda de las vías respiratorias inferiores, y 6 por ciento a cáncer de pulmón.

De igual forma, una evaluación de 2013 realizada por la Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer de la OMS determinó que la contaminación del aire exterior es carcinógena para el ser humano, y que las partículas del aire contaminado están estrechamente relacionadas con la creciente incidencia del cáncer, especialmente el cáncer de pulmón. También se ha observado una relación entre la contaminación del aire exterior y el aumento del cáncer de vías urinarias y vejiga.

Por otra parte, un estudio del Centro Mario Molina, destaca que la introducción de combustibles con bajos niveles de azufre no se ha cumplido en el país. El diagnóstico destaca que las gasolinas magna y premium UBA sólo están disponibles en las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey. Lo que evidencia un error imperdonable si sabemos que la ciudad capital es un punto neurálgico en el tránsito de mercancías y no fue asegurada la calidad de los petrolíferos a lo largo de los corredores que conducen a la Ciudad de México.

A este respecto, no debemos perder de vista que el Centro Mario Molina³ ha señalado que el transporte público atiende alrededor de 70 por ciento de los viajes que se llevan a cabo en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) y se contabilizan cerca de 35 mil microbuses, que en promedio tienen más de 20 años de antigüedad, y que está comprobado que son altamente contaminantes. De igual forma se cuentan cerca de 80 mil vagonetas, que son consideradas altamente ineficientes desde el punto de vista ambiental, capacidad de traslado y operación.

Finalmente, el Centro Mario Molina acredita que el transporte de carga es una de las principales fuentes de emisión de precursores de ozono, y la fuente más importante de emisión de partículas PM2.5. Un dato alarmante que debería ser prioritaria por parte de la autoridades, es que la edad promedio de la flota de vehículos pesados es de alrededor de 17 años, lo que implica que la gran mayoría de los vehículos en circulación tienen tecnologías obsoletas, o carecen del todo de tecnologías para el control de emisiones.

Problemática

El 10 de mayo de 2016, el gobierno federal, por conducto de los titulares de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), de la Secretaría de Energía (Sener), de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris)⁴, anunciaron en conferencia de prensa que la gasolina importada por nuestro país proviene exclusivamente de Estados Unidos y de Europa. Y se insistió en repetidas ocasiones que la gasolina importada cumple con la regulación correspondiente y se apega a los más altos estándares internacionales de calidad.

Sin embargo, desde 2015 diversos organismos como el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda), el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)⁵, la Red por los Derechos de la Infancia en México, la Fundación Tláloc, El Poder del Consumidor y el Instituto de Física de la UNAM, por citar a algunos, han cuestionado la calidad de las gasolinas que se venden en nuestro país y han señalado que no existe la transparencia suficiente que confirme que la calidad de la gasolina respeta la regulación existente.

Lo más grave de esta situación y lo que Acción Nacional condena enérgicamente es que el gobierno federal le siga mintiendo a los mexicanos respecto a la calidad de los petrolíferos importados. Y sostengo este señalamiento tomando en cuenta que la Auditoría Superior de la Federación (ASF)⁶ ha señalado que más de la mitad (56.7 por ciento) de las gasolinas que Petróleos Mexicanos importó en 2014 no se le realizó en su totalidad las pruebas de calidad y cantidad. La ASF seleccionó para su análisis 312 reportes de inspección, y de esa pequeña muestra halló que en 114 ni siquiera tenía evidencia de que se hubieran llevado a cabo las revisiones correspondientes y en 15 no tenían las pruebas de laboratorio.

Por increíble que parezca y pese a lo que diga el gobierno federal, el análisis realizado por la ASF comprueba que no hay control, cuidado y el profesionalismo que nos permita confiar en que el gobierno federal está asegurando el ingreso a nuestro país de derivados de petróleo que no dañen nuestra salud.

A raíz de lo anterior, la mala calidad del aire en el Valle de México en 2016 y 2017 ha colocado en el centro de la discusión el cumplimiento de la NOM-EM-005-CRE-2015⁷ y para el **Partido Acción Nacional**, las decisiones de la Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAME) no han correspondido a la gravedad del problema que se vive en el área metropolitana de la Ciudad de México y la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-167-SEMARNAT-2016, Que establece los niveles de emisión de contaminantes para los vehículos automotores que circulan en la Ciudad de México, Hidalgo, estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala⁸, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 7 de junio de 2016, a todas luces y en opinión de los expertos no resolverá en nada la situación que estamos viviendo. En este orden de ideas, Acción Nacional, seguirá insistiendo que la calidad de los petrolíferos, son parte medular del problema de contaminación y por estas razones, esta iniciativa propone endurecer la ley para castigar en forma ejemplar la corrupción, complicidad y el ingreso de petrolíferos de pésima calidad.

Objetivo de la Iniciativa

Retomando el anuncio de las autoridades respecto a la calidad de los petrolíferos importados, para el Partido Acción Nacional resulta altamente preocupante que el

propio Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) ha señalado que no ha participado en el proceso de importación de petrolíferos y que tampoco ha realizado el análisis de los productos importados, lo que resulta ilógico y cuestionable que la experiencia y conocimiento de este instituto sea marginado en una situación de máxima alerta como la que estamos viviendo en este momento.

Por esa razón, esta iniciativa propone que la Ley de Hidrocarburos prohíba expresamente la importación, comercialización y expendio de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos que no cumplan con las especificaciones establecidas en las normas oficiales emitidas por el órgano regulador. Y para fortalecer el planteamiento anterior, se propone reformar la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, con objeto de tipificar con cárcel a los funcionarios que participen en el ingreso de productos de pésima calidad y de igual forma cárcel a todo aquel que importe, comercialice y venda productos que atenten contra la salud de los mexicanos, de acuerdo a las siguientes especificaciones:

Ley de Hidrocarburos

A partir de la reforma energética de 2013, la responsabilidad sobre la calidad de los petrolíferos pasó a manos de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), de conformidad con lo que establece la Ley de Hidrocarburos en sus artículos 78 y 79.

“Artículo 78. Las especificaciones de calidad de los hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos serán establecidas en las normas oficiales mexicanas que al efecto expida la Comisión Reguladora de Energía. Las especificaciones de calidad corresponderán con los usos comerciales, nacionales e internacionales, en cada etapa de la cadena de producción y suministro.

Artículo 79. Los métodos de prueba, muestreo y verificación aplicables a las características cualitativas, así como al volumen en el transporte, almacenamiento, distribución y, en su caso, el expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos se establecerán en las normas oficiales mexicanas que para tal efecto expidan la Comisión Reguladora de Energía y la Secretaría de Economía, en el ámbito de su competencia.”

Asimismo, el artículo 56 de dicha ley faculta a la Senner y a la CRE a revocar los permisos en caso de incumplimiento de la calidad de los petrolíferos y el artículo 86 delimita la multa que se impondrá a quién incumpla las disposiciones aplicables a la calidad de la gasolina y el diésel.

Sin embargo, aún y cuando en el papel la Ley de Hidrocarburos cuenta con las especificaciones suficientes para que los hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos importados y los que se venden al público cumplan con la calidad requerida, la realidad es que hay una zona gris en la Ley de Hidrocarburos, que abre la puerta a una interpretación más laxa en la regulación y propiciar actos de corrupción y una afectación irreversible a la salud de los mexicanos.

En este orden de ideas y al no existir una prohibición literal de la importación, comercialización y expendio de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos de pésima calidad y mientras no se realice una investigación por parte del regulador, tal parece que la Ley de Hidrocarburos podría y está beneficiando en este momento, a todos aquellos que valiéndose de comprar conciencias y la voluntad de funcionarios públicos, están introduciendo y vendiendo productos que no cumplen con las normas oficiales. Sólo piensen a cuánto ascenderá el negocio de comprar gasolina barata (altamente contaminante) y venderla como si fuera gasolina baja en azufre. Acción Nacional no está dispuesto a permitirlo. Además, los medios de comunicación han dado cuenta de la venta de petrolíferos en forma ilegal, y no hay garantía de la calidad de dichos productos.

Y esto lo digo porque hasta este momento no hay registro alguno que demuestre que la CRE ha sancionado a alguien por el incumplimiento de la ley en esta materia.

Lo anterior se sustenta al revisar la página oficial de la CRE para verificar la aplicación de sanciones o de revocación de permisos. En el espacio denominado Regulaciones, resoluciones y acuerdos de la CRE, se corroboró que no ha sido aplicada ninguna sanción en este tema⁹. Asimismo, se revisó el capítulo de quejas, así como los informes anuales y tampoco se identificó procedimiento o sanción alguna por el incumplimiento de la calidad de los petrolíferos.

En conclusión, la Comisión Reguladora de Energía responsable de la calidad de los petrolíferos no ha ge-

nerado ningún documento, análisis, informe o estudio que corrobore que la calidad de la gasolina y el diésel cumplen a cabalidad las especificaciones de la regulación vigente.

Para Acción Nacional, es indispensable que la Ley de Hidrocarburos establezca con claridad la prohibición de la importación, comercialización y expendio de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos que no cumplan con las especificaciones adecuadas, por esa razón se propone adicionar un artículo al capítulo VII, denominado De la Seguridad y la Protección, para establecer que **únicamente podrán importarse hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos que cumplan con las especificaciones establecidas en las normas oficiales mexicanas emitidas por la Comisión Reguladora de Energía.**

LEY DE HIDROCARBUROS	
LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Capítulo VII De la Seguridad Industrial y la Protección al Medio Ambiente	Capítulo VII De la Seguridad Industrial y la Protección al Medio Ambiente
Artículo 129.- ... Artículo 130.- ...	Artículo 129.- ... Artículo 130.- ...
Sin correlativo	Artículo 130 BIS.- No se podrá importar, comercializar o expendir en territorio nacional hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos que no cumplan con las especificaciones de calidad establecidas en las normas oficiales mexicanas emitidas por la Comisión Reguladora de Energía.

Le y Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos

Tomando en cuenta que se propone incorporar a la Ley de Hidrocarburos la prohibición de la importación de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos que no cumplan con las normas oficiales, la reforma a la **Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos**, robustecerá el propósito de la iniciativa tomando en cuenta que el objeto de esta ley es el de establecer los delitos en particular y sanciones que serán aplicables en materia de petrolíferos, de acuerdo a lo que establece el artículo primero.

“Artículo 1. La presente ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de fuero federal; tiene por objeto establecer los delitos en particular y sanciones que serán aplicables en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos.”

Por otro lado, el artículo 4 de la ley vigente otorga la flexibilidad de proceder de oficio o por querrela de la parte ofendida o del órgano regulador, lo que permite que el órgano regulador o el afectado realicen la denuncia correspondiente.

“**Artículo 4.** El Ministerio Público de la federación procederá de oficio en la investigación y persecución de los delitos previstos en esta Ley, salvo aquellos que conforme a la misma se perseguirán por querrela de parte ofendida o del órgano regulador.

Durante el procedimiento penal el Ministerio Público de la Federación solicitará la prisión preventiva como medida cautelar, sin perjuicio de solicitarla conjuntamente con alguna otra.”

A partir de lo anterior y tomando en cuenta que el artículo 9 establece las sanciones y multas para el robo de hidrocarburos, se considera pertinente adicionar el artículo 9 Bis, con la finalidad de concentrar en un solo artículo las penas y multas que se aplicarán a la importación, comercialización y expendio de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos que no cumplan con las especificaciones de calidad que establecen las normas oficiales en los siguientes términos:

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS	
LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Sin correlativo	Artículo 9 Bis.- Se sancionará a quien importe, comercialice o expendia en territorio nacional hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos que no cumplan con las especificaciones de calidad establecidas en las normas oficiales mexicanas emitidas por la Comisión Reguladora de Energía.
Sin correlativo	Las conductas se sancionarán de la siguiente manera:
Sin correlativo	a) Cuando la cantidad sea menor o equivalente a 10,000 litros, se impondrá de 2 a 4 años de prisión y multa de 4,000 a 8,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos.
Sin correlativo	b) Cuando la cantidad sea mayor a 10,000 litros pero menor o equivalente a 500,000 litros, se impondrá de 4 a 8 años de prisión y multa de 8,000 a 12,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos.
Sin correlativo	c) Cuando la cantidad sea mayor a 500,000 litros pero menor a 1,000,000 litros, se impondrá de 8 a 12 años de prisión y multa de 12,000 a 15,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos.
Sin correlativo	d) Cuando la cantidad sea igual o mayor a 1,000,000 litros, con pena de 10 a 15 años de prisión y multa de 15,000 a 150,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos.
Sin correlativo	Para los efectos de los supuestos señalados en el presente artículo deberá mediar querrela del órgano regulador o parte agraviada.

Acción Nacional considera indispensable recuperar los índices de la calidad del aire que nos permitan des-

arrollar nuestras actividades sin riesgos a nuestra salud. Por lo que se solicita el esfuerzo y colaboración de todas las fuerzas políticas, a fin de impulsar esta reforma y contribuir a mejorar la calidad de nuestro entorno. Si en el pasado unimos criterios y consideramos que el robo de hidrocarburos debería sancionarse con el mayor de los rigores, en este momento Acción Nacional solicita su apoyo para que la salud de los mexicanos se encumbre en la cima de nuestras prioridades.

Debemos tener presente que la liberación del precio de la gasolina y diésel es un factor determinante en la competencia en el mercado y nuestra obligación, como Congreso de la Unión es garantizar instrumentos jurídicos que desincentiven la venta de petrolíferos baratos y de pésima calidad.

Por esta razón propongo que se sancione con cárcel a quien importe, comercialice y venda petrolíferos que no cumplan con las especificaciones de calidad requeridas, por la simple razón que en forma perversa y premeditada se dañará en forma irreversible la salud de los mexicanos.

Por todo lo expuesto anteriormente, se somete a la consideración de la asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Primero. Se adiciona el artículo 130 Bis a la Ley de Hidrocarburos, para quedar como sigue:

Artículo 130 Bis. No se podrá importar, comercializar o expender en territorio nacional hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos que no cumplan con las especificaciones de calidad establecidas en las normas oficiales mexicanas emitidas por la Comisión Reguladora de Energía.

Segundo. Se adiciona el artículo 9 Bis a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, para quedar como sigue:

Artículo 9 Bis. Se sancionará a quien importe, comercialice o expendia en territorio nacional hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos que no cumplan con las especificaciones de calidad establecidas en las normas oficiales mexicanas emitidas por la Comisión Reguladora de Energía.

Las conductas se sancionarán de la siguiente manera:

Cuando la cantidad sea menor o equivalente a 10,000 litros, se impondrá de 2 a 4 años de prisión y multa de 4,000 a 8,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos.

Cuando la cantidad sea mayor a 10,000 litros pero menor o equivalente a 500,000 litros, se impondrá de 4 a 8 años de prisión y multa de 8,000 a 12,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos.

Cuando la cantidad sea mayor a 500,000 litros pero menor a 1,000,000 litros, se impondrá de 8 a 12 años de prisión y multa de 12,000 a 15,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos.

Cuando la cantidad sea igual o mayor a 1,000,000 litros, con pena de 10 a 15 años de prisión y multa de 15,000 a 150,000 días de salario mínimo vigente en el lugar de los hechos.

Para los efectos de los supuestos señalados en el presente artículo deberá mediar querrela del órgano regulador o parte agraviada.

Transitorio

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

Notas

1 <http://www.cemda.org.mx/calidad-del-aire/>

2 <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs313/es/>

3 El Centro Mario Molina, es una asociación civil dedicada a la investigación en temas relacionados con la protección del medio ambiente, el uso de la energía y la prevención del cambio climático, fundada por Mario Molina, Premio Nobel en Química en 1995. http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2016/05/Soluciones-de-Fondo-para-mejorar-calidad-del-aire-en-Valle-de-México_Mayo2016-1.pdf

4 <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/gobierno-de-la-republica-fortalece-marco-normativo-para-garantizar-mejor-calidad-del-aire>

5 Fátima Masse, consultora del IMCO, explicó que “la gasolina Magna -que posee 80 partes por millón de azufre- representa 82% de las ventas en México y el resto es Premium -con 30 partículas por millón-; al hacer un comparativo, la gasolina de Estados Unidos es de ocho a 10 partículas y la de Europa de 15, con lo que existe un gran diferencial”.

6 <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/05/28/1095378>

7 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5413788&fecha=30/10/2015

8 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5440157&fecha=07/06/2016

9 <http://www.cre.gob.mx/articulo.aspx?id=460>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 23 de noviembre de 2017.

Diputado Ulises Ramírez Núñez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ARACELI DAMIÁN GONZÁLEZ Y ROBERTO GUZMÁN JACOBO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los suscritos, diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 31 y se adiciona el ar-

título 233 bis de la Ley General de Salud al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa persigue reformar el artículo 31 y adicionar el 233 Bis a la Ley General de Salud, con la finalidad de reforzar la calidad del marco regulatorio de la industria farmacéutica en México. Se trata de ampliar los mecanismos legales disponibles de intervención para el estado, de modo que se coadyuve a solventar algunas de las disfuncionalidades estructurales identificadas que afectan al acceso a las medicinas en nuestro país. Las reformas que se proponen tienen la finalidad de proteger la capacidad de compra de los sectores más vulnerables, hacer más eficiente el funcionamiento de la industria, estimular la producción nacional de genéricos, limitar la utilización abusiva de patentes, garantizar condiciones sociales de acceso y fortalecer el rol regulador del estado sobre el sector.

Desde diferentes perspectivas, la industria farmacéutica es un sector estratégico de la economía mexicana. Por un lado, la salud y el bienestar de la sociedad dependen en buena medida del correcto funcionamiento del sector, por lo que la primacía del interés público y el establecimiento de marcos regulatorios exigentes deberían ser inherentes al mismo. El funcionamiento del mercado de las medicinas tiene un impacto central en indicadores de salud pública como la esperanza de vida o la incidencia de enfermedades tratables, sobre los cuales el estado tiene un mandato elemental de protección. Además de lo anterior, desde el punto de vista económico, el sector farmacéutico es intensivo en conocimiento y acumula amplias capacidades para trasladar significativos derrames de innovación al resto de la economía. En 2016, el valor del mercado de las medicinas en México se estimó en 200 mil millones de pesos. Por lo anterior, garantizar la transparencia, la competencia y la responsabilidad social de la industria farmacéutica se configura como una tarea de máximo relieve.¹

El derecho a la protección de la salud está reconocido por la constitución mexicana y por diversos tratados internacionales, incluyendo la declaración universal de los derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas.² El Estado tiene la doble responsabilidad de garantizar el derecho a los servicios de salud y el abasto suficiente, accesible y de calidad de

medicamentos. En México, la industria farmacéutica representa más de 1 por ciento del producto interno bruto (PIB), 2.7 por ciento del PIB manufacturero y es capaz de satisfacer la mayor parte de la demanda nacional de medicinas.³ También nuestro país se ubica en el primer lugar de América Latina en términos de exportaciones de estos productos. Además, el crecimiento del mercado de medicamentos ha sido muy relevante en los últimos años, acumulando sobresalientes tasas interanuales de expansión. Sin embargo, la dinámica inflacionaria de algunos precios en el sector se traduce en el establecimiento de obstáculos de acceso a las medicinas y en amenazas sobre las condiciones de salud de la población. Esto último, lógicamente y de manera injusta, golpea con especial intensidad a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

Corresponde al Estado, en las diferentes fases de su ciclo productivo, una labor de regulación y vigilancia del mercado farmacológico. Resulta central asegurar que el proceso de producción, distribución y comercialización de medicamentos se desarrolle con transparencia, eficiencia económica y austeridad; vigilando siempre que los precios intermedios y finales que se abonan por este tipo de productos de primera necesidad sean justos. La presente iniciativa, desde diversas dimensiones, propone una serie de reformas legislativas conducentes a mejorar el marco regulatorio de la industria farmacéutica en México.

Problemas del mercado farmacéutico en México

En México, las características y desarrollo de los mercados farmacéuticos exigen reforzar los mecanismos de regulación pública. Es necesario que se produzca una cohabitación razonable entre el ánimo de lucro de productores y distribuidores, y las necesidades sociales de abasto. Hay que subrayar que el negocio farmacéutico mexicano es especialmente lucrativo por cuanto permite retener a los distribuidores, en concepto de beneficios, hasta 42 pesos por cada 100 del costo del producto.⁴ Una tasa de beneficios de tales características implica que existe margen suficiente para ajustar las ganancias de las grandes corporaciones con la finalidad de garantizar un nivel equilibrado de precios y la extensión de los niveles de acceso. Hay que señalar que más de 90 por ciento de los fármacos son producidos por empresas consideradas como grandes, lo que da cuenta de las características del mercado de los medicamentos en México.

Algunos estudios han determinado, mediante análisis econométricos, que existe un relevante grado de concentración en la producción de fármacos en México. Hace años un reducido grupo de empresas acumulaba más de 80 por ciento de las ventas en el país, tendencia hacia la concentración que se ha agudizado en la última época.⁵ Ello se traduce en que nos encontramos ante un mercado oligopólico en el cual existe el riesgo de que se formen los precios de manera anticompetitiva, empujándolos al alza, perjudicando a los consumidores y menoscabando la salud pública. En general, el Estado mexicano, a través de la Comisión Federal de la Competencia Económica (Cofece), tiene la obligación de garantizar el desarrollo de mercados competitivos y la libre formación de los precios en la economía. Sin embargo, esta obligación general se traduce en un mandato más relevante y concreto sobre aquellas áreas que tienen un sobresaliente impacto social, como las relacionadas con la salud y el bienestar de la población.

A lo largo de los últimos años, algunas reformas sanitarias –como la introducción del Seguro Popular– han incrementado el monto de los recursos públicos destinados a la compra de medicamentos. Esto implica que la mayoría de las adquisiciones de fármacos en México son realizadas por el estado. En ese aspecto, el funcionamiento anticompetitivo o irregular de los mercados farmacéuticos afecta doblemente a la sociedad. En primer lugar, como se señala, los precios generales de los medicamentos son empujados artificialmente al alza, perjudicando la accesibilidad de este tipo de productos básicos a la sociedad en su conjunto. En segundo término, esta situación daña particularmente a las finanzas del estado mexicano, por cuanto precisamente es el sector público el principal comprador de medicinas en el país.

Las disfuncionalidades en los mercados de medicamentos provocan que exista una espiral inflacionaria en los precios, los cuales han crecido a un ritmo superior al de la expansión de la economía. A nivel nacional, **el crecimiento de los precios de los fármacos en México es superior a la media latinoamericana y supera en 10 por ciento el índice general de inflación en el país.**⁶ El poder de mercado que ejercen los productores de medicamentos en México y la insuficiente regulación pública ponen en riesgo la accesibilidad de este tipo de bienes. A nivel internacional, algunos países han prohibido que la producción y la

distribución de fármacos esté concentrada en las mismas empresas, precisamente para evitar el surgimiento de posiciones de poder y el desarrollo de prácticas monopólicas que afecten a la sociedad. Sin embargo, en México está permitido que productores o distribuidores controlen prácticamente la totalidad del proceso productivo de las medicinas, incrementándose el margen de ganancias y presionando los precios al alza.⁷

Patentes y genéricos

Como resulta conocido, las patentes permiten a los laboratorios comercializar en exclusiva sus nuevos medicamentos durante un periodo improrrogable de 20 años. Una vez vencida la patente, otras farmacéuticas tienen la posibilidad de producir y vender versiones genéricas con el mismo componente activo e idénticos efectos terapéuticos. La regulación del sistema de patentes persigue proteger los derechos de propiedad intelectual y la apropiabilidad de los beneficios derivados de la investigación y la innovación. En ese aspecto, a nivel internacional, se considera que 20 años es un margen suficiente para compensar el costo de investigación de nuevos productos. Empero, cualquier regulación sobre patentes y genéricos debe hilar un delicado equilibrio entre la protección de la propiedad intelectual y el derecho del conjunto de la sociedad a disfrutar, en condiciones de accesibilidad plenas, de nuevos fármacos y medicamentos que coadyuven a mejorar la situación general de la salud pública.

En México, el otorgamiento de patentes lo realiza el Instituto Mexicano de Propiedad Industrial (IMPI). Por su parte, es la Comisión Federal para la Protección de los Riesgos Sanitarios (Cofepris) la que otorga los registros a los medicamentos genéricos, tras la caducidad de la patente y una vez acreditada la biocomparabilidad con el fármaco de referencia.⁸ El vencimiento y la posterior utilización de las patentes es, por tanto, una de las principales vías mediante la cual los beneficios derivados de la innovación y la investigación se trasladan al conjunto de la sociedad. Por ello, una adecuada regulación del mercado farmacéutico debe considerar la necesidad de establecer la garantía de que el vencimiento de patentes se traduzca, de manera mecánica, en la producción y comercialización de genéricos.

Precisamente sobre la anterior cuestión, recientemente la Cofece ha elaborado una investigación que identifi-

ca serios problemas y obstáculos a la explotación de patentes vencidas. La comisión señala que en México el comienzo de la producción de medicamentos genéricos, luego del vencimiento de la patente, es anormalmente demorado en comparación con otros países, situación que ocluye la competencia del sector y empuja al alza los precios, perjudicando al conjunto de la sociedad. De manera paradójica, Cofece señala la existencia de patentes vencidas pertenecientes a medicamentos altamente rentables que no son producidos por ningún fabricante. También se explica que la reducción de los precios de las medicinas como consecuencia de la entrada de genéricos en el mercado es menos pronunciada en México que a nivel comparado.⁹

El citado informe de investigación de Cofece denuncia que un problema central en este ámbito es que Cofepris no ofrece información completa y accesible sobre el estado de las patentes, su situación de vencimiento o su relación con fármacos de referencia. Ello dificulta el acceso al mercado de nuevos competidores potencialmente interesados en la producción y comercialización de genéricos.¹⁰ La iniciativa que se promueve persigue garantizar la existencia de información pública, actualizada y accesible sobre patentes y genéricos, con la finalidad de estimular la producción y comercialización de los últimos.

La presente iniciativa, por tanto, persigue desarrollar mecanismos de estímulo y fomento de la producción de genéricos destinados a mejorar las condiciones sociales de acceso a las medicinas. Para la producción y la comercialización de un medicamento genérico es necesario acreditar su biocomparabilidad; es decir, la analogía de efectos e impactos terapéuticos respecto de una medicina de referencia. La norma oficial mexicana 177-SSA1-2013 regula el procedimiento para demostrar que un medicamento es intercambiable como requisito ineludible para la producción y la comercialización de los denominados genéricos. La citada disposición establece que:

Para establecer la biocomparabilidad de los medicamentos biotecnológicos se requieren llevar a cabo pruebas que demuestren su seguridad, eficacia y calidad. Para efectos de lo anterior, la Secretaría (...) determinará las pruebas de biocomparabilidad caso por caso. Para asegurar la validez de las pruebas preclínicas, clínicas y analíticas es necesario que éstas se realicen, de manera científica, técnica, con calidad y ape-

go a la regulación, por terceros autorizados, centros de investigación o instituciones hospitalarias que sean capaces de demostrar su competencia técnica y cumpliendo con lo establecido en esta norma y en las demás disposiciones jurídicas aplicables.

En consulta con empresarios del ramo, éstos nos han trasladado los serios obstáculos que encuentran para financiar los procesos de investigación conducentes a la acreditación de la bioequivalencia y, posteriormente, a la comercialización de medicamentos genéricos. En ese sentido, resulta necesario desplegar instrumentos de apoyo y coinversión desde el sector público, de forma que las investigaciones destinadas a cumplir con los requisitos legales para la distribución de genéricos puedan ser asumidas por el sector público en beneficio del conjunto de la sociedad. La reforma legislativa que se propone pretende impulsar la exploración de innovadores formatos de colaboración público privada y coinversión encaminados a garantizar y promover la difusión de los medicamentos genéricos en beneficio de los consumidores.

En relación a lo anterior, una demanda generalizada de los fabricantes es la necesidad de abaratar el elevado costo de investigación que concluye en la difusión de fármacos genéricos. Estos costos, en ocasiones, operan como serios obstáculos financieros a la producción y distribución de este tipo de medicinas más accesibles. En este campo, existen fórmulas de colaboración entre fabricantes e instituciones públicas; por ejemplo, sería muy positivo que, ante la producción de un nuevo genérico por parte de un laboratorio, el estado mexicano –en determinados casos y bajo estricto apego a los protocolos configurados al respecto– pudiera financiar e implementar los procesos de investigación conducentes a establecer la biocomparabilidad y, posteriormente, la comercialización del producto.

En ese sentido, se reitera la necesidad de hacer compatible el derecho a la salud pública con el derecho de fabricantes a retener las ganancias de sus innovaciones. Existen casos que ponen de manifiesto que el ejercicio abusivo de patentes constituye un serio obstáculo para la promoción y la defensa de la salud pública.

Un caso célebre ha sido el del medicamento Harboni (nombre comercial), cuya sustancia activa es Sofosbuvir, para el tratamiento de la hepatitis C. Se trata de un fármaco con un extraordinario grado de efectividad

sobre la enfermedad, al acumular 95 por ciento de éxito. Antes de la aparición de dicho medicamento, la hepatitis C se trataba de una enfermedad crónica y tratable, pero incurable. El coste del tratamiento por paciente, negociado a precios preferentes por el Instituto Mexicano del Seguro Social, es de 9 mil 500 dólares. No obstante, a través de la producción de genéricos, la terapia costaría entre 100 y 250 dólares por persona. Los costes de producción de dicho fármaco son moderados; los precios exorbitantes se explican exclusivamente a causa de la cobertura que ofrece la explotación privilegiada de la patente que lo protege.¹¹

Se trata de una medicina que tiene la posibilidad de desplegar significativos impactos en la curación de una enfermedad crónica, eliminando virtualmente su tasa de mortalidad. En segundo lugar, desde el punto de vista operativo, se trata de un fármaco cuyos costes y complejidad de fabricación son limitados. En tercer término, desde el punto de vista del estado, adquirir la medicina a los precios de mercado presiona de forma sustantiva las finanzas públicas, detrayendo recursos que deben ser destinados a otros fines. Por todo lo anterior, nos encontramos ante un caso en el que sería conveniente el otorgamiento de una licencia obligatoria de explotación. Este último instrumento permite la utilización del principio activo de medicamentos sujetos a patentes con la finalidad de producir genéricos a unos costes socialmente mucho más razonables. La presente iniciativa propone regular y estimular el otorgamiento de licencias obligatorias por motivos de salud pública.

Irregularidades en el mercado farmacéutico mexicano

El 20 de octubre del 2016, el Periódico Reforma publicó una información que señala que la Comisión Federal de la Competencia Económica (Cofece) había iniciado una investigación por prácticas de colusión que afectan a empresas farmacéuticas. Estas irregularidades son consecuencia de la estructura oligopólica de los mercados que varias investigaciones académicas ya habían referido; no obstante, se trataría de la primera investigación que impulsa la Cofece en el sector de la salud que involucra a este tipo de empresas. El titular de la autoridad investigadora de la Cofece afirmó que se están investigando prácticas colusivas de fabricantes, distribuidores y comercializadores de medicamentos, quienes, evitando la competencia, perjudican a los consumidores.¹²

Según el representante de la Cofece, existen indicios preliminares de que se desarrollan prácticas de intercambio de información y de fijación coordinada de precios. Se asegura que, en estos casos, el sobreprecio para el consumidor puede alcanzar hasta 30 por ciento, siendo este incremento en insulina de hasta 57 por ciento.¹³ En la misma línea anterior, la Cofece ha objetado propuestas de concentración en el mercado de los medicamentos. En ese aspecto,

El pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica objetó la concentración entre Sanofi y Boehringer Ingelheim International en el sector de la salud humana, pues de realizarse en los términos en los que fue presentada pondría en riesgo el proceso de competencia en el mercado de medicamentos para la tos con flemas de venta libre en México.¹⁴

Los problemas de monopolios y restricción de la competencia que afectan a la industria no se limitan al ámbito comercial; han desplegado sus impactos en las adquisiciones y compras públicas de medicamentos:

El 8 de abril de 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) confirmó la legalidad de la resolución que emitió la extinta Comisión Federal de Competencia en 2010, en contra de las empresas farmacéuticas Baxter, Fresenius, Eli Lilly y Pisa por cometer prácticas monopólicas absolutas, consistentes en acuerdos colusorios en los procesos de licitación de dos grupos de medicamentos: (i) insulina humana; y, (ii) soluciones electrolíticas y sueros (que incluyen agua inyectable, cloruro de sodio, cloruro de sodio y glucosa, glucosa y solución Hartmann) del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) entre 2003 y 2006.”¹⁵

En documentos posteriores que detallan el citado ejercicio de prácticas colusivas, el posicionamiento de la Cofece sobre ésta última cuestión indica que:

La colusión consistió en acuerdos entre estas empresas para establecer, concertar y coordinar posturas en licitaciones públicas con el objeto de repartirse los contratos concursados, lo cual se pudo detectar a través de un análisis económico respecto de los resultados de las licitaciones realizadas durante el 2003 y el 2006. Esto tuvo por consecuencia un incremento artificial de los precios de la insulina y sueros. La coordinación entre los

competidores se vio favorecida por ciertas condiciones de mercado tales como la homogeneidad de los bienes licitados, la frecuencia de las convocatorias, la asignación de múltiples contratos, la descentralización de las adquisiciones y el intercambio de información entre las empresas involucradas. Por otra parte, la resolución de la Suprema Corte determinó que las multas impuestas a las empresas participantes en el cártel, que en total sumaron 151 millones 679 mil pesos, debían ser modificadas (o recalculadas), orden que la Cofece acatará con total y pleno respeto a la SCJN. Para estimar el daño patrimonial que esta práctica ocasionó al IMSS, la Cofece realizó una evaluación Ex Post con base en las mejores prácticas internacionales, cuyos resultados sugieren que, en promedio, **el IMSS pagó durante el periodo referido un sobreprecio de 22.9 por ciento en sus compras de sueros y de 57.6 por ciento en las de insulina humana, lo que equivale a alrededor de 622.7 millones de pesos** (a precios de 2014). Estos recursos hubieran permitido al IMSS adquirir, por ejemplo, 727 ambulancias o 2 mil 168 incubadoras”.

En efecto, de 2010 a 2016 el precio de las medicinas ha sido un 10 por ciento superior al índice de precios al consumidor en general. Ello expresa que, como ocurre en otros casos, la inflación de la economía no está repartida de modo simétrico e igualitario entre productos; al contrario, el alza en los precios de productos básicos como alimentos y medicinas perjudican de modo grave el bienestar general de la población y afectan particularmente a las clases más desfavorecidas.

El significativo incremento en los precios de los medicamentos, aunado a su naturaleza de productos de primerísima necesidad, ha provocado incluso el desarrollo de significativos segmentos irregulares en dicho sector. La Unión Nacional de Empresarios Farmacéuticos ha valorado el mercado ilegal de fármacos en unos 8 mil millones de pesos al año. Además, en los últimos 17 años la Cofepris ha intervenido más de 350 toneladas de medicamentos en un total de 152 operativos.¹⁶ Lo anterior se relaciona de forma clara con el elevado precio de algunos medicamentos, situación que fomenta y estimula el ejercicio de prácticas fraudulentas e ilegales que, además, comprometen gravemente la salud pública.

Por otro lado, la depreciación que viene sufriendo la moneda mexicana es un factor que está coadyuvando al incremento del precio de los medicamentos importados, situación que también perjudica particularmente a las familias de ingresos más bajos. Según refleja el diario *El Universal*, “de acuerdo con Inegi, las familias con ingresos de hasta 2 mil 220 pesos al mes, las más pobres del país, sufrieron una inflación de 5.33 por ciento en medicamentos y servicios médicos durante la primera mitad de octubre en relación a la quincena similar del año pasado”. Desde que existe la serie histórica de este indicador, no se había registrado un incremento de tal entidad para ningún estrato de ingresos. La información aclara que “las familias que perciben entre 2 mil 221 pesos y 6 mil 661 pesos padecieron un aumento de 5.04 por ciento, mientras que las que reciben ingresos superiores a 13 mil 222 pesos resistieron una inflación de 4.78 por ciento”.¹⁷ Los datos reflejan que las familias más pobres tuvieron que destinar al gasto en medicamentos un porcentaje superior de su ingreso en relación a las clases medias o altas. **Esta situación da cuenta del impacto regresivo y antisocial que tiene todo incremento en el precio de las medicinas, situación que debe neutralizar una intervención responsable del Estado en el sector.**

Si no se realizan las reformas oportunas, el escenario futuro para los precios de las medicinas continuará siendo preocupante. La Unión Nacional de Empresarios de Farmacias ha señalado que los fármacos van a experimentar una inflación de hasta 35 por ciento, sólo durante el año en curso. A pesar de que el precio de los medicamentos importados aumenta en aproximadamente 20 por ciento, el valor de los nacionales también sufre un crecimiento destacable de hasta 10 por ciento. Por ello, si bien la situación de la moneda mexicana en los mercados internacionales es un factor que agudiza el problema, parece claro que el mercado farmacéutico sufre una serie de disfuncionalidades regulatorias propias que son la causa central de esta espiral inflacionaria que tanto perjudica a la sociedad mexicana.

Las irregularidades que afectan al sector farmacéutico han llegado incluso a conocerse a través del escándalo de los Panamá Papers, en los cuales “se exhibe una presunta simulación en la compra de la distribuidora Marzam por parte del fondo holandés Moench Coöperatief, la cual habría sido vendida por Genoma Lab en

350 millones de pesos”. Como refiere el periódico *Reforma*, “se sospecha que una parte fue aportada por Marina Matarazzo de Escandón, esposa de Pablo de Escandón, dueño de la distribuidora Nadro”. La situación descrita ha justificado que Alejandra Palacios, titular de la Cofece, haya llamado “cárteles” a algunos participantes en el sector salud, en relación a la ilegítima práctica de repartirse los mercados.¹⁸

Estos señalamientos tan graves por parte de la autoridad técnica encargada de velar por el libre desarrollo de la competencia económica, en el marco de la investigación citada, deben arrojar resultados públicos útiles para sancionar las prácticas comerciales fraudulentas, incentivar el refuerzo de la legislación y mejorar el desempeño social del sector en México. La presente iniciativa pretende reforzar el marco regulatorio existente en la materia y ampliar los mecanismos de intervención disponibles del estado en la industria farmacéutica con la finalidad de mejorar la calidad de sus actividades.

Además de los fallos de mercado, recientemente algunos trabajos periodísticos han señalado evidencias de claras irregularidades que afectan a las compras públicas de medicinas. Una amplia investigación periodística del diario *El Universal* ha señalado que la empresa que concentra un monto mayor de contratos públicos es el grupo farmacéutico “Fármacos Especializados” y sus subsidiarias “Fármacos Especializados y Selecciones Médicas del Centro”. **Este consorcio consiguió 44 mil millones de pesos a través de mil 940 contratos.** Además de la concentración, resulta especialmente sorprendente que **75 por ciento de los contratos celebrados entre las dependencias del gobierno y fármacos especializados se hayan concretado mediante la modalidad de adjudicación directa.**¹⁹ Cuando esto último ocurre, no existe competencia y la administración tiene escasas posibilidades de establecer condiciones favorables para el interés público. La presente iniciativa persigue prohibir expresamente que las compras públicas de medicamentos se concentren de manera exorbitada en los mismos fabricantes y productores.

Por si la adjudicación directa y la concentración exorbitada de contratos en un solo consorcio no fuesen suficientes, algunos de los acuerdos celebrados tienen elementos opacos. Como ha destacado el *Universal*, “El Centro Nacional para la Prevención y el Control

del VIH y el Sida (Censida) adjudicó en 2013 a Grupo Fármacos Especializados un contrato por casi 621 millones de pesos por la compra de antirretrovirales. El precio unitario pagado en al menos tres medicamentos genéricos supera el costo máximo que en 2016 indica la lista del programa de Acceso Gratuito a Tratamiento a Personas con VIH.”²⁰ Otro caso ocurrió en 2014, cuando “Selecciones Médicas del Centro -subsidiaria de Grupo Fármacos Especializados- vendió “servicios integrales de invasión mínima” al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de Nuevo León a través de adjudicación directa por más de 37 millones de pesos. La compra incluyó equipos para procedimientos como laparoscopias y colonoscopias, instrumentos que tienen en cartera la mayoría de proveedores (incluso están disponibles en Amazon) y no justifican una compra por adjudicación directa.”²¹

Los casos mencionados muestran que el empleo masivo y generalizado de la adjudicación directa no ha estado motivado de forma suficiente. Además de encarecer el costo de las contrataciones públicas, la adjudicación directa excluye la libre concurrencia de aspirantes y se desenvuelve en un marco más opaco que el de las licitaciones. Otro caso documentado de irregularidades ocurrió en 2013, cuando el “Grupo Fármacos Especializados vendió al gobierno del Estado de Colima el antipsicótico Abilify, por 865.05 pesos cada paquete de 20 tabletas de 15 miligramos con la sustancia activa Aripirazol. En una farmacia común la misma medicina se puede comprar por 270 pesos”.

Por otro lado, a través de la compra de medicamentos consolidada que realizó el IMSS en 2014, el mencionado grupo consiguió un contrato récord de tres mil millones de pesos. La salida del mercado de “Casa Saba” permitió al consorcio “Fármacos especializados” ocupar una posición de poder e intensificar sus procesos de contratación con la actual administración.

El sistema farmacéutico mexicano cuenta con una serie de disfuncionalidades y opacidades que lo convierten en foco de nepotismo y corrupción con singular impacto en el bienestar social. Según *El Universal*, “de acuerdo con fuentes internas en el sistema de salud, es común que el precio de los medicamentos sea inflado por las distribuidoras –a veces hasta 30 por ciento encima del precio de venta al público– y que ese sobrecoste se reparta en efectivo o en forma de regalos entre varios de los participantes del proceso de com-

pra.”²² Lo anterior alienta la necesidad de articular un reajuste legislativo conducente a mejorar la regulación y a ofrecer renovados instrumentos de intervención pública, capaces de solventar la crítica situación descrita.

Propuestas de reforma legislativa

Tanto desde el punto de vista del funcionamiento de los mercados, como desde la perspectiva de los procesos de contratación pública, la situación de la industria farmacéutica en México precisa ser revisada. Es necesario que las instituciones públicas implicadas promuevan una transición hacia formas competitivas de funcionamiento en el sector de los fármacos en nuestro país. Al mismo tiempo, las compras públicas de medicinas, escenario en el que se compromete la salud de millones de ciudadanos, tienen que transparentarse y hacerse de manera más eficiente a través de una mejora en la calidad del marco normativo existente.

A nivel internacional, determinados casos destacados han generado precedentes regulatorios útiles para México, debido sobre todo a que, las regulaciones impuestas se han logrado realizar en concierto con los cánones que rigen el comercio internacional. Así, por ejemplo, en mayo del 2007, el gobierno brasileño hizo pública su decisión de suspender la vigencia y validez de la patente del antirretroviral “Efavirenz”, un medicamento contra el sida, perteneciente a la gigante farmacéutica estadounidense “Merck”. Como resultado de la citada medida del gobierno brasileño, se generó de forma automática en ese país una expansión del acceso a la citada medicina y un significativo decremento en sus precios. Todo ello se implementó de acuerdo a la normativa vigente en la materia en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en plena observancia de la legalidad internacional.²³ Lo anterior muestra que existen posibilidades para que el estado mexicano inicie una transformación jurídica para contar con los mecanismos legales oportunos para ejercer la suspensión de patentes por razones de interés público, de modo que se incremente la eficacia regulatoria e interventora sobre el sector.

La amplitud de las fallas de mercado, ineficiencias, inflación e irregularidades que afectan al sector farmacéutico en México son consecuencia de la existencia de un marco regulatorio insuficiente y de escasa calidad. Lo actualmente establecido en la Ley General de

Salud y en los Reglamentos correspondientes se ha revelado como ineficaz para controlar y evitar el surgimiento de prácticas anticompetitivas e irregulares con un impacto social negativo. Algunas de las políticas públicas y normas que se sugieren incorporar serían las siguientes:

a) Establecimiento de programas sociales destinados a garantizar el abasto social de medicamentos y la plena accesibilidad de todos los sectores sociales a estos bienes de primera necesidad. En concreto, se propone la configuración de un fondo presupuestario para financiar subsidios a la adquisición de medicamentos, cuya implementación será progresiva y deberá priorizar a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, precisamente aquellos que –de acuerdo a los datos expuestos y como resultado del proceso inflacionario descrito– encuentran crecientes dificultades para poder adquirir fármacos. Esta medida, además, tiene un efecto dinamizador del mercado mexicano de las medicinas, por cuanto tiene la capacidad de ampliar la deprimida demanda y capacidad de compra de relevantes segmentos sociales de nuestro país.

b) Refuerzo de los mecanismos de vigilancia y supervisión sobre los mercados farmacéuticos, con la finalidad mejorar los procesos de identificación y sanción las prácticas colusivas. Teniendo en cuenta la importancia social del mercado farmacéutico y las serias disfuncionalidades identificadas, sería razonable que la Secretaría de Salud y la Comisión Federal de la Competencia Económica conformaran grupos de trabajo específicos sobre el mencionado sector. Existe la necesidad de impulsar una supervisión técnica permanente de nivel que periódicamente emita recomendaciones y opiniones sobre la situación de la industria y los precios de las medicinas. Por ejemplo, en Estados Unidos existen instituciones de vigilancia específicas sobre el sector farmacéutico, lo que demuestra que la centralidad de la industria justifica articular este tipo de mecanismos especiales.²⁴

c) Promoción de la competencia en los mercados de medicinas y de la desconcentración de las empresas farmacéuticas. En primer lugar, una política pública positiva sería la prohibición de que una sola empresa controle la fase de producción y de distribución de los medicamentos en México. La reforma pro-

puesta se encamina a ese objetivo. Hay que señalar que en el mercado de los fármacos existe una nítida separación entre los procesos de producción y de distribución de las medicinas. En ese sentido, las diversas reformas propuestas impactan, fundamentalmente, en la fase de producción, tratando de estimular la industria nacional y el abasto suficiente y de calidad.

En segundo término, la presente iniciativa propone límites en la cuota de mercado que puede acumular una sola corporación. El límite propuesto alcanza hasta 25 por ciento del total del mercado, bajo la premisa económica básica de que cuanto más intensa y real sea la competencia en el mercado, mejores condiciones de calidad y precio serán ofrecidas a los consumidores y al conjunto de la sociedad. Subsidiariamente, se trata, también, de un cambio que busca mitigar las condiciones oligopólicas del mercado que han sido descritas en la exposición de motivos. En adición, 25 por ciento de la cuota total de mercado es un límite lo suficientemente flexible como para no obstaculizar el crecimiento de las empresas farmacéuticas o la obtención de una posición legítima de liderazgo de alguna de ellas derivada de mejores calidades, innovaciones o precios.

En tercer lugar, el Estado puede incentivar, por ejemplo, mediante la conformación de un código ético de buenas prácticas, la contratación pública con empresas que muestren una conducta socialmente responsable. El cuarto punto podría ser que —mediante la inversión pública en innovación y desarrollo biotecnológico— el Estado mexicano comience a desarrollar y expandir su propia industria pública de producción de fármacos, lo cual fomentaría la competencia con el sector privado y aseguraría un mínimo abasto social. En quinto lugar, sería necesario que el Estado no permitiera la fusión de empresas farmacéuticas cuando ello de lugar al incremento en la tasa de concentración de dicho mercado. Por último, se propone prohibir de forma expresa que las compras públicas de medicinas se articulen mediante adjudicaciones directas, que, como hemos señalado, han sido una de las fuentes de opacidades, sobreprecio e irregularidades.

d) Impulso en los procesos de centralización y consolidación de las compras de los medicamentos por parte de las instituciones sanitarias y de seguridad social. Ello debe servir para reducir el precio de compra de

los fármacos por parte del Estado mexicano, contribuyendo a controlar la inflación de las medicinas y a garantizar un surtido social suficiente. Este proceso, sin embargo, debe dotarse de mecanismos de vigilancia y transparencia que eviten el desarrollo de prácticas opacas; indicios de las cuales han sido mencionadas en la presente iniciativa.

e) Fomento de la producción de medicamentos genéricos y regulación social del uso de las patentes. En ese aspecto, se han mencionado precedentes internacionales que conforman un amplio catálogo de políticas públicas disponibles para incentivar la producción de genéricos y limitar el uso mercantil de las patentes. La presente iniciativa propone explorar fórmulas de asociación y colaboración público privadas, así como de coinversión en el campo farmacológico, encaminadas a dinamizar la industria nacional de medicamentos genéricos.

Además, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, se proponen vías para restringir la utilización abusiva o ilegítima de patentes— en ningún caso, el adelanto de su caducidad— como las derivadas de innovaciones no relacionadas con el componente activo de los fármacos. En la misma línea, se propone que CoFepris tenga la obligación de mantener actualizada y accesible toda la información relevante sobre genéricos, patentes, trámites administrativos y requisitos técnicos necesarios para la producción y comercialización de este tipo de productos. Por último, la iniciativa impulsa obligaciones concretas tanto para médicos como para operadores sanitarios; ambos actores están llamados a ejercer un rol central en la tarea compartida de extender la utilización de genéricos. Como se ha mencionado en la exposición de motivos, se busca restaurar el equilibrio perdido entre el derecho de los fabricantes a retener y usufructuar las regalías de las investigaciones e innovaciones, con el también trascendente derecho del conjunto de la sociedad a disfrutar de los mejores insumos para garantizar y proteger la salud pública.

f) Incremento de la gravedad en las sanciones derivadas por prácticas económicas anticompetitivas en el mercado farmacéutico, en correspondencia con el elevado impacto antisocial de dicha praxis. Ello debe operar como un incentivo claro a respetar la competencia y a sancionar la colusión y la cartelización de la industria farmacéutica en México. Esto sería también

expresión de una voluntad política resuelta, independiente y comprometida con la superación de los problemas que obstruyen el acceso de millones de ciudadanos a las medicinas en nuestro país.

Por lo expuesto, se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 31 y se adiciona el artículo 233 Bis de la Ley General de Salud

Artículo Único. Se reforma el artículo 31 y se adiciona el artículo 233 Bis de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 31. La Secretaría de Economía, tomando en cuenta la opinión de la Secretaría de Salud, asegurará la adecuada distribución y comercialización y fijará los precios máximos de venta al público de los medicamentos e insumos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá la intervención que le corresponda en la determinación de precios, cuando tales bienes sean producidos por el sector público. La Secretaría de Salud proporcionará los elementos técnicos a la Secretaría de Economía, acerca de la importación de insumos para la salud.

Para asegurar el abasto popular de medicinas fuera del cuadro de medicamentos básicos, se creará un programa para otorgar un subsidio. Las orientaciones y reglas de operación para el funcionamiento de este programa serán emitidas por la Secretaría de Salud, buscando garantizar el acceso de manera prioritaria, pero no exclusivo, a los sectores más vulnerables de la sociedad. Para ello, la secretaria establecerá porcentajes de descuento de acuerdo al nivel socioeconómico de quienes se atiendan en las instituciones públicas de salud.

La Secretaría de Hacienda configurará un fondo presupuestario en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinado al programa de subsidios para medicamentos.

Artículo 233 Bis. La Secretaría de Salud, las instituciones públicas de seguridad social y el resto de autoridades sanitarias responsables atenderán las siguientes orientaciones:

I. Se garantizarán niveles suficientes de inversión pública en investigación y producción biotecnológica y farmacológica. Se promoverán mecanismos y acuerdos público-privados en investigación, innovación y producción nacional de medicinas.

II. Se promoverá, mediante estímulos financieros, fiscales o contractuales, la producción de medicamentos genéricos destinados a satisfacer las necesidades sociales de abasto. Las instituciones de salud públicas fomentarán fórmulas y protocolos de coinversión y colaboración con los fabricantes de fármacos genéricos, con la finalidad de repartir el esfuerzo entre el sector público y el privado. Las instituciones podrán aplicar los estudios clínicos a grupos de control destinados a desarrollar medicamentos genéricos. En toda investigación conjunta entre instituciones públicas y agentes privados se seguirán los protocolos establecidos para la investigación médica incluidos en esta ley.

III. Se fomentará la firma de acuerdos entre empresas farmacéuticas, instituciones públicas, universidades y centros públicos de investigación a efectos de incentivar y promover la investigación, las coinversiones y la reducción del precio de las medicinas, mediante estímulos financieros, fiscales o contractuales.

IV. Se centralizarán las compras públicas de medicamentos para cada institución, garantizando la máxima transparencia, eficiencia y ahorro. Las instituciones sanitarias federales y de los estados de la república establecerán los mecanismos oportunos de cooperación destinados a efectuar compras masivas consolidadas de medicamentos. En ningún caso las compras públicas de medicamentos podrán concretarse mediante mecanismos de adjudicación directa.

V. Bajo estricto apego a motivaciones de interés público, y de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, las instituciones podrán suspender temporalmente la vigencia jurídica de las patentes.

VI. Se podrán autorizar licencias obligatorias de explotación de patentes para la satisfacción de

intereses sanitarios de carácter público. La Secretaría de Salud garantizará procedimientos expeditos y viables para el otorgamiento de las licencias obligatorias.

VII. El Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) garantizará que un mismo medicamento no esté protegido por más de una patente. El IMPI, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, no otorgará patentes relacionadas con segundos usos, formulación, innovaciones de proceso o formas químicas diferentes del ingrediente activo. La Secretaría de Salud configurará un procedimiento especial mediante el cual los interesados puedan impugnar la validez jurídica de las patentes, de acuerdo a la legislación vigente y a las mejores prácticas internacionales. El procedimiento de impugnación de patentes será dictaminado por un comité ad hoc creado por la Secretaría de Salud e integrado por tres científicos de reconocido prestigio en la materia, garantizando en los mismos la ausencia de cualquier tipo de conflicto de interés.

VIII. La Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios (Cofepris) elaborará y mantendrá actualizado un registro público de patentes vencidas; así como toda la información relacionada con los trámites y requisitos administrativos y técnicos necesarios para la producción de genéricos. La Cofepris publicará periódicamente la lista de medicamentos cuyas patentes vencerán durante los tres años siguientes.

IX. Los médicos prescribirán la denominación genérica de los medicamentos en sus recetas, independientemente de la marca recetada.

X. Los dispensadores en farmacias tienen la obligación de informar al público sobre los medicamentos genéricos disponibles.

La Secretaría de Salud garantizará que los procesos de producción y distribución de fármacos no se monopolizan por las mismas compañías. En coordinación con la Comisión Federal de la Competencia, prohibirá fusiones que pudieran perjudicar la competencia en los mercados de las medicinas. La Secretaría y la Comisión Federal de la Competen-

cia establecerán cuotas de mercado máximas para una sola empresa farmacéutica y configurarán mecanismos efectivos para prevenir la conformación de monopolios y oligopolios en el sector. Como máximo, una sola empresa farmacéutica podrá ser adjudicataria de 25 por ciento de las compras de medicinas del conjunto del sector público mexicano.

La Secretaría de Salud y la Comisión Federal de la Competencia crearán un comité permanente encargado de la fiscalización pública del funcionamiento de la industria farmacéutica. El comité emitirá recomendaciones regulatorias a la Secretaría, vigilará el cumplimiento de la presente legislación en el ámbito farmacéutico y elaborará un catálogo de sanciones antimonopólicas. El comité diseñará un código ético de obligado cumplimiento para las empresas participantes en licitaciones o adjudicaciones, el cual incluirá el fomento de la responsabilidad social de dichas instituciones. El ejercicio de prácticas monopólicas en el mercado farmacéutico conllevará la aplicación de penas muy graves por parte de Cofece que podrán incluir inhabilitaciones permanentes y sanciones económicas de hasta 10 por ciento de los ingresos económicos anuales de las empresas involucradas. El Reglamento de la Ley General de Salud en materia de control sanitario de actividades, establecimientos, productos y servicios regulará la composición y el funcionamiento del comité.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los 60 días naturales siguientes a su publicación.

Segundo. La Secretaría de Salud tiene 60 días naturales a partir de la publicación del presente decreto para emitir las reglas de operación del programa de subsidios para medicamentos.

Notas

1 Cofece (2017) El vencimiento de patentes no se ha traducido en suficiente presión competitiva en el mercado, 9 de Agosto del 2017, disponible

<https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/cofece-el-vencimiento-de-patentes-no-se-ha-traducido-en-suficiente-presion-competitiva-en-el-mercado>

2 Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Mexicanos y artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,

3 Heredia F. (2010) Situación del Sector Farmacéutico en México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: México DF.

4 Soto O (2016) El negocio de la distribución de medicamentos después de Saba, revista Forbes, 18 de diciembre del 2014, disponible el 18 de octubre de 2016 en <http://www.forbes.com.mx/el-negocio-de-la-distribucion-de-medicamentos-despues-de-saba/#gs.q8hbiGo>

5 Torres Guerra, S., & Gutiérrez, J. P. (2009). Mercado farmacéutico en México: tamaño, valor y concentración, *Rev Panam Salud Publica* 25(1)

6 Rene Leyva, V. W. (abril de 2006). Secretaria de Salud. Recuperado el 3 de junio de 2011, de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342006000200012&lng=es&nrm=iso. ISSN 0036-3634

7 Heredia F. (2010) Situación del Sector Farmacéutico en México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública: México DF.

8 Cofece (2017) El vencimiento de patentes no se ha traducido en suficiente presión competitiva en el mercado, 9 de Agosto del 2017, disponible

<https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/cofece-el-vencimiento-de-patentes-no-se-ha-traducido-en-suficiente-presion-competitiva-en-el-mercado>

9 Cofece (2017) El vencimiento de patentes no se ha traducido en suficiente presión competitiva en el mercado, 9 de Agosto del 2017, disponible

<https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/cofece-el-vencimiento-de-patentes-no-se-ha-traducido-en-suficiente-presion-competitiva-en-el-mercado>

10 *Ibíd.*

11 Información ofrecida por Cecilia Bravo, vicepresidenta de la Asociación Nacional de Fabricantes de Medicamentos, en entrevista personal.

12 Soto G. y Fuentes V. (2016) “Indagan colusión de farmacéuticas”, *Reforma*, 20 de Octubre del 2016.

13 *Ídem.*

14 Cofece (2016) “Condiciona Cofece operación de Sanofi y Boehringer en el sector de salud humana para preservar condiciones de competencia en medicamentos para la tos con flemas”, 19 de diciembre del 2016, disponible en <https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/condiciona-cofece-operacion-de-sanofi-y-boehringer-en-el-sector-de-salud-humana-para-reservar-condiciones-de-competencia-en-medicamentos-para-latos-con-flemas>

15 Cofece (2015) Caso de colusión en el IMSS, 8 de abril del 2015, disponible en

<https://www.cofece.mx/cofece/index.php/prensa/historico-de-noticias/caso-de-colusion-en-el-imss>

16 Sánchez Areli (2017) Estiman en 8 mil millones la venta de medicinas ilegales, *Reforma*, 18 de Septiembre de 2017.

17 Puga T. (2016) “Sufren pobres inédita alza a gastos médicos”, *El Universal*, 26 de octubre del 2010.

18 *Ídem*

19 Ocaranza C. (2016) Emporio farmacéutico, *El Universal*, 19 de septiembre de 2016, disponible el 30 de Enero de 2019 en

http://data.eluniversal.com.mx/contratistas-poder/grupo_farmacos.html

20 Ocaranza C. (2016) Emporio farmacéutico, *El Universal*, 19 de septiembre de 2016, disponible el 30 de enero de 2019 en http://data.eluniversal.com.mx/contratistas-poder/grupo_farmacos.html

21 *Ídem*

22 Ocaranza C. (2016) Emporio farmacéutico, *El Universal*, 19 de septiembre de 2016, disponible el 30 de enero de 2019 en http://data.eluniversal.com.mx/contratistas-poder/grupo_farmacos.html

23 Padilla J. (2015) ¿Expropiar patentes en nombre de la salud pública: ¿una buena idea para España?, *El Diario.Es*, 14-01-2015, disponible en http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/Expropiar-patentes-publica-Espana-Europa_0_345766434.html

24 Danzón P. (2014) Competencia en la industria farmacéutica, *CRC América Latina*, disponible el 26 de Octubre del 2016 en <file:///C:/Users/usuario2/Downloads/Competition%20and%20Anti->

trust%20Issues%20in%20the%20Pharmaceutical%20IndustryFinal5%2019.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 23 de noviembre de 2017.

Diputados: Araceli Damián González (rúbrica) y Roberto Guzmán Jacobo.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH Y VERÓNICA DELGADILLO GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, Clemente Castañeda Hoeflich y Verónica Delgadillo García, diputados del **Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar la educación superior**, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. Según la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción, de la ONU, aprobada el 9 de octubre de 1998, entre las “acciones prioritarias en el plano nacional” que deben llevar a cabo los Estados, se encuentra la de crear un marco legislativo para que nadie quede excluido de la educación superior por razones económicas, sociales o de cualquier otra índole:

“Los Estados miembros, comprendidos sus gobiernos, parlamentos y otras autoridades deberán: a) crear, cuando proceda, el marco legislativo, político y financiero para reformar y desarrollar la educación superior de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, según la cual la educación superior deberá ser accesible a todos en función del mérito. No puede aceptarse ninguna discriminación ni nadie deberá quedar excluido de la educación superior ni de sus ámbitos de estudio, niveles de titulación y diferentes tipos de establecimientos por razones fundadas en su raza, género, lengua, religión, edad ni tampoco por diferencias económicas o sociales ni discapacidades físicas.”¹

Por otro lado, desde la reforma constitucional al artículo 60., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, quedó establecido que “el Estado garantizará a la población su integración a la sociedad de la información y el conocimiento”,² para lo cual resulta necesaria la participación de las universidades públicas nacionales, lo que debería pasar por garantizar igualmente un acceso equitativo a la educación superior.

A este respecto, cabe señalar que según la nota sobre nuestro país del Panorama de Educación Superior 2017 elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en México sólo el 17 por ciento de las personas de entre 25 y 64 años habían cursado la educación superior en el 2016, lo que contrasta con el promedio de la OCDE, que asciende a 37 por ciento.³

En el mismo estudio, la OCDE señala que lo invertido por México en materia educativa es inferior con mucho al promedio de lo invertido por el resto de países miembros:

“En el 2014, México gastó 3 mil 703 dólares por estudiante en instituciones educativas de primaria a educación superior, considerablemente por debajo al promedio de la OCDE de 10 mil 759 dólares.”⁴

Tomando en cuenta el enorme desafío para el futuro de México que representa la actual renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como la consecuente y necesaria diversificación de las relaciones económicas, laborales y culturales de nuestro país, resulta necesario que esta

soberanía asuma lo establecido en la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI de la ONU, y garantice constitucionalmente la educación superior para todos los ciudadanos.

En el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano consideramos que la educación superior es la herramienta principal para conducirnos a la nueva sociedad del conocimiento, así como para garantizar la inclusión laboral y económica de las nuevas generaciones en el nuevo concierto global.

La presente iniciativa busca en dicho sentido elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación superior, como una medida esencial para que la juventud mexicana encuentre garantizado su derecho a la nueva sociedad del conocimiento y se encuentre en óptimas condiciones de afrontar las nuevas condiciones del mundo globalizado.

En el mismo sentido, con el objetivo de garantizar un techo de igualdad educativa del ciudadano mexicano respecto del resto de ciudadanos de países del mundo, incluyendo los miembros de la OCDE, con los que el nuestro compete, la presente iniciativa contempla que la Federación, las entidades federativas y municipios destinen el equivalente al 9 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) Nacional en la educación pública, así como que el monto del mismo destinado a educación superior represente al menos el 2 por ciento del PIB nacional, y el de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología no sea inferior al 1 por ciento del mismo.

Actualmente, el artículo 25 de la Ley General de Educación, establece que las autoridades de los tres niveles de gobierno deberán invertir el 8 por ciento del PIB nacional al rubro de educación y servicios educativos, así como el 1 por ciento del mismo a ciencia y tecnología, sin embargo, no se contempla destinar un porcentaje específico del PIB nacional a la educación superior pública. Además, cabe señalar que a pesar de lo establecido por la Ley General de Educación, actualmente el Estado Mexicano únicamente destina un 5.4 por ciento del PIB nacional a la educación pública nacional.⁵

En Movimiento Ciudadano consideramos que resulta primordial elevar a rango constitucional el gasto en materia de educación pública, para garantizarle permanentemente un monto superior al 9 por ciento del

PIB nacional cada año, destinándose de dicho monto el equivalente al 2 por ciento del PIB a educación superior, y el equivalente al 1 por ciento a ciencia y tecnología.

En un país en que desafortunadamente la clase política tradicional se resiste a destinar recursos públicos al rubro educativo, y son muy grandes las diferencias entre los sistemas educativos de las distintas entidades federativas, garantizar un gasto digno en materia educativa resulta esencial para que la juventud mexicana encuentre garantizado su irrenunciable derecho a la educación, en todo el territorio nacional, así como para que en caso de que éste sea vulnerado, pueda contar con los más óptimos mecanismos jurídicos para hacerlo exigible.

II. En síntesis, la presente iniciativa busca impulsar una reingeniería constitucional que permita garantizar el acceso equitativo a la educación superior. Se propone reformar el artículo 3o. de la siguiente manera:

- Reforma al párrafo primero del artículo 3o. constitucional para **establecer la obligación del Estado de garantizar la educación superior.**
- Reforma a la fracción V del artículo 3o. constitucional para **establecer que el Estado mexicano deberá destinar al menos el 9 por ciento del PIB a la educación nacional, así como el 2 por ciento del mismo a educación superior y el 1 por ciento a ciencia y tecnología,** esto último en concordancia con lo ya establecido en la Ley General de Educación.

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar ante esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el párrafo primero y la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero y la fracción V del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preesco-

lar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta, la media superior y la superior serán obligatorias.

[...]

[...]

I... a IV...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. **El monto anual que el Estado destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor al 9 por ciento del producto interno bruto del país, destinando al menos el equivalente al 2 por ciento del mismo a la educación pública superior, y al menos el 1 por ciento a la investigación y desarrollo en ciencia y tecnología.**

Transitorios

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

Segundo. La obligatoriedad de la educación superior deberá ser efectiva en todo el país en el ciclo escolar 2021-2022, para lo cual los presupuestos de la federación considerarán un incremento gradual cada año hasta cumplir con lo establecido en la fracción V del artículo 3o. que reforma el presente decreto.

Tercero. En un plazo no mayor de 120 días, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, deberán adecuar las disposiciones aplicables en la materia, a lo establecido en el presente decreto.

Notas

1 *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y Acción*, ONU, 9 de octubre de 1998,

http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm

2 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2013, <http://bit.ly/1oS5hHz>

3 Nota de país sobre México del panorama de educación superior 2017», *OCDE*, 2017, <http://bit.ly/2w4XscR>

4 Ídem.

5 México es el país que menos gasta por alumno de la OCDE; sólo 17 por ciento de 25 a 65 años cursó universidad, *Sin Embargo*, 12 de septiembre de 2017, <http://www.sinembargo.mx/12-09-2017/3305980>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 23 de noviembre de 2017.

Diputados: Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica), Verónica Delgadillo García.

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 165 BIS AL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DEL DIPUTADO ARMANDO LUNA CANALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, Armando Luna Canales, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Le-

gislatura, pone a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona el artículo 165 Bis al Código Nacional de Procedimientos Penales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En 2008, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada a fin de superar un modelo procedimental penal que resultaba totalmente incongruente con la realidad y, en muchos casos, incompatible con los progresos del garantismo penal. La reforma de 2008 fijó una tendencia que, con el paso de los años se ha proyectado en nuestro sistema jurídico con innovaciones tan trascendentales como el Código Nacional de Procedimientos Penales.

El Código Nacional dispone de un gran cúmulo de disposiciones progresistas que se ven reflejadas a lo largo de sus diversos artículos. En temas de derechos humanos se señala:

Artículo 2o. Objeto del Código

Este código tiene por objeto establecer las **normas que han de observarse en la investigación**, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, **en un marco de respeto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte.**

Asimismo:

Artículo 12. Principio de juicio previo y debido proceso

Ninguna persona podrá ser condenada a una pena ni **sometida a una medida de seguridad** sino en virtud de **resolución dictada por un órgano jurisdiccional previamente establecido**, conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho, en un proceso sustanciado de manera imparcial y con **apego estricto a los derechos humanos previstos en la Constitución, los tratados y las leyes** que de ellos emanen.

Artículo 97. Principio general

Cualquier acto realizado con violación de derechos humanos será nulo y no podrá ser saneado, ni convalidado y su nulidad deberá ser declarada de oficio por el órgano jurisdiccional al momento de advertirla o a petición de parte en cualquier momento.

Como todo conjunto normativo, el Código Nacional de Procedimientos Penales puede ser aún maximizado con un contenido tutelador de derechos humanos. En ésta iniciativa buscamos incidir en el aspecto de la prisión preventiva a fin de que la misma sea utilizada con una menor frecuencia sin que ello pueda incidir en la seguridad tanto del proceso como de los derechos e intereses de las víctimas u ofendidos.

Sobre la prisión preventiva

La prisión preventiva es una figura reconocida en prácticamente todos los ordenamientos jurídicos y se trata de una medida que, como su nombre lo indica, busca prevenir la puesta en peligro o la afectación directa a algún bien jurídico tutelado por el ordenamiento cuando existen circunstancias que presumiblemente hagan concluir que esa puesta en peligro o afectación se dará.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé en el artículo 19, párrafo segundo, la figura jurídica de la “prisión preventiva”, en los siguientes términos:

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, **así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.** El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Sin embargo, la prisión preventiva entra, en principio, en colisión con otros principios y valores jurídicos de primordial importancia como lo es la presunción de inocencia, éste último también de fundamental valor en un Estado que se asume como garantista. Al respecto, resulta aplicable la tesis siguiente del Poder Judicial de la Federación:

Prisión preventiva justificada. La imposición de esta medida cautelar con el argumento de que por la pena de prisión que merece el hecho delictuoso que se imputa al acusado, éste podría sustraerse de la acción de la justicia y no comparecer a juicio, viola el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de regla de trato procesal (legislación del estado de México). El artículo 19, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula el **carácter excepcional de la medida cautelar de prisión preventiva,** ya que establece la posibilidad de que el Ministerio Público la solicite al Juez cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para **garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad,** así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El **artículo 20, Apartado B, fracción I, de la Constitución Federal reconoce el derecho fundamental de presunción de inocencia** cuya vertiente de “regla de trato procesal” ha sido interpretada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 24/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 4 de abril de 2014 a las 10:40 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, libro 5, tomo I, abril de 2014, página 497, de rubro **Presunción de inocencia como regla de trato procesal.** En el sentido de que **toda persona sometida a un proceso penal debe ser tratada como inocente en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria, lo que constriñe a los Jueces a impedir, en la mayor medida, la aplicación de disposiciones que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable;** es decir, conlleva la prohibición de cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena. **Sobre esta base, la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva justificada, previs-**

ta en el artículo 194, apartado B, del Código de Procedimientos Penales para el Estado de México, **con el argumento de que por la pena de prisión que merece el hecho delictuoso que se imputa al acusado, éste podría sustraerse de la acción de la justicia y no comparecer a juicio, por no tener derecho a la justicia restaurativa ni a que se le conceda beneficio o sustitutivo penal alguno, viola el mencionado principio de presunción de inocencia, pues dicho pronunciamiento presupone de suyo la anticipación de la pena,** lo cual constitucionalmente está proscrito en el actuar de los juzgadores, en atención a la vertiente regla de trato procesal.¹

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), de la que el Estado mexicano es parte, prevé (artículo 8) las **garantías judiciales para las personas,** y se establece que aquellas personas inculpadas por algún delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.²

Atento a ello, la prisión preventiva debe ser utilizada únicamente en casos excepcionales bajo el principio de proporcionalidad y, la idea del derecho penal como instrumento mínimo ya que, materialmente, la prisión preventiva convierte al individuo que la sufre en un preso sin condena y, peor aún, sin responsabilidad probada que amerite la condena.

La prisión preventiva como medida cautelar agrede gravemente los derechos humanos debido a que

- Es la medida más severa que puede ser aplicada a un procesado pues sus consecuencias son más permanentes al afectar directamente su libertad como persona, así como también atenta contra su dignidad humana, por lo que la prisión preventiva debe ser considerada como el último recurso por agotar.
- Un objetivo principal del CNPP y de los juicios orales, es mejorar la seguridad y justicia en México, entre otros medios, a través de la disminución de las personas que compurgan penas privativas de libertad favoreciendo métodos alternativos de solución de controversias. Ello es contrario a nuestra actual situación en la que muchos individuos sujetos a prisión preventiva engrosan los centros penitenciarios siendo, hasta que se declare su sentencia, inocentes

y, por tanto, transgrediendo los objetivos del aludido Código y la reforma penal.

- De la misma forma, la prisión preventiva genera que el número de personas en un centro penitenciario sea mayor y por ende se eroga un costo extra de gran impacto para el Estado. Se calcula que en el Sistema Penitenciario Federal se erogan aproximadamente 140 pesos diarios en mantener a una persona, y solventar los gastos por salarios de los custodios, alimentos, medicinas, uniformes, energía eléctrica, combustibles, trabajos de mantenimiento de los inmuebles, materiales para la industria penitenciaria, labores educativas, artísticas, deportivas y culturales.³

Como mencionamos, la prisión preventiva es una medida cautelar muy solicitada por el ministerio público en México. Se estima que son más de 250 mil personas las que están habitando en los 389 centros penitenciarios que tiene México (el cual tiene sólo una capacidad de 206 mil 379 personas). De la población carcelaria del país, más de 104 mil personas no han sido sentenciadas y tienen un proceso penal aún en curso, por lo que al no tener una sentencia que declare su culpabilidad de un hecho delictivo, se presume que son inocentes frente a la ley y, sin embargo, se les coloca al interior de centros penitenciarios.⁴

La medida cautelar de la prisión preventiva al ser muy solicitada da lugar a que los centros penitenciarios en México estén sobrepoblados y, por consecuencia, no se cumpla a su totalidad con los principios establecidos en el artículo 18 constitucional, párrafo segundo, que estatuye:

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del **respeto de los derechos humanos**, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, **observando los beneficios que para él prevé la ley**. Las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto

Por lo anterior y tomando como base que más de 104 mil personas en México no han sido sentenciadas y por ende tienen como medida la prisión preventiva, el costo para mantener a estas personas es de más de 14

millones de pesos por día, y por año el gasto es de más de 5 mil millones. Esa erogación debe cumplirla el Estado con el gasto público, mas puede ser utilizada en la creación de escuelas, hospitales o algún otro proyecto que redunde en mejores beneficios para la sociedad.

Por desgracia, la prisión preventiva no ha sido asumida bajo esta perspectiva y, de pasar a ser un instrumento de uso excepcional, se ha convertido en una herramienta de uso común y que puede verse día a día en las cárceles de nuestro país.

En la región latinoamericana, de acuerdo con datos (de 2013) de la propia Organización de los Estados Americanos (OEA), más de 40 por ciento de la población carcelaria se sitúa en la hipótesis de detención preventiva.

Para el caso de México, en su informe sobre prisión preventiva (2013), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que la población penal es de aproximadamente 242 mil personas: 95 por ciento corresponde la sexo masculino y 5 al femenino. De aquel total, 79 por ciento es del fuero común y 21 del federal. Es el tercer país de la región, luego de Estados Unidos y Brasil, en cantidad de personas privadas de libertad.

Además, se indica que, dado que la capacidad instalada es de 188 mil plazas (en 2013), México tiene un nivel general de hacinamiento de 26 por ciento. Del total, más de 40 por ciento de la población penitenciaria está constituido por presos sin condena, es decir, aproximadamente 100 mil personas (2013); las cuales se encuentran en las mismas condiciones y expuestas por igual a los motines, las fugas, la violencia, el consumo de drogas, los homicidios y el autogobierno imperante en las cárceles.⁵

Lo anterior, además de resultar preocupante por sí mismo, trae aparejadas otras tantas problemáticas como el hacinamiento en las prisiones, la estancia en ellas bajo condiciones insalubres, la reducción significativa de satisfactores básicos (agua, comida, espacios), mayores estados de tensión, etcétera. Además de las limitaciones y condiciones antes señaladas, se agrega la vulneración constante que de los derechos humanos de las personas sometidas al régimen de prisión preventiva se realiza.

Así, es sumamente frecuente que se vean vulnerados los derechos a la integridad física y psíquica, a la dignidad humana, a la impartición de justicia, a la presunción de inocencia, al debido proceso, entre otros. Como se ha indicado, el principio base de la presunción de inocencia se ve terriblemente vulnerado ya que de hecho se le equipara a la persona como a un culpable, e incluso se le hacina con las personas sobre las que pesa una sentencia condenatoria.

La prisión preventiva es una de las medidas cautelares que no pueden ser combinadas con otras medidas consideradas en el CNPP, puesto que la persona ya está privada de su libertad (salvo el embargo precautorio o la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero).

Una medida cautelar contemplada en el CNPP es la colocación de localizadores electrónicos pero que, actualmente, no se prevé para el caso sustitutorio de la prisión preventiva. La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal señala respecto a esta medida lo siguiente:

cuando el juez ordene al imputado la colocación de un localizador electrónico, lo comunicará directamente a la autoridad competente para medidas cautelares y salidas alternas a efecto de que dicha autoridad lo ejecute. La ejecución de la medida estará sujeta a las disposiciones administrativas correspondientes, particularmente las relativas al monitoreo electrónico a distancia. Esta medida cautelar no deberá implicar violencia o lesión a la dignidad o integridad física del imputado.⁶

Por tanto, se trata de una medida cautelar que no vulnera la dignidad o integridad del imputado (al menos no al mismo grado que la prisión preventiva) y que, por tanto, debería ser potencializada en lugar de la prisión. Está totalmente comprobado que el incremento del uso de la prisión preventiva y de las penas privativas de la libertad no son la vía idónea para el cumplimiento de los fines de la seguridad ciudadana, menos aún para dar continuidad al nuevo paradigma de derechos iniciado en nuestro país a partir de la reforma constitucional de 2011, por ello, mediante esta iniciativa de Ley pretendemos reducir el uso que de la prisión preventiva pueda darse y privilegiar el empleo de medios electrónicos de localización.

De la procedencia de la prisión preventiva

El Ministerio Público es el encargado de solicitar al juez, la medida cautelar de “la prisión preventiva” y se basa en los supuestos establecidos en el primer párrafo del artículo 167 del CNPP:

Artículo 167. Causas de procedencia

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para **garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad**, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.

Llama la atención sobre esta medida que pueda ser solicitada a petición del Ministerio Público sin siquiera que haya prueba suficiente que demuestre con certidumbre la responsabilidad del procesado. Para poder enviar a una persona a prisión preventiva debe constar o fundarse en algo más, donde exista la evidencia suficiente sobre el hecho delictivo que se le imputa, o como lo establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ciertas “pruebas permitan suponer razonablemente la culpabilidad de una persona sometida a un proceso”.⁷

Propuesta de modificación normativa

El Código Nacional de Procedimientos Penales prevé en el artículo 165:

Artículo 165. Aplicación de la prisión preventiva

Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este código.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido es-

te término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

Como se advierte, la disposición permite al juez la aplicación de la prisión preventiva en un amplio número de casos pues la faculta para aquellos delitos que merezcan pena privativa de libertad. Nosotros pretendemos dar al juzgador un mayor margen para que la prisión preventiva pueda seguir aplicándose, pero, a la par, favorecer en sustitución de ésta la libertad durante la investigación del imputado sin que ello redunde en un riesgo para la puesta en peligro o afectación directa de los bienes jurídicamente tutelados por el ordenamiento.

La garantía que pretendemos dar al juzgador para favorecer la libertad durante la investigación es el recurrir a dispositivos de monitoreo electrónico iguales a los actualmente previstos por el Código Nacional. En efecto, para el caso de la libertad preliberacional el código señala:

Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada

Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez deberá observar que la persona sentenciada cumpla los siguientes requisitos:

- I. Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme;
- II. Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad;
- III. Haber tenido buena conducta durante su internamiento;
- IV. Haber cumplido satisfactoriamente el plan de actividades al día de la solicitud;
- V. Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en las modalidades y con las excepciones establecidas en esta ley;

VI. No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva; y

VII. Que se haya cumplido con la mitad de la pena tratándose de delitos dolosos.

La autoridad penitenciaria tendrá bajo su responsabilidad la adquisición, mantenimiento y seguimiento de los sistemas de monitoreo electrónico. Excepcionalmente, cuando las condiciones económicas y familiares del beneficiario lo permitan, éste cubrirá a la Autoridad Penitenciaria el costo del dispositivo.

...

...

...

Si la libertad condicionada se promueve para alguien que ha sido condenado y que, por tanto, se ha determinado su responsabilidad en la comisión de un hecho típico, antijurídico y culpable, con mayor razón debería promoverse (la libertad) para el caso de un individuo que aún se encuentra en un proceso de investigación sin que haya sido determinado responsable de la conducta típica.

Podría argumentarse que, colocar un dispositivo electrónico al indiciado sería costoso y lesivo de la dignidad humana más sin embargo, ello no es así por lo siguiente:

- Se lesiona en menor grado la dignidad de la persona al no someterla a un régimen de internamiento en el que se encuentran sentenciados e investigados, así como al no colocarlo en espacios físicos y bajo condiciones higiénicas y tensión que laceran su dignidad.
- El coste de los dispositivos resultará mucho menor en comparación con las erogaciones que el Estado mexicano realiza al mantener en el régimen de prisión preventiva a un elevado número de personas y, por un prolongado periodo de tiempo. Aunado a ello, se propone una redacción similar a la prevista en el artículo 137 del Código Nacional para que, en términos de equidad, quien pueda cubrir los costos

de tales dispositivos los cubra y, quien no, que le sean proporcionados por el Estado.

- A la par, debe agregarse que se beneficia el sistema nacional penitenciario al estimular la reducción de personas sometidas al régimen de prisión preventiva y, disminuyendo así el sobre poblamiento de éstos centros con repercusiones en la mejora de las calidades de vida en su interior.

En razón de todo lo dicho, proponemos la adición del artículo 165 Bis al Código Nacional de Procedimientos Penales, donde señalamos el deber de prelación que deberá dar la autoridad judicial, siempre que las características particulares del caso lo permitan, al empleo de dispositivos electrónicos de localización en lugar de ordenar la prisión preventiva del individuo.

Ante ello, proponemos ante esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona el artículo 165 Bis al Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 165 Bis. Prelación de la libertad durante la investigación.

Siempre que las condiciones particulares del caso permitan que el indiciado pueda continuar en libertad durante la investigación, el Juez deberá privilegiar la utilización de dispositivos de monitoreo electrónico en lugar de la prisión preventiva. Excepcionalmente, cuando las condiciones económicas y familiares del indiciado lo permitan, éste cubrirá a la Autoridad el costo del dispositivo.

Transitorio

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

Notas

1 Tesis II.Io.33 P (10a.), décima época. Registro: 2011746. Tribunales colegiados de circuito. Tesis aislada. Gaceta del Semanario

Judicial de la Federación, libro 30, mayo de 2016, página 2834, tomo IV. Materia constitucional.

2 Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), artículo 8, fracción II,

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_american_sobre_derechos_humanos.htm

3 “La transformación del sistema penitenciario federal” en el apartado de “diagnóstico”, elaborado por el investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente Guillermo Zepeda Lecuona.

4 “Las fallas del sistema penitenciario”, Juan Pablo García Moreno, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=27750>

5 CIDH. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, 2013, párrafo 72.

6 Medidas cautelares en el procedimiento penal acusatorio “Colocación de localizadores electrónicos”,

<http://setecc.egobierno.gob.mx/files/2013/03/Las-medidas-cautelares-en-el-procedimiento-penal-acusatorio.-Cacon-Rojas.pdf>

7 Caso Palamara Iribarne versus Chile. Sentencia del 22 de noviembre de 2005, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_135_esp.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 23 de noviembre de 2017.

Diputado Armando Luna Canales (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE LOS INSTITUTOS DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, Y DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, A CARGO DE LA DIPUTADA MARISOL VARGAS BÁRCENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada Marisol Vargas Bárcena, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que se reforma y adicionan las Leyes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El artículo 4 constitucional establece el derecho fundamental de toda familia en México para disfrutar de vivienda digna y decorosa; precisando que corresponde a la “Ley” establecer “*los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo*”. En el mismo tenor, el artículo 123 constitucional, en sus apartados A, fracción XII, y B, fracción XI, define los regímenes a que se sujetarán los trabajadores para acceder al derecho de una vivienda digna, mediante la obtención créditos otorgados por el fondo nacional de vivienda.

Para garantizar el derecho a la vivienda contenido en los apartados A y B del 123 de nuestra Carta Magna se crearon en el año de 1972 el Instituto del Fondo Nacional para los Trabajadores (Infonavit) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste).

Justamente el interés social es la motivación para conseguir un esquema crediticio por medio del cual los trabajadores paguen lo justo por una casa, es decir, que el valor del inmueble y los intereses del crédito se tomen considerando el espíritu social a que alude el artículo 123 constitucional, donde las instituciones de vivienda realmente velen por la economía y patrimonio familiar.

Por ello, resulta útil recordar los antecedentes legislativos que dieron origen a la legislación en materia de vivienda de interés social, que en el año de 1972 promovieron la posibilidad de que los trabajadores pudiesen adquirir una vivienda decorosa, sin que ello implicara asumir cargas económicas excesivas e innecesarias, las cuales eran consideradas como prácticas denigrantes hacía los trabajadores.

Entre los argumentos más sólidos que avalaron aquellas reformas están los siguientes:

“Los factores de producción, conjuntamente con las autoridades laborales y hacendarias, encontraron una fórmula solidaria y aceptaron la constitución de un organismo semejante al Instituto Mexicano del Seguro Social, tripartito, provisto de recursos económicos que inicialmente otorgó el Gobierno Federal, pero sujeto a una recaudación especial del 5 por ciento de las nóminas, para conformar aportes individualizados para cada trabajador, y los cuales originaban créditos para la construcción de la vivienda obrera. Para ello fue necesario, en primer término, reformar la fracción XII del apartado “A” del artículo 123 de la Constitución. El Presidente de la República (...) envió la iniciativa de Ley a la Cámara de Diputados el 22 de diciembre de 1971. Los razonamientos expresaban propósitos y resultados:

El gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurran a una más justa distribución de ingreso y a mejorar substancialmente el bienestar de la población. Por esta razón se considera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política habitacional a la totalidad de la clase trabajadora independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboren o de su ubicación geográfica (...) Ello sólo es factible si se establece un sistema más amplio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tienen los patrones respecto de sus propios trabajadores sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional.

Diputados y senadores del Congreso aprobaron la iniciativa con leves modificaciones (...); en sesión del 28 de diciembre de 1971, expresaron:

Para la clase obrera se estipuló (en el artículo 123), además de otros mandatos que hacen posible la distribución equitativa de la riqueza, que en sí es justicia social, la habitación obrera. Un lugar en donde el trabajador y su familia pudieran descansar con dignidad y decoro las fatigas de la jornada (...) Podrán tenerse mejores salarios, más prestaciones contractuales, pero mientras se amontone en una pocilga de las ciudades perdidas o en un cuarto redondo de las inmundas vecindades, a una familia obrera (...) la justicia social no se habrá cumplido).¹

Desde el terreno legislativo, podemos resumir el alcance de las reformas de la siguiente manera:

Reforma del 14 de febrero de 1972: Modifica la fracción XII del apartado A, adiciona los párrafos segundo y tercero.

Determina que en toda empresa (antes negociación) agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, según determinen las leyes; elimina la posibilidad de que el patrón pretenda cobrar rentas por las mismas y el hecho de que las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

Decreta que esta obligación se cumplirá mediante aportaciones de las empresas al fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Es de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (Infonavit). Dicha ley regulará las formas y procedimientos para que los trabajadores adquieran en propiedad dichas habitaciones. Las negociaciones, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

En tanto que la reforma del 10 de noviembre de 1972: Modifica el primer párrafo y adiciona con un párrafo segundo el inciso f) de la fracción XI; adiciona con un párrafo segundo la fracción XIII, ambos del apartado B.

Con ello dispone que el Estado mediante aportaciones, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas o mejorarlas. Las aportaciones serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento para administrar dicho fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos. Además, el Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las mismas prestaciones.²

En las líneas anteriores observamos reiteradamente la esencia del artículo 123 constitucional en materia de vivienda, que tuvo como premisa otorgar a los trabajadores las mejores condiciones de vivienda mediante un esquema de financiamiento que fuere administrado por un organismo integrado por representantes del gobierno federal, en favor de los trabajadores.

A partir de ese entonces se han impulsado diversas reformas en la materia, a fin de garantizar créditos que permitan a los trabajadores acceder a viviendas dignas, sin que ello implicara contraer deudas desproporcionadas o que a la larga resultaran impagables; pero también velando porque el fondo de vivienda no se descapitalizara y perdiera su capacidad de apoyo crediticio. Esto respetando el espíritu original del artículo 4 constitucional.

Entre dichas reformas podemos considerar las realizadas al artículo 44 de la Ley del Infonavit en 1992 y al artículo 185 de la Ley del ISSSTE en 1993, en materia de revisión anual de créditos y su actualización en la misma proporción al crecimiento del valor del salario mínimo; sin embargo, justamente estas modificaciones al paso de los años parecen haber implicado una carga tan pesada que revierten la intención original de ser un apoyo para los trabajadores.

Por ello es que se considera que aún falta por hacer ya que, a pesar de los múltiples esfuerzos realizados, la

legislación aún no ha logrado garantizar cabalmente a los trabajadores un crédito digno, que sea razonable entre el monto inicial, intereses, monto final del adeudo, ubicación, construcción, servicios y plusvalía del inmueble. De ahí la necesidad de volver a los orígenes de dicha legislación, para adecuarla a las condiciones actuales y equilibrar el objeto del fondo nacional de vivienda con su función crediticia en un esquema social.

Lo anterior reviste la mayor importancia y urgencia, ya que hoy en día las actualizaciones anuales de créditos y la aplicación de intereses hacen que el endeudamiento tenga un crecimiento constante. Si bien, hasta ahora esas actualizaciones habían correspondido al crecimiento del salario mínimo (en adelante Unidad de Medida y Actualización, UMA), lo cierto es que en la realidad no se aprecia paridad o equidad en la relación entre la percepción salarial y la capacidad de pago por periodos prolongados de tiempo, con lo cual se elevan hasta en más de 200 puntos porcentuales el monto original del crédito.

Esto se percibe claramente al analizar algunos casos, tanto de créditos otorgados por Infonavit como de Fovissste, los cuales resultan desalentadores al reflejar que a pesar de tener años pagando puntualmente, a través de las retenciones que se hacen a su salario, los trabajadores que fueron “beneficiados” con dichos créditos no ven disminuir la deuda original, sino al contrario ya que cada día parecen deber más y más.

Lo anterior se agrava porque las deducciones no pueden ser mayores a 30 por ciento del salario base del trabajador al momento de contratar el crédito; sin embargo, al incrementarse el monto a pagar con las actualizaciones, el descuento en muchos casos no llega a cubrir siquiera el total de los intereses del periodo y por tanto ese adeudo se suma al pago del capital, que no llega tampoco a cubrirse. En resumen, en lugar de disminuir el saldo insoluto, crece y crece hasta volverse impagable.

Comparativo créditos Fovissste-Infonavit con préstamos bancarios

Caso	Deuda original	Aportaciones	Deuda Actual	Deuda actual + pagos realizados	Comparativo
Caso 1 A 30 años 5.20%	Infonavit 18-12-2001 \$269,890.68 222 V.S.M.	Nómina y SAR \$361,229.91 Al 31-07-2017	\$379,792.18 Al 31-07-2017	\$741,022.09 Al 31-07-2017	Banco Santander Préstamo: \$252,000.00 Al 10.52% anual a 15 años Pago total: \$569,088.35
Caso 2 A 30 años %	Deuda original Fovissste 31-01-2011 \$595,008.01	Nómina y SAR \$251,494.46 Al 15-08-2017	\$788,384.59 (a la fecha no se han realizado pago a Actualizaciones por lo que se han sumado a saldo insoluto)	\$1,039,879.05 Al 15-08-2017	Comparativo Banco Banregio Préstamo: \$94,000.00 Al 10.50% anual a 6 años Pago total: \$839,498.35 Banco Afirme Préstamo: \$94,000.00 Al 10.99% anual a 6 años Pago total: \$884,613.62
Caso 3 A 30 años 10%	Deuda original Infonavit 21-05-2008 \$294,989.17 184,5140 V.S.M.	Nómina y SAR \$304,108.13 Al 31-08-2014	Deuda Actual (se reestructuró el 3-05-2017) \$372,606.85 Al 31-07-2017	\$676,714.97 Al 31-07-2017	Comparativo Banco Santander Préstamo: 294,750.00 Al 10.52% anual a 7 años Pago total: \$465,307.39
Caso 4 A 30 años %	Deuda original Infonavit 25-09-2012 \$305,998.31 136,6340 V.S.M.	Nómina y SAR \$192,544.43 Al 31-07-2017	\$313,561.36 Al 31-07-2017	\$506,105.79 Al 31-07-2017	Comparativo Banco BBV Bancomer Préstamo: 270,000.00 Al 10.60% anual a 15 años Pago total: \$584,138.75 Banco Santander Préstamo: 270,000.00 Al 10.52% anual a 15 años Pago total: \$633,508.31
Caso 5 A 30 años 8.10%	Deuda original Infonavit 11-04-2008 \$245,019.08 163,2580 S.M.V.	Nómina y SAR \$249,615.82 Al 31-07-2017	\$325,228.63 Al 31-07-2017	\$574,844.45 Al 31-07-2017	Comparativo Banco BBV Bancomer Préstamo: 270,000.00 Al 10.60% anual a 15 años Pago total: \$584,138.75 Banco Santander Préstamo: 270,000.00

					Al 10.52% anual a 15 años Pago total: \$633,508.31
Caso 6 A 30 años 5%	Deuda original Fovissste 5-02-2009 \$387,665.73 232.84 S.M.V.	Nómina y SAR \$287,457.24 Al 15-08-2017	\$379,849.30 Al 15-08-2017	\$667,306.54 Al 15-08-2017	Comparativo Banco Santander Préstamo \$49,200.00 Al 10.52% anual a 8 años Pago total: \$577,229.85

Como se puede notar en el cuadro anterior, el desembolso inicial y los pagos mensuales son menores en Infonavit y Fovissste que en la mayoría de los esquemas bancarios; sin embargo, justamente ese motivo es otro factor por el que se prestan montos mayores a los que el trabajador puede pagar de acuerdo a sus ingresos reales. Lo cual, sumado a la aplicación de las “Actualizaciones” (que revierten cualquier avance en el cubrimiento del adeudo original), inevitablemente conlleva a un incremento desmesurado de la deuda y por tanto redundante en que se conviertan en muchos casos en créditos impagables.

Así llegamos a tener casos como éste, en el que el trabajador adquirió un crédito Infonavit hace **16 años**,

con un **monto de \$269,880.68** y ha **pagado ya \$361,229.91**; pero con los incrementos al salario mínimo y la consabida “*actualización*” anual de los intereses, su **deuda pendiente** de saldar aún es de **\$379,792.18**.

Sumando ambas cantidades, sin contar lo que sigan subiendo los intereses, si lo finiquitara el día de hoy terminaría pagando **\$741,022.09**; cerca de tres veces el préstamo original. Ello refleja que los prometidos “*intereses bajos*” del mencionado crédito de interés social, no son tales.

Por otra parte, es innegable que las instituciones bancarias, las cuales buscan la obtención de una ganancia con sus programas financieros, otorgan créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda a intereses superiores a los determinados por el fondo nacional de la vivienda; sin embargo, a la larga resultan ser más atractivos, debido a que han logrado establecer esquemas de pagos fijos, porque no dan un crecimiento desmedido al valor de lo inicialmente prestado, como si ocurre con Infonavit o Fovissste al ir aplicando la actualización anual del crédito. Al contar con la tabla de amortización desde el principio del crédito bancario, el cliente sabe cuánto deberá pagar y por cuánto tiempo.

Asimismo, resulta sumamente importante considerar que los créditos para vivienda que se otorgan por medio del Fovissste o del Infonavit, de forma inherente tienen un propósito social; es por ello que deberían estar obligados a contar con un diseño que permita a sus usuarios acceder a un beneficio económico real, de tal forma que estos apoyos sean efectivamente más acordes al objetivo de garantizar una vivienda digna, decorosa y propia. No se trata sólo que de entrada parezcan más atractivos que los que otorga cualquier institución bancaria.

Definitivamente la argumentación que sustentó la creación del fondo de vivienda sigue teniendo total vigencia en este siglo XXI, desafortunadamente la realidad nos pega de frente y parece que sólo se queda en el papel la intención, porque hoy en día no se cumple cabalmente con el compromiso de dar seguridad y tranquilidad a los trabajadores que buscan adquirir un inmueble que se convierta en hogar y brinde bienestar a ellos y sus familias.

El actual esquema financiero, a través de las instituciones de vivienda del Estado, se ha vuelto incluso más *leonino* que los créditos otorgados a través de las instituciones financieras privadas. Por ello, hoy tenemos un gran compromiso social e ineludible, a efecto de proponer reformas que otorguen a los trabajadores los mecanismos de asistencia y acceso a la vivienda sin que les cueste más de lo debido, sin que el endeudamiento creciente y prolongado ponga en riesgo el sano desarrollo y la subsistencia familiar; en resumen, sin que se vuelva impagable.

Porque resulta obvio que es una responsabilidad de los legisladores reconocer que la actual legislación, el esquema financiero que se aplica, ya no cumple su cometido y resulta inaplazable atenderle.

Cabe subrayar que no se trata de descapitalizar a las instituciones de vivienda del Estado, sino de revisar el esquema financiero y establecer un nuevo modelo de pagos fijos, que reviertan o impidan que los “*créditos de interés social*” se conviertan en “*pozos sin fondo*”; establecer esquemas de pagos fijos que no presenten un crecimiento desmedido al valor de lo inicialmente prestado, como actualmente sucede con Infonavit o Fovissste, en gran medida debido a la actualización anual del crédito.

Quizá parezca exagerado calificarlos así, como *pozos sin fondo*, pero de que otra forma se puede llamarles cuando ya se vio que hay casos en los que el préstamo original se ha duplicado, a pesar de que ya se pagó hasta más del monto de la deuda inicial; donde las aportaciones se han ido exclusivamente a cubrir intereses y aun así no se ve para cuando se terminará de solventar el adeudo.

Lo anterior resulta aún más preocupante si las evidencias muestran que los préstamos hipotecarios que ofrecen los bancos en México acaban por ser menos caros, además de ofrecer desde el principio una tabla de amortización que permite saber cuánto se pagará y durante cuánto tiempo se deberá cubrir el adeudo.

Ya no hablemos de las hipotecas en otros países, como España donde la oferta es tan atractiva que ofrecen tasas de interés anual de menos del 2 por ciento. Al respecto, encontramos que en el caso de España actualmente existen por lo menos 7 opciones de créditos hipotecarios con intereses por debajo de 2 por ciento

anual sobre saldos insolutos. En algunos casos se requiere contratar algún otro producto bancario como seguro de vida o domiciliar pagos de servicios, pero nada oneroso que haga menos atractivo el préstamo bancario en ese país:

Hipotecas fijas por debajo de 2 por ciento en España³

1. Bankinter. Hipoteca Fija Bankinter, presta con un interés de **1.55 por ciento anual** para un plazo máximo de diez años y un **1.85 por ciento anual** para 15 años. Aparte de los requisitos básicos (comprobar ingresos y aportar un enganche en relación al costo de la vivienda, entre otros), es necesaria la domiciliación de la nómina y recibos, así como la contratación de un seguro de vida y un seguro de hogar. También se requiere abonar una comisión de apertura del 1 por ciento.

2. Liberbank. Hipoteca Ahora tipo fijo ofrece créditos a 1.60 por ciento anual, para un plazo de diez años, 1.65 por ciento a 15 y 1.90 por ciento a 20. Requiere la contratación de un seguro de vida, uno de hogar, una tarjeta de crédito y un plan de pensiones, así como domiciliar los ingresos recurrentes. En la firma también debe ser abonada una comisión de apertura del 1 por ciento.

3. Bankia. Hipoteca Sin Comisiones Fija puede ser contratada desde 1.75 por ciento a un plazo de diez años. Además de no aplicar ninguna comisión, sólo requiere de la domiciliación de la nómina, algo que no conlleva costo alguno para el cliente.

4. Openbank. Hipoteca Fija de Openbank permite financiar una vivienda con un interés que parte de 1.75 por ciento a 15 años. Sólo requiere la domiciliación de los ingresos del titular del préstamo y tampoco aplica comisión alguna.

5. Santander. Hipoteca Fija Santander parte de 1.75 por ciento para plazos de 15 años. Aplica una comisión de apertura de 1 por ciento, además del requerimiento de contratar un seguro de hogar, otro de vida y una tarjeta de crédito y de domiciliar la nómina y tres recibos.

6. Bankoa. Hipoteca Tipo Fijo a 1.90 por ciento a 15 años. Entre sus requisitos incluye contratar un

seguro de vida, un seguro de hogar y la domiciliación de la nómina, e incluye también una comisión de apertura de 0.5 por ciento.

7. Ibercaja. Hipoteca Tranquilidad de Ibercaja aplica un interés de 1.90 por ciento para plazos de hasta 15 años.

Si comparamos lo anterior, tanto los créditos hipotecarios ofrecidos por los bancos mexicanos como los españoles, cada uno en su país, resultan menos costosos y más claros en las reglas de pago; por lo que al revisar los casos de trabajadores que adquirieron apoyos de las instituciones de vivienda en México, la preocupación es aún mayor.

De esto se ha dado cuenta en diversas notas periodísticas, tanto dando voz a analistas financieros como reflejando los reclamos de trabajadores que ven perder su patrimonio y en ocasiones hasta tienen que abandonar su vivienda por no poder seguir pagándola⁴. Al igual que en pláticas con trabajadores de esta Cámara de Diputados, como se muestra en el cuadro de las páginas 6 y 7 que contiene una muestra de los múltiples casos que hemos conocido, de los cuales nos proporcionaron datos directamente de sus estados de cuenta actuales.

Por todo lo anterior, en congruencia con lo contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el cual el gobierno federal reconoce que en materia de vivienda los avances no han sido uniformes para todas las regiones y localidades del país, debido a que el modelo de crecimiento urbano reciente ha fomentado el desarrollo de viviendas que se encuentran lejos de servicios como escuelas, hospitales y centros de abasto.

Esto ha generado comunidades dispersas, un debilitamiento del tejido social y un uso poco eficiente de los recursos de la economía a través de altos costos de transporte para los trabajadores y las empresas; lo anterior también se ha traducido en un importante número de viviendas deshabitadas.

Definitivamente es necesario impulsar el desarrollo de ciudades más compactas con mayor densidad de población y actividad económica. Por otro lado las alternativas como los mercados de vivienda usada y en renta aún son incipientes, lo que dificulta que se pueda

utilizar la oferta disponible para solucionar las necesidades habitacionales existentes.⁵

Cabe señalar que esta no es la primera ocasión que se busca legislar en este tenor, con algunos matices, ya antes otros legisladores han presentado propuestas en tal sentido; por ello estamos seguros que habrá apoyo para trabajar de la mano en esta reforma legislativa en pro de los trabajadores mexicanos y sus familias.

Por todo lo anterior, la presente reforma propone que los créditos a la vivienda sean otorgados en pesos, eliminando las actualizaciones anuales que venían aplicándose a los créditos a la vivienda; además, que los intereses sean fijos y calculados sobre saldos insolutos.

Además, los antecedentes legislativos en materia de vivienda muestran que esto ya se había hecho así antes y nos refieren un esquema de intereses fijos sobre saldos insolutos, que consideraba la Ley del ISSSTE en su numeral 117, mediante reforma publicada el 24 de diciembre de 1986 hasta su modificación en 1993; respecto al Infonavit, el antecedente lo encontramos desde la expedición de la ley de 1972 hasta la reforma del artículo 44 en 1992. Ambos son antecedentes que reconocen viabilidad a esta propuesta legislativa en favor de los trabajadores.

Por otra parte, también se considera absolutamente necesario que los trabajadores sean orientados mediante una tabla de amortización, que se emita al momento de la solicitud de su crédito, en la que se detalle el comportamiento del mismo; a efecto de que el trabajador pueda saber la cuantía del monto solicitado y la cuantía de lo que pagaría a su conclusión, a fin de poder determinar su conveniencia.

En caso de que la tabla de amortización reflejara un crecimiento desproporcionado en relación al monto inicial del crédito, se deberá informar exhaustivamente al beneficiario sobre los alcances del crecimiento del crédito; lo procedente será recalcular la cantidad que realmente pueda solventar el trabajador interesado, en el entendido de que se buscará apoyarle para que verdaderamente acceda a la adquisición de un hogar, en condiciones de estabilidad.

De igual manera el trabajador deberá ser orientado, con apoyo de los datos que proporciona la Comisión

Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef), acerca de las instituciones de crédito que ofrezcan en ese momento créditos hipotecarios con las mejores condiciones económicas. Teniendo la obligación, tanto Fovissste como Infonavit, de referir a los trabajadores a aquellas instituciones que otorguen mejores planes de financiamiento, cuando ellos no los tengan.

Además, el trabajador podrá establecer que los descuentos de su salario básico, que se aplicarán al pago del crédito, puedan ser superiores a 30 por ciento; con la única finalidad de poder aumentar las amortizaciones a capital y así lograr que el crédito sea pagado en un menor tiempo. Para el caso de trabajadores que hayan solicitado un aumento en este porcentaje y posteriormente tengan la necesidad de reducirlo, lo podrán hacer, teniendo como tope el treinta por ciento de su salario básico actualizado al momento de la solicitud.

Parte fundamental de esta reforma es buscar que los intereses no sean una carga económica desproporcionada para el trabajador y que los institutos de la vivienda recuperen el monto del crédito original, con un interés acorde a las condiciones del apoyo que se haya otorgado y en proporción a la capacidad económica de pago de los trabajadores.

De esta forma podríamos posicionar a los institutos para la vivienda como una opción inmejorable, que realmente apoye a los trabajadores sujetos al régimen contenido en el artículo 123 constitucional en sus apartados A y B, con mejores condiciones económicas de las que pueda ofrecer cualquier institución bancaria en nuestro país.

Así, el trabajador tendrá la certeza que desde su primer pago parte de su aportación será destinada al pago de capital y el resto se destinará a cubrir los intereses; por lo cual, lógicamente verá reflejada una disminución de intereses a corto plazo, pues estos se calculan sobre saldos insolutos, lo que reducirá aún más el monto de intereses a pagar al final del crédito.

Como se ha venido diciendo a lo largo de esta argumentación, resulta de interés público que el Estado cuente con mecanismos de acceso a la vivienda que permitan a los trabajadores obtener créditos justos, que le obliguen a cubrir su adeudo pero que a la vez le garanticen cuotas adecuadas al bien obtenido, con pa-

gos razonables y coherentes a sus ingresos y que no le aten a endeudamientos que lleguen a superar los 30 años o incluso se lleguen a convertir en impagables.

Porque garantizar la estabilidad familiar debe ser fundamental y para ello es imprescindible reformar la legislación en la materia, por ser la familia la célula básica de la sociedad. De esta forma tendremos ciudadanos ocupados en su productividad, desarrollo social, educativo y económico, no preocupados por no poder pagar y hasta angustiados por llegar a perder su hogar.

Quitar la preocupación que el trabajador tenga sobre la formación de un patrimonio que garantice techo a su familia, mediante el otorgamiento de créditos accesibles, sería un gran avance que permitiría generar una línea de desarrollo al país, cuidando el sostenimiento y garantizando la continuidad de operación del fondo nacional de la vivienda.

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

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como de la Ley del Instituto del Fondo Nacional para los Trabajadores

Artículo Primero. Se adiciona una fracción al artículo 6, después de la actual fracción III, y se recorren las fracciones subsecuentes, con lo cual la IV quedará como V y así consecutivamente las restantes fracciones; además se reforma y adiciona el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 6. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

I. a III. ...

IV. Crédito Gravoso, es aquel que refleja un crecimiento constante en el saldo insoluto, a pesar de que el trabajador realice los pagos programados afectando su capacidad real de pago, lo que deriva en un crédito que excede el valor del bien adquirido;

V. Cuenta Individual, aquélla que se abrirá para cada trabajador en el Pensionisste o, si el trabajador así lo elige, en una administradora, para que se depositen en la misma las cuotas y aportaciones de las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro de largo plazo, y se registren las correspondientes al Fondo de la Vivienda, así como los respectivos rendimientos de éstas y los demás recursos que puedan ser aportados a las mismas;

VI. Cuotas, los enteros a la seguridad social que los trabajadores deben cubrir conforme a lo dispuesto en esta ley;

VII. Cuota Social, los enteros a la seguridad social que debe realizar el gobierno federal, con base en las disposiciones establecidas en esta ley;

VIII. Dependencias, las unidades administrativas de los Poderes de la Unión, la Procuraduría General de la República, los órganos jurisdiccionales autónomos, los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del Distrito Federal, así como las unidades administrativas de las entidades federativas y municipios que se incorporen al régimen de esta ley;

IX. Derechohabiente, a los trabajadores, pensionados y familiares derechohabientes;

X. Descuento, las deducciones ordenadas por el Instituto a las percepciones de los trabajadores o pensionados con motivo de las obligaciones contraídas por éstos, que deberán aplicar las dependencias, entidades o el propio instituto, a través de sus nóminas de pago;

XI. Entidades, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y demás instituciones paraestatales federales y del gobierno del Distrito Federal, así como los organismos de las entidades federativas o municipales y organismos públicos que por disposición constitucional cuenten con autonomía, que se incorporen a los regímenes de esta ley;

XII. Entidades Federativas, a los estados de la República y el Distrito Federal;

XIII. Familiares derechohabientes a:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

XIV. Fondo, los recursos en efectivo o en especie que se integran, invierten y administran para garantizar los seguros, prestaciones y servicios a cargo del Instituto y respaldar sus reservas;

XV. IMSS, al Instituto Mexicano del Seguro Social;

XVI. Instituto, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

XVII. Monto Constitutivo, la cantidad de dinero que se requiere para contratar una Renta o un Seguro de Sobrevivencia con una Aseguradora;

XVIII. Pensión o Jubilación, la Renta o Retiro Programado;

XIX. Pensionado, toda persona a la que esta Ley le reconozca tal carácter;

XX. Pensión Garantizada, aquella que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos para obtener una Pensión por cesantía en edad avanzada o vejez, cuyo monto mensual será la cantidad de tres mil treinta y cuatro pesos con veinte centavos, moneda nacional, misma que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al cambio anualizado del Índice Nacional de Precios al Consumidor;

XXI. Pensionista, el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado, órgano desconcentrado del Instituto creado en los términos de esta Ley;

XXII. Renta, el beneficio periódico que reciba el trabajador durante su retiro o sus familiares derechohabientes, por virtud del contrato de seguro de pensión que se celebre con la aseguradora de su preferencia;

XXIII. Reserva, el registro contable en el pasivo del Instituto que refleja la cuantificación completa y actualizada de sus obligaciones contingentes y ciertas;

XXIV. Retiro Programado, la modalidad de obtener una Pensión fraccionando el monto total de los recursos de la Cuenta Individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los Pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos;

XXV. Salario Mínimo, el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal;

XXVI. Seguro de Pensión, el derivado de las leyes de seguridad social, que tenga por objeto, el pago de las Rentas periódicas durante la vida del Pensionado o el que corresponda a sus Familiares Derechohabientes;

XXVII. Seguro de Sobrevivencia, aquel que contratarán los Pensionados por, retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, a favor de sus Familiares Derechohabientes para otorgarles a éstos la Pensión que corresponda, en caso de fallecimiento del Pensionado;

XXVIII. Subcuenta, cualquiera de las Subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, del Fondo de la Vivienda, de ahorro solidario, de aportaciones complementarias de retiro, de aportaciones voluntarias y de ahorro a largo plazo que integran la Cuenta Individual;

XXIX. Sueldo Básico, el definido en el artículo 17 de esta ley, y

XXX. Trabajador, las personas a las que se refiere el artículo 1o. de esta Ley que presten sus servicios en las Dependencias o Entidades, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluidas en las listas de raya de los Trabajadores temporales, incluidas aquellas que presten sus servicios mediante contrato personal sujeto a la legislación común, que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios por contrato, o que estén incluidos en las listas de raya, siempre y cuando hayan laborado una jornada completa de acuerdo con las condiciones generales de trabajo y el contrato sea por un periodo mínimo de un año.

Artículo 185. Los créditos a los trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 169 de esta Ley serán otorgados en pesos y serán proyectados con una tasa de interés fija sobre saldos insolutos, a la tasa que determine la Junta Directiva, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 123 constitucional.

Las cantidades que se descuenten a los trabajadores con motivo de los créditos a que alude el presente artículo, no podrán exceder del treinta por ciento de su sueldo básico.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el trabajador podrá solicitar de forma expresa que se realice un descuento en porcentaje mayor, en uno o más pagos; el porcentaje adicional deberá ser aplicado directamente a amortizar el capital del crédito otorgado.

El trabajador tendrá el derecho de solicitar la entrega y explicación de la tabla de amortización ejemplificativa, que refleje el comportamiento anterior y futuro probable que tendrá el crédito durante el plazo previsto para el mismo. Dicha tabla deberá considerar los escenarios en los que el trabajador realice su aportación conforme al porcentaje máximo a que se refiere el segundo párrafo de este artículo.

Las tablas de amortización incluirán como mínimo la siguiente información: monto del crédito otorgado, aportación de la subcuenta de vivienda, monto total que se prevé terminará pagando el trabajador al final del crédito y en cada fecha de pago, el monto de intereses, el pago de seguros, el cálculo de aportaciones del Sistema de Ahorro para el Retiro y las amortizaciones que cubre la distribución del descuento de nómina contra saldos insolutos.

Cuando las tablas de amortización indiquen que los créditos resultarán gravosos por representar un crecimiento constante y desproporcionado del saldo, derivado de que las aportaciones son iguales o menores a los intereses y demás cargos a cubrir y, por lo tanto, no impactan al capital del crédito, el Instituto recalculará los montos para ofrecer a los trabajadores créditos que si pueda solventar con sus ingresos reales.

La página web del Instituto contendrá un enlace con el simulador de créditos hipotecarios de la página electrónica de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, que permita a los trabajadores conocer que Institución les ofrece las mejores condiciones. En todo momento, cuando el Instituto no sea la mejor opción dentro del mercado hipotecario, tendrá la obligación de remitir a los trabajadores con aquella que tenga el mejor escenario de pago.

A efecto de que el Instituto sea garante de la protección a que se alude en el artículo 167 párrafo tercero de esta Ley, los descuentos descritos en el segundo párrafo del presente artículo se aplicarán con una distribución en la que mínimo el 50 por ciento impacten a capital y el porcentaje restante a los demás conceptos contemplados en cada pago. Se privilegiará en todo momento el incremento al pago de capital sobre el interés.

Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de treinta años.

En caso de que hayan transcurrido treinta años contados a partir de la fecha de otorgamiento del crédito, el Instituto lo liberará del saldo pendiente, excepto cuando el crédito no vaya al corriente o por prórrogas concedidas.

Artículo Segundo. Se reforman y adicionan los artículos 39 y 44 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para quedar como sigue:

Artículo 39. El saldo de las subcuentas de vivienda causará intereses a la tasa que determine el Consejo de Administración del Instituto.

...

...

I. Para la proporción asociada a los créditos hipotecarios, los cuales deberán otorgarse en pesos, se aplicará una tasa fija sobre saldos insolutos; la cual no variará durante todo el periodo por el que se pague el crédito.

II. y III. ...

...

Artículo 44. El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la fracción II del artículo 42, será proyectado con una tasa de interés fijo sobre saldos insolutos, como se establece en la fracción I del artículo 39.

Los créditos serán otorgados en pesos, los cuales devengarán un interés de acuerdo a la tasa de interés nominal que resulte de promediar de manera aritmética, los incrementos anuales que hubiese observado el Índice Nacional de Precios al Consumidor durante los últimos cinco años calendario al momento de la contratación del crédito; como se marca en la fracción I del artículo 39 de esta ley.

Las cantidades que se descuenten a los trabajadores, con motivo de los créditos a que alude el presente artículo, no podrán exceder de treinta por ciento de su sueldo básico.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el trabajador podrá solicitar de forma expresa que se realice un descuento en porcentaje mayor, en uno o más pagos; el porcentaje adicional deberá ser aplicado directamente a amortizar el capital del crédito otorgado.

El Instituto está obligado a entregar una tabla de amortización ejemplificativa al beneficiario e informarle sobre el comportamiento anterior y futuro probable que tendrá el crédito durante el plazo previsto para el mismo. Dicha tabla deberá considerar los escenarios en los que el trabajador realice su aportación conforme al porcentaje máximo a que se refiere el párrafo tercero de este artículo. El trabajador podrá solicitar en todo momento la tabla de amortización ejemplificativa.

Las tablas de amortización incluirán como mínimo la siguiente información: monto del crédito otorgado, aportación de la subcuenta de vivienda, monto total que se prevé terminará pagando el trabajador al final del crédito y en cada fecha de pago, el monto de intereses, el pago de seguros, el cálculo de aportaciones del Sistema de Ahorro para el Retiro y las amortizaciones que cubre la distribución del descuento de nómina contra saldos insolutos.

Cuando las tablas de amortización indiquen que los créditos resultarán gravosos por representar un crecimiento constante y desproporcionado del saldo, derivado de que las aportaciones son iguales o menores a los intereses y demás cargos a cubrir y, por lo tanto, no impactan al capital del crédito, el Instituto recalculará los montos para ofrecer a los trabajadores créditos que si pueda solventar con sus ingresos reales.

La página web del Instituto contendrá un enlace con el simulador de créditos hipotecarios de la página electrónica de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, que permita a los trabajadores conocer que Institución les ofrece las mejores condiciones. En todo momento, cuando el Instituto no sea la mejor opción dentro del mercado hipotecario, tendrá la obligación de remitir a los trabajadores con aquella que tenga el mejor escenario de pago.

A efecto de que el Instituto sea garante de la protección a que se alude en la fracción II del artículo 3 y en la fracción III del artículo 43 de esta Ley, los descuentos descritos en el tercer párrafo del presente artículo se aplicarán con una distribución en la que mínimo el 50 por ciento impacte a capital y el porcentaje restante a los demás conceptos contemplados en cada pago. Se privilegiará en todo momento el incremento al pago de capital sobre el interés.

El Instituto también prevendrá en todo momento las medidas para que se preserve la estabilidad financiera del Instituto y se cubran los riesgos de su cartera de créditos.

Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años.

En caso de que hayan transcurrido 30 años contados a partir de la fecha de otorgamiento del crédito, el Instituto lo liberará del saldo pendiente, excepto cuando el crédito no vaya al corriente o por prórrogas concedidas.

Transitorios

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

Segundo. El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado proveerá en su organización interna lo necesario a efecto de modificar los esquemas de financiamiento crediticio y cálculo de intereses, teniendo un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto para iniciar con el cumplimiento en sus términos al artículo 185 de la ley que lo rige.

Tercero. El Instituto del Fondo de Vivienda de los Trabajadores proveerá en su organización interna lo necesario a efecto de modificar los esquemas de financiamiento crediticio y cálculo de intereses, teniendo un plazo de seis meses contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto para iniciar con el cumplimiento en sus términos al artículo 44 de la ley que lo rige.

Cuarto. Ambas instituciones tomarán las medidas pertinentes para la máxima difusión de esta reforma, a partir de su publicación, y lo harán a través de los medios masivos de comunicación, así como en los estados de cuenta de los créditos vigentes, a efecto de que los trabajadores beneficiarios con un crédito de vivienda puedan acceder a los beneficios que otorga la presente y tramiten ante la institución que les corresponda la modificación contractual que han contraído, para que jurídicamente puedan, de ser su elección, continuar con las obligaciones de pago de su crédito con las condiciones y estructura económica plasmadas en esta reforma.

Notas

1 Ensayo Artículo 123, Moctezuma Barragán, páginas 72-73. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/127/5.pdf>

2 “Artículo 123 Constitucional” Estudio de antecedentes, derecho comparado y de las iniciativas presentadas, Centro de Documentación, Información y Análisis. LX Legislatura, Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-13-08.pdf>

3 <http://www.elmundo.es/economia/2017/07/18/59675387ca4741f92b8b46bf.html>

4 <http://www.elfinanciero.com.mx/page/empresas/preguntas-info-navit.html>

http://diario.mx/Local/2015-01-14_01035f0a/se-vuelven-impagables-creditos-del-infonavit/

5 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, II. México Incluyente, Acceso a vivienda digna, infraestructura social básica y desarrollo territorial. <http://pnd.gob.mx/>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a
23 de noviembre de 2017.

Diputada Marisol Vargas Bárcena (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 285 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver

La propuesta legislativa tiene por objeto impulsar reformas a la Ley Federal del Trabajo para reconocer y regular el trabajo vinculado a las “ventas por catálogo” o agente de comisión o mediador mercantil independiente”, para garantizar la plenitud de los derechos laborales y de la seguridad social.

Argumentos que la sustenten

Primero. En el 2016, el crecimiento del PIB mundial registró su nivel más bajo en los últimos seis años: 3,1 por ciento, una cifra muy inferior a la tasa proyectada el año anterior.¹ En este sentido, al cierre del 2017 se espera que el crecimiento económico pudiera repuntar moderadamente en 2017 (3,4 por ciento) y 2018 (3,6 por ciento). Sin embargo, en el 2017 tienen que hacerse revisiones constantes debido a la bajas a presentadas en los últimos años de los años -mientras que las

proyecciones de 2012 rebasaban el 4,6 por ciento, en 2016 se redujeron al 3,4 por ciento-. Asimismo, persiste una elevada incertidumbre sobre la economía mundial.²

Tanto el decepcionante rendimiento económico registrado en 2016 como las perspectivas por debajo de la tendencia para 2017 generan preocupación sobre la capacidad de la economía de: **primero**, crear una cantidad suficiente de empleos; **segundo**, mejorar la calidad del empleo en el caso de quienes ya tienen un trabajo; y **tercero**, garantizar que los beneficios del crecimiento sean compartidos de manera inclusiva.³ Así, los países deberán enfrentar tanto a la crisis económica como la necesidad empleos de calidad para los nuevos participantes en el mercado de trabajo.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo señaló que en este 2017, “los niveles y tasas de desempleo mundial se mantengan elevados a corto plazo, pues la mano de obra mundial sigue creciendo. En particular, se espera que la tasa de desempleo mundial registre un modesto incremento y pase del 5,7 por ciento en 2016 al 5,8 por ciento en 2017. Este aumento supone 3,4 millones más de personas desempleadas en todo el mundo, con lo cual el desempleo total superaría los 201 millones en 2017. Si bien se proyecta que la tasa de desempleo mundial se mantendrá relativamente estable en 2018, el ritmo de crecimiento de la mano de obra (es decir, de aquellos que buscan empleo) rebasará la creación de empleo, por lo cual 2,7 millones de personas más estarán en situación de desempleo en todo el mundo”.⁴

Asimismo, es preciso señalar que los trabajadores con empleos vulnerables suelen padecer de elevados niveles de precariedad. Este grupo, suele tener acceso limitado a sistemas contributivos de protección social. Esta circunstancia es más recurrente en el caso de los trabajadores asalariados. Se prevé además, que la proporción de trabajadores con empleo vulnerable no registre más que mejoras marginales en los próximos años: se espera que la tasa de empleo vulnerable disminuya menos de 0,2 puntos porcentuales anuales durante los próximos dos años. Este indicador se redujo en promedio en 0,5 puntos porcentuales cada año entre 2000 y 2010. En este sentido, se espera que las formas vulnerables de empleo asciendan a poco más del 42 por ciento del empleo total en 2017, lo cual corresponde a 1400 millones de personas en todo el mundo.

De hecho, casi la mitad de los trabajadores de los países emergentes tienen empleos vulnerables.⁵

Ahora bien, es importante resaltar que los valores absolutos de trabajadores pobres han disminuido en años recientes, el ritmo de esa disminución se está reduciendo. Sin embargo, en los países en desarrollo la cantidad de trabajadores pobres está aumentando. Mientras que en los países emergentes las tasas y la cantidad de trabajadores pobres han registrado rápidos descensos, en los países en desarrollo esta disminución no ha podido mantener el ritmo del crecimiento del empleo. Por ello, se espera que en los países en desarrollo la cantidad de trabajadores con ingresos inferiores a 3,10 dólares de los Estados Unidos diarios aumente en 3 millones cada año durante los próximos dos años.⁶

Hay que resaltar que, subyacente a estas tendencias sociales y del mercado de trabajo, se encuentran las disparidades -muchas veces amplias- observadas entre varios grupos demográficos. **Las disparidades de género en las oportunidades del mercado de trabajo causan particular preocupación.**⁷ Por, ejemplo, En el mercado de trabajo, las brechas de género también se observan en las diferencias de remuneración. Como se subraya en el **Informe Mundial sobre Salarios 2016/2017** de la OIT, se sigue registrando una brecha respecto de los salarios por hora pese a las legislaciones en materia de remuneración equitativa adoptadas en varios países.⁸

Sumado a todo ello, hay que considerar “la incertidumbre mundial creciente, el riesgo de malestar social o descontento ha aumentado en casi todas las regiones. El índice de malestar social de la OIT, cuyo objetivo es vincular el malestar expresado con la situación socioeconómica de los países, indica que el malestar social mundial promedio aumentó entre 2015 y 2016.”⁹

“Tanto el descontento con la situación social como la falta de oportunidades de empleo decente, entre otros, influyen en la decisión de las personas de migrar. Entre 2009 y 2016, la proporción de población en edad de trabajar dispuesta a emigrar al extranjero de forma permanente aumentó en todas las regiones del mundo, a excepción de Asia Meridional y Asia Sudoriental y el Pacífico. Durante este periodo, América Latina y el Caribe y los Estados Árabes registraron los aumentos más marcados. En

el ámbito mundial, África Subsahariana fue la región que registró la proporción más alta de personas dispuestas a trasladarse al extranjero (32 por ciento), seguida de cerca por América Latina y el Caribe y África del Norte -más del 30 por ciento y del 27 por ciento, respectivamente-.”¹⁰

Sin duda, el empleo se verá afectado por factores cíclicos y estructurales, por ejemplo, el reducido crecimiento de la productividad y la desigualdad de ingresos creciente, que podrían provocar un estancamiento temporal.

“La OIT estima que si el estancamiento temporal se intensificara, en los próximos dos años 1 millón más de personas podrían entrar en situación de desempleo en todo el mundo. Esta situación afectaría sobre todo a las economías desarrolladas. Por su parte, aunque los países emergentes y en desarrollo se beneficiarían inicialmente de mayores entradas de capital, acabarían por padecer los efectos secundarios de la disminución del comercio y la inversión”.¹¹

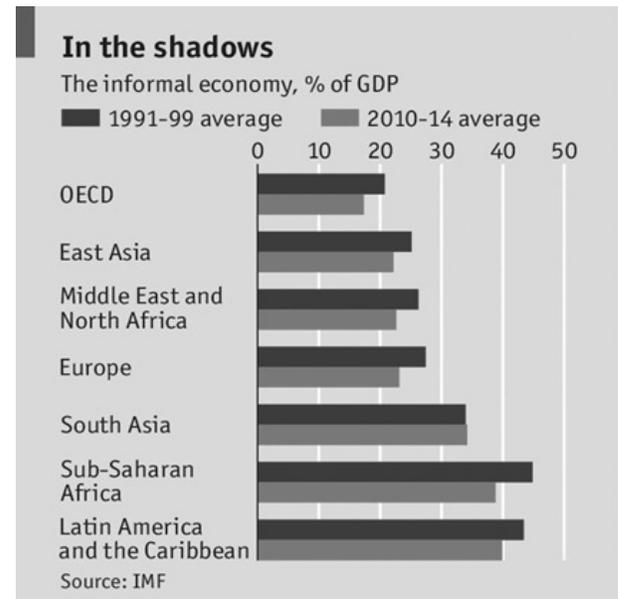
Frente a ello, es necesario impulsar una serie de políticas que busquen resolver las causas subyacentes del estancamiento temporal y las limitaciones estructurales al crecimiento.

La OIT estima que un esfuerzo coordinado centrado en brindar estímulos fiscales que considere el margen fiscal de cada país impulsaría inmediatamente la economía mundial. Asimismo, es probable que en el futuro, las tendencias a largo plazo relacionadas con el desarrollo tecnológico y los cambios estructurales afecten a la naturaleza del crecimiento económico, y por ende, el mercado laboral.

Segundo. Sin duda la reducción de la economía informal es un componente clave en la lucha contra la desigualdad y exclusión social. Al respecto, hay que señalar que alrededor de 130 millones de latinoamericanos tienen empleos informales, lo cual limita la productividad y el desarrollo económico de la región, excluyendo a los trabajadores de las protecciones sociales y laborales.¹²

La economía informal o sumergida es muy difícil de erradicar en los mercados emergentes. Al respecto, hay un relativo progreso cuando observamos su evolu-

ción en las últimas tres décadas, pero es insuficiente. Recientemente, el Fondo Monetario Internacional¹³ publicó nuevas estimaciones de su tamaño y demuestra que en América Latina es y ha sido un drama persistente, y ahora supera por primera vez a África Subsahariana.



Economist.com

Hay que recordar que la economía informal no puede ser medida, su magnitud debe ser estimada. Los economistas dedujeron el tamaño de la economía informal de las diferentes regiones basándose en aquellos indicadores más visibles: tales como altos impuestos, alto desempleo y bajo cumplimiento de la ley.

Las consecuencias de la economía informal incluyen menores niveles de ingreso y mayor vulnerabilidad, así como la falta de acceso a servicios financieros formales y una mayor demanda de moneda, ya que las empresas informales operan principalmente en efectivo.

Ahora bien, el empleo informal afecta a alrededor de 130 millones de trabajadores en América Latina y el Caribe, de los cuales al menos 27 millones son jóvenes, representando a casi la mitad del empleo no agrícola. Su incidencia varía entre los países de la región (desde 30,7 por ciento en Costa Rica al 73,6 por ciento en Guatemala), y entre sectores y grupos de población.¹⁴

Desocupada -entendida como aquella que no trabajó siquiera una hora durante la semana de referencia de la encuesta, pero manifestó su disposición para hacerlo e hizo alguna actividad por obtener empleo, fue de 1.8 millones de personas.

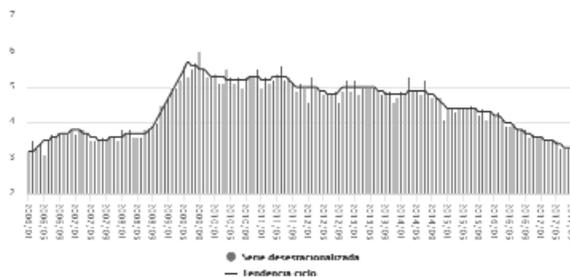
**INDICADORES DE OCUPACIÓN Y EMPLEO
CIFRAS DESESTACIONALIZADAS
DURANTE EL PRIMER TRIMESTRE DE 2017**

Principales tasas	Porcentaje	Diferencia en puntos porcentuales respecto a:	
		Trimestre inmediato anterior	Igual trimestre del año anterior
Tasa de Desocupación ^{1/}	3.5	(-) 0.1	(-) 0.7
Tasa de Subocupación ^{2/}	7.2	0.0	(-) 0.8
Tasa de Informalidad Laboral 1 ^{2/}	57.3	0.3	(-) 0.2
Tasa de Ocupación en el Sector Informal 1 ^{2/}	27.3	0.2	0.2

Nota: Las diferencias en puntos porcentuales resultan de considerar los indicadores con todos sus decimales.
^{1/} Porcentaje respecto a la Población Económicamente Activa.
^{2/} Porcentaje respecto a la Población Ocupada.
 Fuente: INEGI.

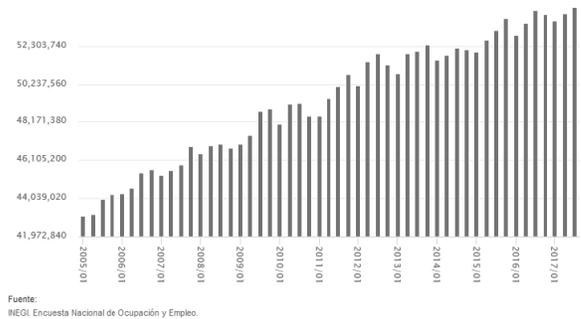
Asimismo, la Población Ocupada Informal, que agrupa todas las modalidades de empleo informal (sector informal, trabajo doméstico remunerado de los hogares, trabajo agropecuario no protegido y trabajadores subordinados que aunque trabajan en unidades económicas formales, lo hacen en modalidades fuera de la seguridad social) sumó 29.7 millones de personas.

Tasa de desocupación
Series desestacionalizadas y de tendencia-ciclo

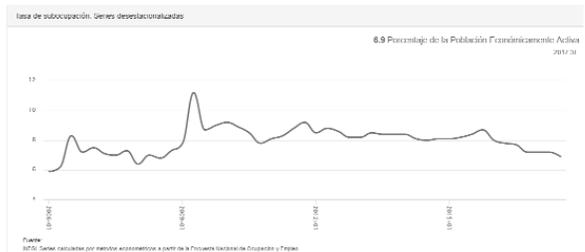


Con cifras desestacionalizadas, la Tasa de Informalidad Laboral 1 registró un aumento de 0.3 puntos porcentuales en el primer trimestre de 2017 respecto al trimestre anterior.

Población Económicamente Activa

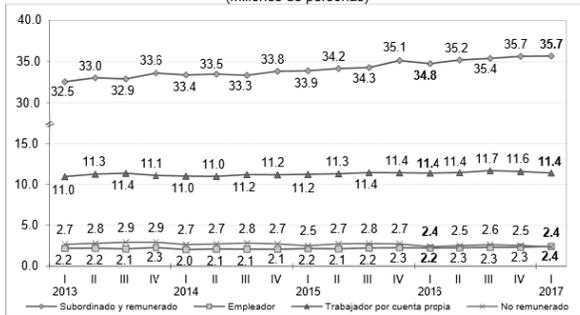


Por otro lado, la Población Ocupada en el Sector Informal (que se refiere a la población ocupada en unidades económicas no agropecuarias operadas sin registros contables y que funcionan a partir de los recursos del hogar o de la persona que encabeza la actividad sin que se constituya como empresa) alcanzó un total de 14.2 millones de personas en el trimestre de referencia.



En 2017 se observa a la población ocupada en función de la posición que guarda dentro de su trabajo, se tiene que poco más de dos terceras partes del total (68.8 por ciento), esto es, 35.7 millones son trabajadores subordinados y remunerados; 11.4 millones (22 por ciento) trabajan por su cuenta, sin emplear personal pagado; 2.4 millones (4.7 por ciento) son propietarios de los bienes de producción, con trabajadores a su cargo, y 2.4 millones (4.5 por ciento) son trabajadores que no reciben remuneración.

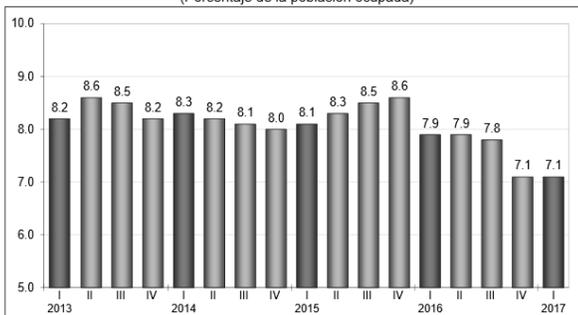
POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SU POSICIÓN EN LA OCUPACIÓN AL PRIMER TRIMESTRE DE 2017
(Millones de personas)



Nota: Serie ajustada a las proyecciones demográficas del Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2016-2050.
Fuente: INEGI.

También, a principios de 2017, una forma de caracterizar a la población ocupada es en función de su condición de subocupación, entendida ésta como la necesidad de trabajar más tiempo, lo que se traduce en la búsqueda de una ocupación complementaria o de un nuevo trabajo con mayor horario. Al respecto, durante el periodo enero-marzo del presente año la población subocupada en el país fue de 3.7 millones de personas y representó 7.1 por ciento de las personas ocupadas, tasa menor a la de igual periodo de un año antes que fue de 7.9 por ciento

POBLACIÓN SUBOCUPADA AL PRIMER TRIMESTRE DE 2017
(Porcentaje de la población ocupada)

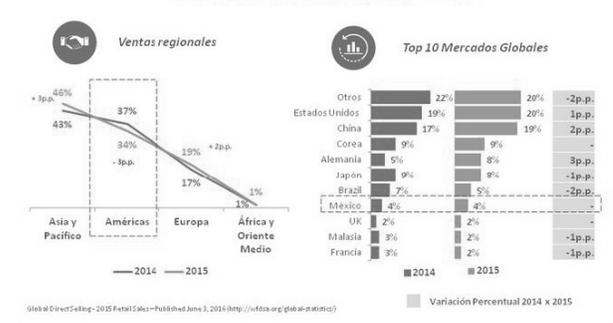


Fuente: INEGI.

Cuarta. En México, como en algunas otras partes, existen personas que realizan actividades económicas a través de las llamadas “las “ventas por catálogo”. En este trabajo, “en donde la estrategia económica de las empresas internacionales consiste en trasladar el riesgo comercial y laboral a las vendedoras. Trabajo en el cual se hacen visibles las redes de ventas totalmente gratis, en lugar que las grandes empresas paguen rentas de espacios fijos y sueldos del personal necesario para vender sus respectivos productos y todo lo que

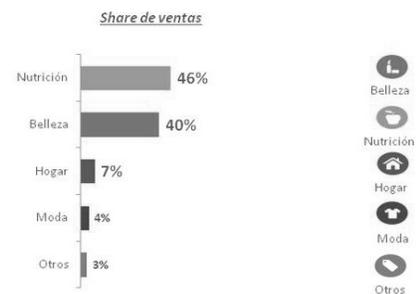
ello implica. Organizándose las redes de ventas de manera piramidal, jugando un papel primordial la red de relaciones sociales y en donde las personas que realizan este tipo de trabajo, nada tienen seguro”.¹⁶

LA VENTA DIRECTA A NIVEL MUNDIAL



En este sentido, “las vendedoras al momento de ingresar a las empresas no son trabajadoras independientes, sino trabajadoras dependientes, que están sometidas a múltiples constricciones y lineamientos por parte de la empresa: tiempos, modalidades y costos. Las empresas determinan las fechas en las que las vendedoras deben de ingresar pedido y pagar el mismo, fijan los precios y los descuentos -si los hay- de los productos, la duración de las campañas, asignan el porcentaje de ganancias de las vendedoras y los niveles de sus ventas, entre otras cuestiones a las que se encuentran sometidas las vendedoras”.¹⁷

PARTICIPACIÓN EN VENTAS POR CATEGORÍAS 2015



Nota: Las empresas de nutricionales fueron las que tuvieron mayor participación en el estudio.

Asociación Mexicana de Ventas Directas

Así, la falta de reconocimiento de la relación laboral con los vendedores no es exclusiva de una sola empresa. Firmas transnacionales como Avón, Mary Kay, Fuller, Jafra, Betterware, Oriflame, Natura o Herbalife, entre otras, recurren al esquema de venta directa y no consideran como sus trabajadores a quienes comer-

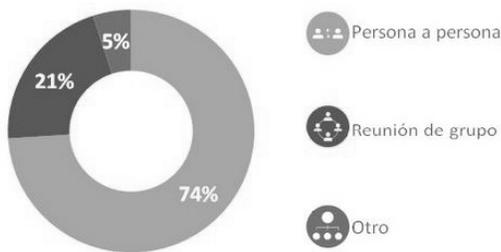
cializan sus productos, no obstante las cuantiosas ganancias que les generan.

Mercado Mexicano de Ventas Directas
El crecimiento de la industria de la Venta Directa del 2014 al 2015 fue del 6%.

	2013	2014	2015
Ventas Netas	60,289 millones de pesos	62,100 millones de pesos	65,773 millones de pesos

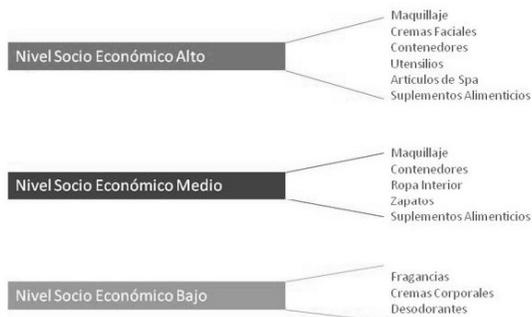
Hay que recordar que la AMVD define la venta directa como aquélla que se establece mediante el contacto personal de un “agente de comisión o mediador mercantil independiente”, quien hace una demostración directa a un consumidor o a un grupo de clientes potenciales.¹⁸

MAS DE 7 DE CADA 10 VENTAS SE HACEN PERSONA A PERSONA



Asociación Mexicana de Ventas Directas

HÁBITOS DE CONSUMO PREDOMINANTES



Asociación Mexicana de Ventas Directas

A decir de dicha asociación, la principal fortaleza de la industria de las ventas directas es su “tradición de independencia”. Señala que las personas dedicadas a esta actividad no son empleados de las compañías comercializadoras de productos, pues sólo se establecen relaciones mercantiles entre ellos.¹⁹

VENDEDORES DIRECTOS INDEPENDIENTES



Por supuesto que este tipo de “trabajos”, están lejos de cumplir con los ejes hechos por la propia OIT con relación al llamado “Trabajo Decente”,²⁰ ya que se necesita: **a) Acceso al empleo.** El primer eje agrupa variables que permiten valorar la composición del mercado laboral entre formal e informal, por nivel de ingresos de la población ocupada, por tiempo trabajado y aquellos que abiertamente buscan empleo; **b) Seguridad en el empleo.** En este eje se agruparon aquellas variables que muestran las condiciones en los centros de trabajo, recurriendo a variables como son asegurados en el trabajo, accidentes y enfermedades de trabajo; **c) Derechos laborales.** En este eje se agrupan aquellas variables que muestran el cumplimiento de la ley federal del trabajo en términos de equidad de género, eliminación del trabajo infantil y formalización del trabajo, y **d) Diálogo social.** Para conformar este eje se seleccionaron indicadores que muestran el proceso de negociación obrero patronal, el cual se inicia con el proceso de emplazamiento a huelga, pasa a un proceso de conciliación y en caso de que no se llegue a ningún acuerdo se registra el estallamiento de huelga y/o culmina con la celebración de un contrato colectivo.²¹

Ahora bien, este tipo de “relaciones” sirven para emplear y controlar la fuerza de trabajo, ya que: **primero**, posibilita la desindicalización de sindicatos reales; **segundo**, debilita las relaciones colectivas de trabajo; **tercero**, responde a políticas abocadas a una nueva forma de regular el mercado de trabajo sin garantías laborales y de seguridad social para los trabajadores. Esta flexibilidad laboral ha sido una respuesta de carácter político, ante el problema distributivo favoreciendo a los dueños del capital en el proceso de acumulación, en detrimento de las condiciones socio-laborales.

Por supuesto, en los sistemas de venta directa están presentes todos los supuestos a partir de los cuales se

establece una relación de trabajo: la empresa es dueña de los medios de producción, es decir las mercancías; existe una subordinación de los vendedores hacia la empresa; hay una actividad económica de orden laboral, pues el trabajo realizado tiene un beneficio económico para la empresa, y hay un proceso de contratación.

Es así, que mediante estas “relaciones comerciales”, se tienen trabajos no permanentes, sin estabilidad laboral, pocas posibilidades de ascenso, se prolongan los periodos de prueba, sin pago del IMSS, las capacitaciones y entrenamientos se alargan en ese periodo de tiempo los trabajadores no gozan de las correspondientes prestaciones conforme se acentúa en el marco legal, gran parte de los trabajadores carecen de prestaciones sociales, despidos, se obliga a firmar renunciaciones y documentos en blanco -para que los empleadores evadan responsabilidades y costos laborales- renovación de contratos temporales para no generar trabajadores con antigüedad y no alcanzar la jubilación, esto con el objetivo que las empresas puedan disminuir sus costos buscando competitividad, buscan desaparecer la protección sindical real para los trabajadores y con ello sus posibilidades de acción y lo más importante, la bilateralidad en las relaciones laborales.²²

Por otra parte, hay que recordar que existen criterios jurisprudenciales, desde hace un par de décadas, que determinó que los comisionistas son trabajadores. Veamos:

Seguro Social. Comisionistas que son trabajadores a partir de la nueva Ley Federal del Trabajo.

Cobro de cuotas. La naturaleza laboral de los comisionistas, por estar así definida en la nueva Ley Federal del Trabajo, constituye una cuestión de derecho que no admite prueba; el carácter de comisionista sufrió un cambio radical, en virtud de que en la anterior Ley Federal del Trabajo, los comisionistas mercantiles no eran sujetos laborales; en cambio, la nueva Ley Federal del Trabajo los asimiló a la rama laboral y, efectivamente, el artículo 285 de ese nuevo ordenamiento considera a los comisionistas como trabajadores en todos los casos, excepto cuando no ejecuten personalmente el trabajo o que solamente intervengan en operaciones aisladas, lo que así se deduce de su texto, que es como sigue: “Los agentes de comercio, de seguros, los vendedores, viajantes, propagandistas o impulsores de ventas y

otros semejantes, son trabajadores de la empresa o empresas a las que presten sus servicios, cuando su actividad sea permanente, salvo que no ejecuten personalmente el trabajo o que únicamente intervengan en operaciones aisladas”. Así las cosas, correctamente el Instituto Mexicano del Seguro Social hace el cobro de las cuotas correspondientes a partir de la vigencia de la nueva Ley Federal del Trabajo, si el carácter de trabajadores de una empresa parte de esa fecha y no posteriormente, cuando según la misma empresa, haya celebrado unos contratos de trabajo de “naturaleza mercantil laboral”. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo DA-140/72. Lance, S. A. 13 de junio de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Abelardo Vázquez Cruz.

Por todo lo anteriormente expuesto, quien suscribe Alberto Martínez Urincho, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido de Morena en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados; someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 285 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 285. ...

Los agentes comisionistas denominados como representantes de la empresa o marca comercial, que realicen ventas de artículos a través de catálogos, muestrarios o similares, con el consentimiento o registro u autorización de la empresa, deberán ser considerados como sus trabajadores de éstas, por tener carácter de permanentes, y por tanto, gozarán de los derechos laborales en los términos que prevé la ley.

Transitorio

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

Notas

1 International Labour Organization, “World Employment and Social Outlook – Trends 2017 [Summary]”, ver:

http://www.ilo.org/global/research/global-reports/weso/2017/WCMS_540899/lang—en/index.htm, 10 de septiembre de 2017.

2 *Ibidem*.

3 *Ibidem*.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*.

6 *Ibidem*.

7 *Ibidem*.

8 International Labour Organization, “Global Wage Report 2016/17: Wage inequality in the workplace”, ver:

http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2016/WCMS_537846/lang—es/index.htm, 12 de septiembre de 2017.

9 Op. Cit. World Employment...

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*.

12 Gabón, Cristina, “La economía informal de América Latina supera por primera vez la de África Subsahariana”, World Economic Forum, ver: <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/05/la-economia-informal-de-africa-esta-retrocediendo-mas-rapido-que-la-economia-latinoamericana/>, 12 de septiembre de 2017.

13 International Monetary Fund, “Regional economic outlook. Western Hemisphere: tale of two adjustments”, april 201, pág. 33 y ss.

14 Op. Cit. “La economía informal...”

15 Ver:

http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie2017_05.pdf, 13 de septiembre de 2017.

16 López Lara, Erika, “Trabajo Precario y Ventas por Catálogo”, Unión de Trabajadores en la Economía Informal en Iberoamérica, (UTREIN), ver: <http://www.utrein.org/documentos/9.ventaMexico1.pdf>, pág. 1, 14 de septiembre de 2017.

17 *Ibidem*.

18 Sánchez, Mayela, “Ventas directas, el negocio de la precarización laboral”, ver: <http://www.voltairenet.org/article167190.html>, 13 de septiembre de 2017.

19 *Ibidem*.

20 OIT. Boletín semestral, año 1, núm.1. Septiembre 2013

21 Op. Cit.” Trabajo Precario...”, pág. 3.

22 *Ibidem*.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 23 de noviembre de 2017.

Diputado Alberto Martínez Urincho (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 7o., 10 Y 14 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ELENA ORANTES LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, diputada María Elena Orantes López, vicecoordinadora del **Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano** de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 6, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, sometemos a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 7, 10 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de paridad de género, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

Asumir el compromiso de legislar con la mira en buscar cambios en nuestra realidad social, implica afrontar resistencias, críticas y tomar decisiones, en ello radica uno de los fundamentos más importante de nuestro mandato popular con los hombres y las mujeres de la nación. Por ello, presento a esta soberanía una propuesta orientada a seguir ganando espacios en el poder público para la paridad de género.

En este sentido, debemos recordar que desde 1981 en que llegó la primera mujer a un gabinete federal a 2017, ningún titular del Ejecutivo federal ha considerado la posibilidad de nombrar a mujeres y hombres dentro de su gabinete, en una proporción del 50 por ciento y 50 por ciento. Ello muestra que en nuestra sociedad, en lo general, y en nuestra clase política, en lo particular, no hemos dado ese salto a reconocer que tenemos suficientes hombres y mujeres capaces, valiosos y comprometidos con el país como para integrar un gabinete federal que tenga igual número de hombres que de mujeres.

Durante la presente legislatura, entre la bancada ciudadana han surgido intentos importantes por alcanzar este logro de madurez política y social, desde el ámbito constitucional pero desafortunadamente la sensibilidad de nuestra asamblea no ha sido suficiente para materializar las propuestas que se han ofrecido.

Para considerar esta iniciativa, los invito a recordar que en el Informe Global de la Brecha de Desigualdad de Género 2017 del Foro Económico Mundial, México se ubicó en el lugar 81 de la evaluación global, en el 124 de 144 países, en lo relativo a la participación de oportunidades económicas; en el 53 en el rubro logros educativos; en el 58 en materia de salud y en el 34, en empoderamiento político. Podemos lograr más avances si se impulsa esta propuesta de paridad de género en la integración del gabinete del Ejecutivo federal, estableciendo de una vez por todas que la igualdad intelectual, moral y de liderazgo entre hombres y mujeres no es sólo un discurso electorero o una buena intención para foros internacionales. Esta es la oportunidad para que impulsemos un cambio decisivo en nuestro sistema político, asumamos nuestra responsabilidad.

En todo el país, hoy en día, sólo el gobierno chihuahuense se ha comprometido voluntariamente con la perspectiva de ver y reconocer que las mujeres y los hombres tenemos las mismas capacidades para integrar un gobierno con una proporción de paridad de género.

En consecuencia, la propuesta que planteo a esta asamblea consiste en reformar los artículos 7, 10 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para asegurar que, en el Poder Ejecutivo Federal, se refrende el compromiso del Estado Mexicano por hacer que en sus órganos de poder público se establezca y reconozca la paridad de género, tal y como en el Poder Legislativo Federal se ha logrado hacer, a través de la integración de las candidaturas a puestos de elección popular.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de los Artículos 7, 10 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de paridad de género.

Artículo Único. Se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 7, 10 y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de paridad de género para quedar como sigue:

Artículo 7o. El presidente de la República podrá convocar, directamente o a través del Secretario de Go-

bernación, a reuniones de gabinete con los **titulares de secretarías de Estado** y funcionarios de la administración pública federal que el presidente determine, a fin de definir o evaluar la política del gobierno federal en asuntos prioritarios de la administración; cuando las circunstancias políticas, administrativas o estratégicas del gobierno lo ameriten; o para atender asuntos que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal. Estas reuniones serán presididas por el presidente o, si éste así lo determina, por el titular de la Secretaría de Gobernación.

El nombramiento de los secretarios de Estado se suscribirá a una lógica de paridad de género, propiciando que el gabinete se integre por igual número de hombres y mujeres.

....

Artículo 10. Las Secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por tanto, preeminencia alguna. **Los nombramientos de los titulares de las secretarías de Estado habrán de establecerse bajo el principio de paridad de género propiciando que haya igual número de hombres y mujeres titulares entre el total de las secretarías de Estado.**

...

Artículo 14. Al frente de cada secretaría habrá un **titular de secretaría de Estado**, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

Entre el conjunto de titulares de las secretarías de estado debe mantenerse en todo momento una proporción del mismo número de hombres que el de mujeres al frente de una Secretaría de Estado.

...

Transitorio

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

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

Diputada María Elena Orantes López (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 61, 64 BIS Y 67 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, diputados **César Camacho Quiroz, Miguel Ángel Sulub Caamal, Jorge Carlos Ramírez Marín, Sylvana Beltrones Sanchez, María Verónica Muñoz Parra, Yahlel Abdala Carmona, Carmen Salinas Lozano, Manuel Vallejo Barragan, Pedro Luis Noble Monterrubio, Marco Garcia Ayala**, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIII Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 61, 64 Bis y 67, de la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

En el párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud.”

El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población, y el conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, son algunas de las finalidades que tiene el derecho a la protección de la salud, lo anterior conforme a las fracciones V y VI del artículo segundo de la Ley General de Salud.

El artículo tercero de la Ley General de Salud señala además que es materia de salubridad general la atención materno infantil, la planificación familiar y la educación para la salud.

La atención médica de acuerdo al artículo 24 de la Ley General de Salud, es una clasificación de la salud pública, y con base en el artículo 27 fracción III primer párrafo la atención médica integral consiste en “la atención médica integrada de carácter preventivo, acciones curativas, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias.”

El artículo 27 segundo párrafo de la fracción III de la Ley General de Salud “la atención médica integrada de carácter preventivo consiste en realizar todas las acciones de prevención y promoción para la protección de la salud, de acuerdo con la edad, sexo y los determinantes físicos y psíquicos de las personas, realizadas preferentemente en una sola consulta;”

Entre los propósitos de los Objetivos del Desarrollo del Milenio se considera “reducir la mortalidad infantil y materna y mejorar la salud reproductiva”.¹

Y si bien se reconoce, dentro del esfuerzo encabezado por la Organización de las Naciones Unidas conocido como los “Objetivos de Desarrollo Sostenible”, en su apartado 3 intitulado “Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”, que han existido avances en cuanto a la reducción de algunas de las causas relacionadas con la mortalidad comentada, se necesitan muchas más **iniciativas** para erradicar por completo una amplia gama de enfermedades ante todo prevenibles.

“El Programa de Acción Específico (PAE) de Salud Materna y Perinatal del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR), se construye vinculado estrechamente al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, donde en la Meta II.

México Incluyente, se definen el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, y el Programa Sectorial de Salud (PROSESA) 2013-2018, el cual se vinculan con la finalidad de acelerar la obtención de resultados de impacto en la salud materna y perinatal, para consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades. Para ello se alinean objetivos, estrategias y líneas de acción, a los que deberán apegarse las diferentes instituciones de la administración pública federal para materializar el derecho a la protección de la salud.”²

Esta configuración pública pudiera parecer suficiente, pero aún existen muchas áreas de oportunidad. Si nos comparamos con el plano global, la posición de México podría verse cómoda, pero no lo es. Si bien el observatorio de mortalidad materna, estima que “... la proporción de mortalidad materna calculada es de 34.9 defunciones por cada 100 mil nacimientos estimados...” las particularidades de esta información que a continuación se presentan, exponen nuestros principales retos.

“Cabe señalar que el grupo de edad con mayor número de defunciones el de 35 a 39 años; Asimismo, las entidades con mayor número de defunciones son estado de México, Chiapas, Guerrero, Jalisco y Veracruz, en conjunto suman el 43.3 por ciento de las defunciones registradas; Las entidades federativas que presentan una proporción de mortalidad materna mayor a la nacional son: Campeche, Chihuahua, Chiapas, Durango, Guerrero, Edo. De México, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora. Al comparar la proporción de mortalidad materna actual con el promedio de los diez años previos, los Estados que reportan incremento son: Quintana Roo, Sonora y Sinaloa. Finalmente, las principales causas de defunción son: la enfermedad hipertensiva, edema y proteinuria en el embarazo, el parto y el puerperio (28.1 por ciento); y la Hemorragia obstétrica (16.3 por ciento); y las enfermedades del sistema respiratorio (8.4 por ciento).”³

Las estadísticas anteriores, sin duda se reducirían si tuviéramos una población que por definición se preparara ante la natural posibilidad de un embarazo. El sector salud debe incrementar y mejorar su comunicación con la misma en este sentido; donde, incorporar el concepto de preconcepción en el entorno de la medici-

na preventiva y de programas exitosos de comunicación institucional como Prevenimss resultarían exitosos y sin impacto presupuestal, al contrario. En muchos estudios se ha demostrado que el gasto en programas de medicina preventiva, posee una correlación directa con la disminución del gasto en el tratamiento de enfermedades prevenibles, incluyendo por supuesto con aquellas relacionadas con una deficiente atención materno-infantil.

Una medida tan simple como tomar ácido fólico al inicio de la vida sexual de las personas, incrementaría las probabilidades de éxito en todo el proceso relacionado con una posible gestación.

No hablamos de planificación familiar, esa es una etapa posterior, hablamos de la necesidad de tener una población sana en nuestro país; aquella que ve en el camino del ejercicio, de dietas saludables, de peso controlado, no solo un beneficio en su salud individual, sino en la salud de su descendencia por concebir.

En refuerzo de lo anterior permítanme compartir lo siguiente, el 31 de enero de 2013, la Dra. Carissa F. Etienne, Directora de la Organización Panamericana de la Salud, dijo que “El parto puede ser uno de los eventos más felices en la vida de una mujer, pero también puede ser uno de los más peligrosos. Todos los días, las mujeres en todo el mundo mueren por causas prevenibles relacionadas con el embarazo y el parto.”⁴

Por lo que “No podemos tolerar la mortalidad materna en nuestro mundo moderno. Debemos ocuparnos de cada madre, cada niño y cada familia’.”⁵

A su vez, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en su mensaje de los Resultados transexenales en los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015, externó que “entre los principales retos que tenemos enfrente, se encuentra la reducción de la mortalidad materna.”⁶

Este es el origen de la presente iniciativa fortalecer y expresar en la norma de salud, que todos los mexicanos en un entorno preventivo accedan de manera consciente y automática a los beneficios del concepto preconcepción; que no es otra cosa que el autocuidado con el respaldo del sector salud, cuando la población se encuentra en edad reproductiva. Lo anterior, con la intención de disminuir los riesgos inherentes a la concepción antes de que la misma se de, lo que beneficiaría a futuras madres y sus hijos y por supuesto abona-

ría en lo general para la disminución de las tasas de mortalidad relacionadas.

Lo expuesto, sería un aporte para que llegasen a buen término las siguientes metas globales relacionadas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a saber:

- Para 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100,000 nacidos vivos;
- Para 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menos de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal.⁷

Respetable Asamblea:

“La muerte materna se define internacionalmente como el fallecimiento de una mujer mientras está embarazada, en el parto o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del embarazo, independientemente de la duración de este y del sitio de ocurrencia, y como resultado de cualquier causa relacionada con el embarazo o agravada por el mismo o su atención, pero no por causas externas (homicidios, suicidios y accidentes no relacionados con la atención médica).”⁸

Asimismo, “La mortalidad materna es un fenómeno complejo y multicausal, en el que intervienen diversos factores adicionales a los atribuibles al sistema de salud, como son los aspectos sociales, culturales, económicos e incluso de comunicación.”⁹ “Por otro lado, también los factores relacionados con la atención e incluso con la historia ginecobstétrica afectan la probabilidad de morir; por ejemplo, cuando se recibe atención prenatal al menos en 5 ocasiones, el riesgo de morir se reduce cerca de 5 veces, y al tener 5 o más embarazos previos, el riesgo de morir es casi 5 veces mayor al observado en una mujer con un máximo de 2 embarazos”.¹⁰

En el plano de nuestro país, la Secretaría de Salud del gobierno federal ha expresado que “... todos los días fallecen mujeres mexicanas que se encuentran cursando un embarazo, lo que se convierte en una tragedia al poner en peligro la vida de la mujer y de los recién nacidos. No conforme con este riesgo inminente, que con el conocimiento actual puede en la mayoría de los casos controlarse y prevenirse, no ha sido posible lograr-

lo en las dimensiones esperadas. Muchas de las madres, así como los recién nacidos, quedan con secuelas de complicaciones del parto, que determinan discapacidad, disminución de su potencial de desarrollo y la reducción de años de vida futura.”¹¹

Asimismo, “... antes del nacimiento la protección pregestacional y prenatal desde etapas tempranas, es fundamental. Los factores de agresión como desnutrición, nutrición subóptima, tabaquismo, enfermedades concomitantes como infecciones de transmisión sexual (ITS), diabetes, sobrepeso, obesidad, hipertensión, hipotiroidismo entre otras, pueden ser atendidas y controladas para evitar complicaciones y fallecimientos. El abordaje renovado de prevención en el curso de vida, es uno solo continuo, integrado, no son etapas de vida desconectadas, deterministas, sino transformadoras y se incorporan trayectorias interactivas y promueve el desarrollo y derechos a lo largo de la vida, valorando en cada edad. Los beneficios máximos en un grupo de edad pueden derivarse de intervenciones realizadas en una edad más temprana. Son necesarias intervenciones en varios momentos a lo largo de la vida para lograr mejores resultados y efectos acumulativos. Existen riesgos y beneficios intergeneracionales que son esenciales en el abordaje de riesgos en todos los grupos de edad.”¹²

Por su parte, el Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994, define a la salud reproductiva como “un estado general de bienestar físico, mental y social, y no de mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo y sus funciones y procesos. En consecuencia, la salud reproductiva entraña la capacidad de procrear sin riesgos, y la libertad para decidir hacerlo o no hacerlo, cuándo y con qué frecuencia.”¹³

Dicho informe define además a la atención de la salud reproductiva como “el conjunto de métodos, técnicas y servicios que contribuyen a la salud y al bienestar reproductivos al evitar y resolver los problemas relacionados con la salud reproductiva. Incluyendo también la salud sexual, cuyo objetivo es el desarrollo de la vida y de las relaciones personales y no meramente el asesoramiento y la atención en materia de reproducción y de enfermedades de transmisión sexual.”¹⁴

La atención médica de acuerdo al artículo 24 de la Ley General de Salud, es una clasificación de la salud pública, y con base en el artículo 27 fracción III primer párrafo de la misma ley, es integral y consiste en “la atención médica integrada de carácter preventivo, acciones curativas, paliativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias.”

“La atención médica integrada de carácter preventivo consiste en realizar todas las acciones de prevención y promoción para la protección de la salud, de acuerdo con la edad, sexo y los determinantes físicos y psíquicos de las personas, realizadas preferentemente en una sola consulta” conforme lo indica la fracción III del artículo 27 de la citada norma.

La Pan American Health Organization PAHO en su documento intitulado “Salud reproductiva y maternidad saludable.” Señala que

“La salud sexual y de la reproducción constituye un derecho de hombres y mujeres. Los derechos reproductivos se basan en el reconocimiento del derecho básico de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el número de hijos, el espaciamiento de los nacimientos y el intervalo entre estos, a disponer de la información y los medios para ello; y el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva.”¹⁵

Queda clara entonces, la magnitud del beneficio que representaría una adecuada difusión de la política de atención pública del sector salud de nuestro país, respecto de la preconcepción o pregestación.

En el tono del presente acuerdo, el Ministerio de Salud del Salvador estableció que “durante la consulta preconcepcional se debe explorar, si la mujer presenta condiciones biológicas o sociales que incrementan su riesgo reproductivo; Si se detectan factores de riesgo reproductivo o existe el antecedente de recién nacido con malformaciones congénitas, enfermedades crónicas degenerativas o metabólicas, la mujer deberá ser remitida a consulta con el médico ginecobstetra, quien definirá si se requiere interconsultas con otras especialidades médicas, con el fin de determinar si la mujer se encuentra en condiciones óptimas para embarazarse o si se requiere realizar acciones previas tales como el cambio de medicación, cambios de estilo de vida, tratamiento en enfermedades que pueden ser transmitidas

por la madre al feto, entre otros; Si se detectan factores de riesgo y la usuaria no es candidata a embarazo, hay que asegurarse de brindar consejería y oferta de métodos de planificación familiar.”¹⁶

Lo anterior nos presenta parámetros con los que no estamos familiarizados en nuestro país, ni como pacientes y muchas veces ni como profesionales de la salud pública. A pesar de que poseemos normas vigentes que abordan esta temática, como más adelante describiremos. Sin duda mucho por trabajar.

La Secretaría de Salud define que “la idea de la atención previa a la gestación tiene sus raíces dentro de la perspectiva del ciclo vital por medio de estrategias para prevenir los resultados adversos del embarazo mediante la mejora de la salud de las mujeres y los hombres antes del embarazo, como la detección de riesgos, como preámbulo a una gestación segura y a un recién nacido sano.”¹⁷

“El riesgo reproductivo es la probabilidad que tiene tanto la mujer en edad fértil como su futuro hijo de sufrir enfermedad, lesión o muerte en caso de presentar un embarazo. Puede deberse a situaciones familiares, sociales, biológicas o comportamientos sexuales de riesgo.”¹⁸

Siendo “... el cuidado preconcepcional el conjunto de intervenciones que se realizan antes del embarazo que tienen como propósito identificar y modificar factores de riesgo, cuando sea posible, para reducir daños o evitarlos en un próximo embarazo. A toda usuaria que desea embarazarse, el cuidado preconcepcional se le debe brindar seis meses previos a la búsqueda del embarazo. El promotor de salud, como miembro del Ecos Familiar, debe identificar a mujeres en edad fértil que desee embarazarse, y referir a consulta preconcepcional.”¹⁹

“Para un buen desarrollo del embarazo y el nacimiento de un hijo sano es recomendable que los cuidados comiencen antes de la gestación. Para ello, el médico debe evaluar la salud de la futura madre, indagar enfermedades que padezca, antecedentes en sus embarazos, enfermedades infecciosas, esquema de inmunizaciones, toxicomanías, condición de salud actual, así como su ambiente laboral y familiar, con la finalidad de que el embarazo ocurra en la mejor condición.”²⁰

Retomando el ejemplo de lo realizado en el Salvador, y en refuerzo de lo establecido en párrafos anteriores, “la consulta preconcepcional es una consulta brindada por médico(a), enfermera(o) y licenciada(o) materno-infantil a una mujer y su pareja, con el objetivo de identificar, corregir, eliminar o disminuir factores o conductas de riesgo reproductivo y tratar enfermedades que puedan alterar la evolución normal de un futuro embarazo.”²¹

En nuestro país también se ha avanzado en la materia, de acuerdo al apartado 5. Disposiciones Generales del **proyecto** de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-007-SSA2-2010, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de noviembre de 2012, al señalar que “la consulta pregestacional debe ser un elemento que se debe fomentar en la práctica clínica y obstétrica moderna. Asistir a la mujer y en su caso a la pareja en su etapa reproductiva con un enfoque que anticipe riesgos y evite complicaciones con medidas preventivas sencillas pero efectivas. Considerar la reproducción humana como un valor y una responsabilidad compartida por la pareja y asistida por su médico y personal de salud.”

También establece que “la mujer idealmente debe tener valoración médica preconcepcional 3 meses antes de intentar el embarazo, o suspender un método anticonceptivo. El objetivo debe ser, además de otorgar educación para la salud y autocuidado, valorar su estado de salud, reducir factores de riesgo, lograr su peso ideal e ingerir ácido fólico 3 meses antes de la concepción para reducir el riesgo de defectos del tubo neural.”

Señala también que “la valoración preconcepcional debe incluir una valoración odontológica integral, por el alto riesgo que significan las enfermedades periodontales en la generación de parto pretérmino; Que el examen debe incluir, una historia clínica completa, realizar exámenes de laboratorio básicos para detectar alteraciones que puedan incrementar el riesgo obstétrico y otorgar elementos educativos para un adecuado control prenatal, embarazo saludable, parto fisiológico y puerperio sin complicaciones, además de los factores educativos que le permitan lograr exitosamente una lactancia materna exclusiva 6 meses postparto; Recomendar un periodo intergenésico después de un evento obstétrico de 2 a 5 años para espaciar sus embarazos de tal manera que reduzca los riesgos a largo

plazo y pueda planificar de la mejor manera su familia; Que en la visita preconcepcional, se brindará información sobre los cuidados del recién nacido, tamiz neonatal, estimulación temprana y aplicación de biológicos, prevención de enfermedades diarreicas y respiratorias; Y que la atención en este sentido, debe ser integral y enfocada a considerar la reproducción humana como una responsabilidad y un privilegio natural. Dando información para procurar un cambio cultural en las parejas, que fomente una maternidad sin riesgos, como un compromiso de todo el Sistema de Salud del país. Además de procurar el cambio cultural en el personal de salud que adquiriera el compromiso para atender todos los eventos obstétricos con calidad, oportunidad y trato humano.”

Como se señaló anteriormente “La consulta preconcepcional se basa en la promoción de la salud, la evaluación del riesgo reproductivo y en las acciones emprendidas en función de los riesgos y enfermedades descubiertos.”²²

“Durante la consulta preconcepcional también se proporciona información sobre estilos de vida saludables, alimentación adecuada, actividad física, así como administración de ácido fólico, desde 3 meses antes de la fecha planificada del embarazo y durante los 3 primeros meses del embarazo. Informando además, los beneficios de iniciar y acudir regularmente a las consultas de vigilancia prenatal con el médico.”²³

“La salud de la mujer durante el embarazo depende de su salud antes de la gestación, la asistencia durante el período preconcepcional se considera que forma parte de la asistencia prenatal. La consulta preconcepcional puede ser útil tanto para la mujeres que acuden espontáneamente a solicitar consejo antes de iniciar un embarazo, como para aquellas que acuden o por la existencia de factores de riesgo, como malos antecedentes reproductivos o por padecer una enfermedad crónica, como ocurre en la actualidad.”²⁴

“Las tasas de parto prematuro y los nacimientos con bajo peso siguen aumentando en México a pesar del mayor acceso a los servicios de atención prenatal de calidad. Esto sugiere que las intervenciones efectivas después del embarazo no impactan de manera óptima los riesgos para los resultados adversos del embarazo, parto y puerperio y menos en el recién nacido, y que se ha demostrado, que dichos riesgos son posibles de

detectar, manejar y prevenir, y que son más frecuentes de lo que se registra entre las mujeres y los hombres antes del embarazo.”²⁵

Finalmente, “... la promoción de la salud y la prevención de enfermedades constituyen el eje fundamental de la salud pública, por ello, son componentes esenciales del modelo de atención a la salud en México. Un elemento sustantivo de la promoción de la salud es su carácter anticipatorio, el cual busca atender, no a la enfermedad directamente, sino a los determinantes sociales de la salud. Se trata de crear y fortalecer determinantes positivos y delimitar o eliminar los negativos.”²⁶

“La salud materno-paterno-infantil, constituye un trinomio de interacción y complementación, entre los individuos y su entorno, cuyo objetivo es básico en el desarrollo del curso de la vida, es donde descansa la reproducción biológica y social del ser humano, condición esencial del desarrollo de las familias y un elemento clave para reducir las desigualdades y la pobreza.”²⁷

“Ha sido ampliamente documentado que los problemas de salud constituyen uno de los principales factores que conducen a las familias al empobrecimiento o las mantienen en esa condición. En el caso de la morbilidad y mortalidad materna y neonatal, sus efectos son devastadores, debido a que la madre juega un papel estratégico en la reproducción social, por lo que su ausencia temporal o permanente disminuye o elimina sus contribuciones económicas, sociales y afectivas al hogar y a la sociedad, a la vez que la supervivencia y la educación de sus hijos se ven seriamente amenazadas.”²⁸

“Por otra parte, la atención a la salud neonatal e infantil es un imperativo ético y una prioridad para cualquier país, porque en esas etapas de la vida se construyen las capacidades y planes de vida de los individuos, en quienes se basa el desarrollo de la sociedad”.²⁹

Reconocemos que el Programa de Acción Específico de Salud Materna y Perinatal 2013-2018 del sector salud es un avance significativo para disminuir la mortalidad materna. “No obstante México es un país con grandes desigualdades e inequidades. Mejorar la salud de la población no es suficiente si los logros alcanzados no se distribuyen equitativamente entre los dife-

rentes grupos sociales y regiones del país. La inequidad, la discriminación y la exclusión tienen rostro: la población infantil, las personas adultas mayores, las mujeres, particularmente en zonas rurales, las personas de bajos ingresos, las personas con discapacidad, los indígenas y los migrantes.”³⁰

“La conceptualización de los posibles determinantes en la utilización de los servicios de salud para la atención previa a la gestación es un desafío. Si bien, la atención de la salud pregestacional se considerara como atención preventiva, en la que una de sus metas es prevenir resultados adversos del embarazo tanto para la mujer como para el niño, y reducir la morbimortalidad materna y perinatal. Los aspectos preventivos pueden no ser evidentes o de importancia para la población y más triste aún para los trabajadores de la salud.”³¹

El acceso Universal, es un reto y una prioridad para acelerar la reducción de la mortalidad materna, y “la Atención pregestacional, prenatal integral, efectiva, oportuna y programada a toda embarazada con énfasis en los grupos vulnerables, con intervenciones efectivas en la línea de vida,” es una intervención de impacto en el mismo.³²

“La mortalidad materna y la mortalidad neonatal constituyen dos graves problemas de salud pública en México de origen multifactorial. Aun siendo una prioridad como política de estado, no se ha podido reducir la Razón de Mortalidad Materna y neonatal a la velocidad que nos permitiera pensar que las estrategias y acciones han tenido el impacto esperado, es por ello que ante el Programa Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Salud, se hace evidente la responsabilidad de impulsar el trabajo en el área de la prevención y de promoción de la salud ante una atención integrada de prevención en los diferentes niveles de las unidades médicas.”³³

La vinculación con el Programa Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa de Acción Específico de Salud Materna y Perinatal 2013-2018 responde a la Meta México Incluyente, cuyo objetivo 2.3 es Asegurar el acceso a los servicios de salud, para propiciar a través del Programa de Acción Específico el acceso universal de mujeres y hombres en etapas pregestacional, embarazo, parto, puerperio y neonatal, a servicios de calidad y respetuosos; y contribuir a reducir la mor-

bimortalidad materna y perinatal, con enfoque de interculturalidad, priorizando grupos de alta marginación y de riesgo.³⁴

En una labor previa y por lo antes expuesto, con fecha 28 de abril del 2016, el Pleno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó exhortar respetuosamente a los Titulares de la Secretaría de Salud, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) para que en el ámbito de sus facultades, informen a esta soberanía sobre las acciones y metas en torno a la mejora de la atención médica preconcepcional que recibe la población, lo anterior con el objeto de contribuir en la reducción de la mortalidad materno-infantil y mejorar la salud reproductiva; y para que en el ámbito de sus facultades, se diseñe y se aplique una campaña nacional de información sobre la importancia de la atención preconcepcional, así como de las opciones que ofrece el sector salud en la materia.

No obstante a lo anterior, estamos convencidos de la necesidad y la conveniencia que resulta **incorporar el concepto de la preconcepción a nuestro marco jurídico.**

Diputadas y Diputados:

En el Discuso inaugural en la Conferencia de Maternidad sin Riesgo, Nairobi, 1987. El doctor Halfdan Thomas Mahler, señaló que “la mortalidad materna ha sido una tragedia descuidada, y se ha descuidado porque las que sufren son personas ignoradas, con menos fuerza e influencia sobre cómo se emplean los recursos nacionales, son pobres, y por encima de todo, mujeres.”³⁵

En este sentido, la Organización Mundial de la Salud (OMS) define la mortalidad materna como “la muerte de una mujer durante su embarazo, parto, o dentro de los 42 días después de su terminación, por cualquier causa relacionada o agravada por el embarazo, parto o puerperio o su manejo, pero no por causas accidentales”.³⁶

También publica en reciente documento que:

- “Cada día mueren aproximadamente 830 mujeres por causas prevenibles relacionadas con el embarazo y el parto. Asimismo;

- “Que un 99 por ciento de la mortalidad materna corresponde a los países en desarrollo.”

“Que la mortalidad materna es mayor en las zonas rurales y en las comunidades más pobres.”

- “Que en comparación con otras mujeres, las jóvenes adolescentes corren mayor riesgo de complicaciones y muerte a consecuencia del embarazo.”

• **“Que la atención especializada antes, durante y después del parto puede salvarles la vida a las embarazadas y a los recién nacidos.”**

- “Que la mortalidad materna mundial se ha reducido en alrededor del 44 por ciento entre 1990 y 2015.” y

“Que la meta de la Agenda de Desarrollo Sostenible es reducir la razón de mortalidad materna (RMM) mundial a menos de 70 por 100 000 nacidos vivos entre 2016 y 2030.”³⁷

El doctor Cuitláhuac Ruiz Matus de la Sociedad Mexicana de Salud Pública, señala también en el documento “Retos de la Mortalidad Materna en México” que las condiciones de la muerte materna son por

- “Ignorancia (Planificación Familiar y Oportunidad de Atención).”
- “Pobreza (Traslado y Falta de Acceso).”
- “Mala calidad de la atención (Prenatal, Evento Obstétrico y Urgencia Epidemiológica).”

Y que las consecuencias de la muerte materna son: “...la desintegración de la familia, donde los huérfanos quedan expuestos a un elevado riesgo de enfermar y de morir, la hija mayor asume las tareas maternas truncando su propio proyecto de vida, las hijas adolescentes quedan expuestas al acoso sexual y al incesto, y que la deserción escolar de los hijos es común, así como el embarazo precoz de alto riesgo.” La muerte materna trunca más de una vida.³⁸

Cabe destacar que “la salud materno-paterno-infantil, constituye un trinomio de interacción y complementación, entre los individuos y su entorno, cuyo objetivo es básico en el desarrollo del curso de la vida, es don-

de descansa la reproducción biológica y social del ser humano, condición esencial del desarrollo de las familias y un elemento clave para reducir las desigualdades y la pobreza.”³⁹

En refuerzo al párrafo anterior “...ha sido ampliamente documentado que los problemas de salud constituyen uno de los principales factores que conducen a las familias al empobrecimiento o las mantienen en esa condición. En el caso de la morbilidad y mortalidad materna y neonatal, sus efectos son devastadores, debido a que la madre juega un papel estratégico en la reproducción social, por lo que su ausencia temporal o permanente disminuye o elimina sus contribuciones económicas, sociales y afectivas al hogar y a la sociedad, a la vez que la supervivencia y la educación de sus hijos se ven seriamente amenazadas.”⁴⁰

De acuerdo con la Organización Mundial de Salud, “el mayor riesgo de mortalidad materna corresponde a las adolescentes de menos de 15 años. Las complicaciones del embarazo y el parto son una de las causas de muerte principales de las adolescentes en la mayoría de los países en desarrollo.”⁴¹

Aunado a lo anterior y de acuerdo a la publicación “Maternidad en la niñez” del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), “...las niñas de 15 años o menos tienen probabilidades notablemente más altas de sufrir enfermedades como eclampsia, anemia, hemorragia posparto y endometritis puerperal que las adolescentes mayores. La evidencia también indica que los desenlaces adversos en neonatales relacionados con embarazos en adolescentes son mayores en las adolescentes más jóvenes.”

También “muchas mujeres mueren de complicaciones que se producen durante el embarazo y el parto o después de ellos. La mayoría de esas complicaciones aparecen durante la gestación y la mayoría son prevenibles o tratables; **otras pueden estar presentes desde antes del embarazo, pero se agravan con la gestación, especialmente si no se tratan como parte de la asistencia sanitaria a la mujer.**”⁴²

Las principales complicaciones, causantes del 75 por ciento de las muertes maternas, son de acuerdo a la Organización Mundial de Salud:

- Las hemorragias graves (en su mayoría post-parto);
- Las infecciones (generalmente tras el parto);
- La hipertensión gestacional (preeclampsia y eclampsia);
- Complicaciones en el parto;
- Los abortos peligrosos.

El resto de las complicaciones se encuentran reacionadas con enfermedades como el paludismo o la infección por VIH en el embarazo o causadas por las mismas.⁴³

En relación con nuestro país, es una inexorable realidad que al presente día “la mortalidad materna y la mortalidad neonatal constituyan dos graves problemas de salud pública en México de origen multifactorial. Aun siendo una prioridad como política de estado, no se ha podido reducir los porcentajes de mortalidad materna y neonatal a la velocidad que nos permitiera pensar que las estrategias y acciones han tenido el impacto esperado, es por ello que ante el Programa Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Salud, se hace evidente la responsabilidad de impulsar el trabajo en el área de la **prevención** y de promoción de la salud ante una atención integrada de prevención en los diferentes niveles de las unidades médicas.”⁴⁴

En México, “la muerte materna es menos común en las localidades más desarrolladas. Sin embargo, en las poblaciones más pobres y con una alta proporción de población indígena, sigue siendo un fenómeno frecuente.”⁴⁵

Asimismo, no olvidemos que la muerte materna “viola el derecho a la vida de las mujeres (son muertes innecesarias, en México hasta el 84 por ciento de las muertes maternas son prevenibles o evitables); vulnera el derecho a la salud de las mujeres (se trata no sólo de tener acceso a servicios de salud, sino tener acceso a servicios obstétricos de calidad, de manera oportuna y con capacidad resolutoria en casos de emergencias); vulnera el derecho a la no discriminación, al principio de la universalidad y equidad en el acceso a servicios de salud oportunos y de calidad; vulnera múltiples derechos reproductivos: decidir el número e

intervalo de hijas/os; acceder a servicios de salud reproductiva y acceder a la información en salud reproductiva (En México, casi una de cada diez muertes maternas registradas en el 2010, fue por aborto); vulnera el derecho de las mujeres a la igualdad, a la equidad de género, a su autonomía en la toma de las decisiones fundamentales que afectan el curso de sus vidas (mujeres enfrentan relaciones sexuales no deseadas; muchas no son respetadas en su autonomía de decisión en cuanto a sus vidas sexuales y reproductivas; no estuvieron protegidas en contra de la violencia).”⁴⁶

“Tradicionalmente, la planificación en salud comienza con el reconocimiento de un problema de mortalidad y morbilidad maternas.”⁴⁷

Diferentes agencias intergubernamentales (UNFPA, UNICEF, OMS, OPS, FCI) aconsejan que existen tres intervenciones que reducen la mortalidad materna en el corto plazo, la primera de ellas es la Planificación Familiar.⁴⁸

Con base en la nota descriptiva número 351 de la OMS la planificación familiar “permite a las personas tener el número de hijos que desean y determinar el intervalo entre embarazos. Esto se logra mediante la aplicación de métodos anticonceptivos y el tratamiento de la esterilidad.”

En relación al párrafo anterior, “la capacidad de la mujer para decidir si quiere embarazarse y en qué momento tiene una repercusión directa en su salud y bienestar. La planificación familiar permite espaciar los embarazos y puede posponerlos en las jóvenes que tienen mayor riesgo de morir por causa de la procreación prematura, lo cual disminuye la mortalidad materna. Evita los embarazos no deseados, incluidos los de mujeres de más edad, para quienes los riesgos ligados al embarazo son mayores. Permite además que las mujeres decidan el número de hijos que desean tener. Se ha comprobado que las mujeres que tienen más de cuatro hijos se enfrentan con un riesgo mayor de muerte materna.” Así también, “al reducir la tasa de embarazos no deseados, la planificación familiar también disminuye la necesidad de efectuar abortos peligrosos.”⁴⁹

Cabe señalar, que la planificación familiar “puede evitar los embarazos muy cercanos entre sí y en un momento inoportuno, que contribuyen a causar algunas

de las tasas de mortalidad infantil más elevadas del mundo. Las criaturas cuya madre muere a causa del parto también tienen un riesgo mayor de morir o enfermar”. También “disminuye el riesgo de que las mujeres infectadas por el VIH se embaracen sin desearlo, lo que da como resultado una disminución del número de criaturas infectadas y huérfanas. Además, los condones masculinos y femeninos brindan una protección doble: contra el embarazo no deseado y contra las infecciones de transmisión sexual, en especial la causada por el VIH.” “Permite que las personas tomen decisiones bien fundamentadas con relación a su salud sexual y reproductiva. Brinda además la oportunidad de que las mujeres mejoren su educación y puedan participar más en la vida pública, en especial bajo la forma de empleo remunerado en empresas que no sean de carácter familiar. Tener una familia pequeña propicia que los padres dediquen más tiempo a cada hijo. Los niños que tienen pocos hermanos tienden a permanecer más años en la escuela que los que tienen muchos.”⁵⁰

Sin embargo “las adolescentes que se embarazan tienen más probabilidades de dar a luz un niño de pretérmino o con peso bajo al nacer. Los hijos de las adolescentes presentan tasas más elevadas de mortalidad neonatal. Muchas adolescentes que se embarazan tienen que dejar la escuela, lo cual tiene consecuencias a largo plazo para ellas personalmente, para sus familias y para la comunidad.”

No obstante lo anterior, la presente iniciativa aborda una etapa previa y más integral incluso a la planificación familiar, la preconcepción.

La preconcepción incluye no solo a los que quieren tener más hijos, sino a los que aún no tienen ninguno; es un concepto genérico que incluye la planificación, pero también la no planificación, procurando que en ambos casos mujeres y hombres tengan mayores posibilidades de gestar hijos sanos de ser esta la situación; y prioriza el fortalecimiento de los padres en aspectos no solo físicos sino también psicológicos, con independencia de su edad. Todo a través de la llamada consulta preconcepcional, que más adelante detallaremos.

Ahora bien y como ya introducimos unas páginas atrás, el concepto debiera ser considerado de manera sólida en nuestras leyes, lo cual abonaría en la

búsqueda de la salud universal de nuestras futuras mamás y de sus hijos, con la conciencia plena del propio varón.

No olvidemos, a decir del propio Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que “...el tener hijos es responsabilidad del hombre y de la mujer, por lo que es importante que ambos tomen la decisión al planear el embarazo. Deben entender el compromiso que significa tener hijos y prepararse para esta etapa de la vida en familia.”⁵¹

Que cualquier mexicano en edad reproductiva tome como hábito, y con el debido respaldo institucional, fortalecer su salud previa a la posibilidad de una concepción.

Continuando, actualmente tal y como se desprende de la Guía de referencia rápida del Instituto Mexicano del Seguro Social, “...ante la paciente con factores de riesgo de muerte fetal, se debe ofrecer consulta y asesoría preconcepcional para futuros embarazos, control prenatal óptimo con monitoreo estrecho e intervenciones oportunas.”⁵²

La llamada consulta preconcepcional no es entonces y como ya se expresaba, desconocida para nuestro sistema de salud, sin embargo sigue siendo una política pública en ocasiones de recurrencia específica en materia de planificación familiar y en todo caso desconocida por casi toda la población, lo que por supuesto limita su potencial, pese a que el propio IMSS posee claros lineamientos en la materia que no son divulgados contundentemente.

Es por ello que consideramos como paso primordial, el fortalecer la base jurídica de este concepto, elevándolo a rango de ley, siendo este el principal objetivo de la presente iniciativa.

En complemento de lo anterior, debemos incentivar una contundente estrategia de comunicación institucional bajo el entorno de la medicina preventiva, como se propuso en el previo Punto de Acuerdo que aprobamos ante esta soberanía durante el pasado periodo ordinario de sesiones.

Por su parte, debemos reconocer la existencia de esfuerzo previos en la materia, a saber:

El 18 de septiembre de 2015 se aprobó en la Cámara de Senadores el Dictamen sobre la Iniciativa de Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 70 de la Ley General de Salud, con el objeto que dentro de los servicios de planificación familiar se incluya: la atención sexual específica a la adolescencia sin distinción ni discriminación, garantizando programas de difusión y el acceso a métodos de planificación familiar asegurando su ministración, considerando que la atención de la salud reproductiva y la anticoncepción, para los adolescentes, debe ser eficiente y no discrecional.

En fecha 27 de octubre de 2015, la diputada Maricela Contreras Julian presentó el Punto de Acuerdo por el que se solicita a la Secretaría de Salud, implemente las medidas necesarias para prevenir, atender y reducir la mortalidad materna y el embarazo de adolescentes.

En fecha 29 de octubre de 2015, el diputado José Refugio Sandoval Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados, la Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona el artículo 70 Bis a la Ley General de Salud, en materia de prevención de embarazos y enfermedades de transmisión sexual en adolescentes.

En fecha 24 de noviembre de 2015, el diputado Hernández Soriano Rafael, presentó el Punto de Acuerdo por el que se exhorta a los gobernadores de los estados y del Distrito Federal, para que refuercen las campañas de prevención del embarazo adolescente.

En fecha primero de diciembre de 2015, se turnó a la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, el proyecto de decreto que reforma el artículo 61 de la Ley General de Salud, propuesto por la diputada Maricela Contreras Julián, con objeto de establecer como acción de la atención materno-infantil la prevención de la sífilis congénita, incluir las pruebas rápidas de detección, atención y tratamiento de las mujeres embarazadas y niños infectados de VIH/sida o sífilis congénita independientemente de su derechohabiencia o afiliación a cualquier esquema de aseguramiento.

En fecha 15 de diciembre de 2015, se turnó a la Comisión de Salud de la misma Cámara, el proyecto de decreto que reforma el artículo 67 de la Ley General de Salud, propuesto por la diputada Flor Estela Rentería Medina, con el fin de considerar como objetivo de

la planificación familiar, la prevención del embarazo adolescente.

En fecha 16 de febrero del presente año, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó decretar el 9 de mayo como el Día Nacional de la Salud Materna y Perinatal. Donde se destaca la necesidad de recordar y comprometernos a fomentar una cultura de la salud, alrededor de la mujer embarazada. Donde por cierto, todos los partidos políticos coincidieron en que la mortalidad materno-infantil es evitable si nos esforzamos en una coordinación más adecuada entre el Sector Salud y la Población.

En fecha 31 de Marzo de 2016, la diputada María Antonia Cárdenas Mariscal, presentó el Punto de Acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Salud, a fin de crear un programa para la detección oportuna del VIH/SIDA en mujeres embarazadas y reducir la tasa de transmisión madre-hijo.

Finalmente, con fecha 29 de abril del corriente, se aprobó en el Pleno de esta H. Cámara de Diputados, el Punto de Acuerdo propuesto por la diputada María Antonia Cárdenas Mariscal con el objeto de exhortar a la Secretaría de Salud para que refuerce los programas para la detección oportuna del VIH/sida, sobre todo en mujeres embarazadas, y la reducción de la tasa de transmisión de la enfermedad madre-hijo.

Todos los esfuerzos anteriores son loables y giran en torno a la salud materno-infantil, **la presente iniciativa pretende aportar también en este sentido, incorporando ahora el concepto de la preconcepción a nuestro marco jurídico.**

La **consulta preconcepcional** concurre para “conocer el estado de salud de la pareja, y en especial de la mujer, para identificar oportunamente factores de riesgo que aunados a un embarazo pueden incrementar la posibilidad de dañar la salud de la mujer o poner en riesgo su vida y la de su futuro hijo.”⁵³

Cabe señalar que un riesgo reproductivo “es una característica o circunstancia que se presenta en una mujer en edad fértil y que se relaciona con la probabilidad de enfermar en caso de embarazo; Si se llega a conocer a tiempo cuál es el riesgo reproductivo, si es que existe, se pueden evitar complicaciones en la salud y durante el embarazo.”⁵⁴

El objetivo de la consulta preconcepcional “es promover la salud de la mujer, así como también del varón y de su futuro hijo. Si la familia está planificando un embarazo, debe ser proporcionada la información y orientación suficiente que les permita tener cambios de conducta saludables.”⁵⁵

A la consulta preconcepcional debe acudir toda mujer pero también todo aquel hombre que se encuentre activo sexualmente, o bien que planeen embarazarse, sobre todo aquellas personas que tienen enfermedades crónicas degenerativas, como la hipertensión, diabetes, epilepsia, enfermedades del corazón, de los riñones, artritis y lupus eritematoso; también en aquellas que hayan tenido alguna complicación en embarazos anteriores, abortos de repetición, partos prematuros o que hayan tenido hijos con malformaciones o con problemas genéticos, ya que bajo estas condiciones se deberá posponer el embarazo, recibir el tratamiento adecuado, otorgándose algún método anticonceptivo, y cuando el estado de salud mejore, se retirará el anticonceptivo y se podrá planear el embarazo en las mejores condiciones de salud, siempre bajo la supervisión del médico, lo anterior de acuerdo con protocolos vigentes por parte del IMSS.⁵⁶

También deberían acudir a la consulta preconcepcional aquellas personas que han tenido hijos con peso menor a 2.5 kg o mayor a 4.9 kg al nacer, un parto difícil o por cesárea, haber dado a luz productos muertos, presión alta, ataques o convulsiones, hemorragias o hinchazón y menos de dos años entre embarazos, **“para que... puedan tener un embarazo, un parto y un hijo en las mejores condiciones de salud”**.⁵⁷

“...asistir oportunamente a la consulta preconcepcional con el médico familiar, permitirá evaluar el estado de salud, e identificar oportunamente factores de riesgo, los cuales durante un embarazo pueden incrementar la posibilidad de dañar la salud de la mujer o de poner en riesgo su vida y la de su futuro hijo.”

El Instituto Mexicano del Seguro Social para contribuir a disminuir la mortalidad materna y perinatal, informó en su Programa de Actividades 2013-2014 que “se fortalecerán estrategias orientadas a incrementar la regulación de la fecundidad en las mujeres con alto riesgo reproductivo. Asimismo, **se fomentará una mayor promoción a la consulta preconcepcional**

para que las mujeres que planeen embarazarse lo hagan en las mejores condiciones de salud.”⁵⁸

En el Informe de Labores del Instituto Mexicano del Seguro Social, señaló que “desde sus orígenes, la atención maternoinfantil se ha considerado como una de las actividades primordiales de los servicios médicos y forma parte del cuarto objetivo del Plan Sectorial de Salud 2013-2018 y del quinto objetivo de Desarrollo del Milenio.”⁵⁹

En conclusión, podemos apreciar de manera recurrente la importancia del concepto preconcepcional en las propias prácticas de nuestro sistema público de salud, quizás no con la generalidad que merece y moderado en entornos insuficientes como el de planificación familiar; no obstante resulta muy noble el esfuerzo, pero al realizarlo sin poseer un fundamento legal sólido que lo ampare, incentive y por tal, le permita su fortalecimiento para acciones futuras, ve limitado todos sus procesos relacionados comenzando por la propia difusión categórica con la población en general, y ni que decir de contar con un fundamento legal expreso que garantice su existencia y continuidad como política pública en materia de salud.

Por lo que sometemos a la consideración de esta Soberanía, el siguiente

Decreto

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero y se adiciona una fracción I, recorriéndolo de su orden actual las fracciones subsecuentes del artículo 61; se reforman el artículo 64 Bis y el artículo 67, de la Ley General de Salud, para quedar como siguen:

Artículo 61. El objeto del presente Capítulo es la protección materno–infantil y la promoción de la salud materna, que abarca el período que va **de la preconcepción**, el embarazo, parto, post-parto y puerperio, en razón de la condición de vulnerabilidad en que se encuentra la mujer y el producto.

La atención materno-infantil tiene carácter prioritario y comprende, entre otras, las siguientes acciones:

I. La promoción de la consulta preconcepcional entre la población en general, para identificar

oportunamente factores de riesgo previos ante una posible gestación;

II. La atención integral de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio, incluyendo la atención psicológica que requiera;

II Bis. La atención de la transmisión del VIH/Sida y otras Infecciones de Transmisión Sexual, en mujeres embarazadas a fin de evitar la transmisión perinatal;

III. La atención del niño y la vigilancia de su crecimiento, desarrollo integral, incluyendo la promoción de la vacunación oportuna, atención prenatal, así como la prevención y detección de las condiciones y enfermedades hereditarias y congénitas, y en su caso atención, que incluya la aplicación de la prueba del tamiz ampliado, y su salud visual;

IV. La revisión de retina y tamiz auditivo al prematuro;

V. La aplicación del tamiz oftalmológico neonatal, a la cuarta semana del nacimiento, para la detección temprana de malformaciones que puedan causar ceguera, y su tratamiento, en todos sus grados, y

VI. La atención del niño y su vigilancia durante el crecimiento y desarrollo, y promoción de la integración y del bienestar familiar.

Artículo 64 Bis. La Secretaría de Salud impulsará la participación de los sectores social y privado, así como de la sociedad en general, para el fortalecimiento de los servicios de salud en materia de atención materno-infantil. Para tal efecto, promoverá la creación de Redes de Apoyo a la Salud Materno-Infantil, tanto en el ámbito federal, como en las entidades federativas, con la finalidad de **promover la consulta preconcepcional** y facilitar el acceso a las mujeres embarazadas **y a la población en general**, la información relativa a la prestación de servicios de atención médica en estas materias, y en su caso, brindarles apoyo para el acceso a ellos.

Artículo 67.- La planificación familiar tiene carácter prioritario. En sus actividades se debe incluir la información y orientación educativa para los adolescentes y jóvenes. Asimismo, para disminuir el riesgo reproductivo, se debe informar a la mujer y al hombre sobre la

inconveniencia del embarazo antes de los 20 años o bien después de los 35, así como la conveniencia de espaciar los embarazos y reducir su número; todo ello, mediante la **consulta preconcepcional**, y una correcta información anticonceptiva, la cual debe ser oportuna, eficaz y completa a la pareja.

Transitorio

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

Notas

1 SIODM. (2015). “Objetivos del Desarrollo del Milenio.” www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx

2 Ídem.

3 Observatorio de Mortalidad Materna (2016), “Información hasta la semana epidemiológica 12 del 2016”. <http://omm.org.mx/index.php/indicadores-nacionales/boletines-de-mortalidad-materna/2016>

4 Pan American Health Organization PAHO. (2013). “Salud reproductiva y maternidad saludable.” Página v.8

http://www.who.int/reproductivehealth/publications/maternal_perinatal_health/healthy_motherhood/es/

5 Ídem.

6 SIODM. (2015). “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México Informe de Avances 2015.” Página 9. <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/>

7 Ver: www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/

8 SIODM. (2015). “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México Informe de Avances 2015.” Página 44. <http://www.objetivosdesarrollodelmilenio.org.mx/>

9 Ibídem, 49.

10 Ídem.

11 Secretaría de Salud. Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva.(2015) “Programa de Acción Salud Materna y Perinatal 2013 – 2018.”

http://cnegr.salud.gob.mx/contenidos/Programas_de_Accion/SM/P/SaludMaternayPerin2013_2018.html

12 Ídem.

13 Naciones Unidas (1994) “Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo.” Página 43 <https://daccess-ods.un.org/TMP/8635756.9694519.html>

14 Ídem.

15 Fondo de Población de las Naciones Unidas (2010). “Salud Sexual y Reproductiva.”

<http://www.unfpa.org.mx/salud%20sexual%20y%20reproductiva.php>

16 Ministerio de Salud de el Salvador San Salvador. (Agosto 2011). “Lineamientos Técnicos para la Atención de la Mujer en el Período Preconcepcional, Parto, Puerperio y al Recién Nacido.” Página 14

17 Secretaría de Salud. (2013). “Programa Sectorial de Salud.” Página 9

18 Ministerio de Salud de El Salvador, San Salvador. (Agosto 2011). “Lineamientos Técnicos para la Atención de la Mujer en el Período Preconcepcional, Parto, Puerperio y al Recién Nacido.” Página 14

19 Ídem.

20 México Gobierno de la República. (16 de julio de 2015). “Planificación Familiar”. <http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/planificacion-familiar>

21 Ministerio de Salud de El Salvador, San Salvador. (Agosto 2011). “Lineamientos Técnicos para la Atención de la Mujer en el Período Preconcepcional, Parto, Puerperio y al Recién Nacido.” Página 14

22 Ecu Red Conocimientos con todos y para todos. (1993). “Consulta Preconcepcional”. http://www.ecured.cu/index.php/Consulta_preconcepcional

23 México, Gobierno de la República. (16 de julio de 2015). “Planificación Familiar”. <http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/planificacion-familiar>

24 Ídem.

25 Secretaría de Salud. (2013). “Programa Sectorial de Salud.” Página 17

26 *Ibidem*, 17.

27 *Ibidem*, 15.

28 *Idem*.

29 *Ibidem*, 31.

30 Diario Oficial de la Federación (12 de diciembre de 2013). “Programa Sectorial de Salud 2013 2018”

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326219&fecha=12/12/2013

31 Secretaría de Salud. (2013). “Programa Sectorial de Salud.” Página 17

32 *Ibidem*, 49.

33 *Ibidem*, 55.

34 *Ídem*.

35 *Ibidem*, 4.

36 Wikipedia La enciclopedia libre. (2016). “Mortalidad materna”. https://es.wikipedia.org/wiki/Mortalidad_materna

37 Organización Mundial de Salud. (Noviembre 2015). “Mortalidad Materna.” <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs348/es/>

38 Sociedad Mexicana de Salud Pública. Dr. Cuitláhuac Ruiz Matus. “Retos de la Mortalidad Materna en México” P, 8.

39 *Ibidem*, 15.

40 *Idem*.

41 Organización Mundial de Salud. (Noviembre 2015). “Mortalidad Materna.”

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs348/es/>

42 *Ídem*.

43 *Ídem*.

44 *Ibíd*em, 55.

45 Fondo de Población de las Naciones Unidas. “Prevención de la Mortalidad Materna.” http://www.unfpa.org.mx/ssr_mortalidad_materna.php

46 Observatorio de Mortalidad Materna en México. “Guía para la aplicación del enfoque de derechos humanos a la salud materna” P, 4 y 5.

47 Observatorio de Mortalidad Materna en México. “Guía para la aplicación del enfoque de derechos humanos a la salud materna” P, 7.

48 Sociedad Mexicana de Salud Pública. Dr. Cuitláhuac Ruiz Matús. “Retos de la Mortalidad Materna en México” P, 30.

49 Organización Mundial de Salud. Nota descriptiva N° 351 (Mayo 2015). “Planificación Familiar.” <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs351/es/>

50 *Ídem*.

51 Instituto Mexicano del Seguro Social. “Salud Sexual y Reproductiva.” Página 103.

52 *Ídem*.

53 Instituto Mexicano del Seguro Social. “Salud Sexual y Reproductiva.” Página 107.

54 *Ídem*.

55 *Ídem*.

56 Instituto Mexicano del Seguro Social. “Salud Sexual y Reproductiva.” Página 107.

57 Instituto Mexicano del Seguro Social. (16/07/2016). “Consulta Preconcepcional.” <http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/planificacion-familiar>

58 IMSS. (2014). “Informe de Labores y Programa de Actividades 2013-2014” Página 26.

59 *Ibíd*em, Página 39.

Diputados: César Camacho Quiroz, Miguel Ángel Sulub Caamal, Jorge Carlos Ramírez Marín, Sylvana Beltrones Sanchez, María Verónica Muñoz Parra, Yahleel Abdala Carmona, Carmen Salinas Lozano, Manuel Vallejo Barragan, Pedro Luis Noble Monterrubio, Marco García Ayala, Martha Covarrubias Anaya (rúbrica).

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, a 23 de noviembre de 2017.

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 Hoefflich, 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/>