

## CONTENIDO

### Iniciativas

- 3** Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Xóchitl Nashielly Zagal Ramírez, del Grupo Parlamentario de Morena
- 10** Que reforma el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, suscrita por el diputado Jesús Guzmán Avilés e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 13** Que reforma el artículo 240 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Marcela Guillermina Velasco González, del Grupo Parlamentario del PRI
- 15** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Cultura Física y Deporte, a cargo del diputado Ricardo de la Peña Marshall, del Grupo Parlamentario del PES
- 23** Que expide la Ley que crea el Fideicomiso Operador del Fondo de Acceso a la Seguridad Social para Artistas y Promotores Culturales, a cargo del diputado Santiago González Soto, del Grupo Parlamentario del PT
- 30** Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Planeación, a cargo de la diputada Frida Alejandra Esparza Márquez, del Grupo Parlamentario del PRD
- 39** Que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Irán Santiago Manuel, del Grupo Parlamentario de Morena
- 43** Que reforma el artículo 36 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, suscrita por el diputado Jorge Arturo Espadas Galván e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 48** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, a cargo de la diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo, del Grupo Parlamentario del PRI

**Pase a la página 2**

## Anexo II

**Martes 18 de diciembre**

- 52** Que reforma los artículos 9 y 91 a 93 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, a cargo del diputado Santiago González Soto, del Grupo Parlamentario del PT
- 59** Que reforma el artículo 264 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo del diputado Jorge Arturo Espadas Galván e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 66** Que reforma el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Marco Antonio Adame Castillo, Dulce María Sauri Riancho, Mariana Dunyaska García Rojas, María Sara Rocha Medina, Héctor René Cruz Aparicio, Julieta Macías Rábago, Lilia Villafuerte Zavalay y Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés
- 68** Que expide la Ley General de Prestaciones Económicas y de Seguridad Social para los Elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, suscrita por los diputados Fernando Torres Graciano y Jorge Arturo Espadas Galván e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 81** Que reforma el artículo 13 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, suscrita por los diputados Marco Antonio Adame Castillo, Dulce María Sauri Riancho, Mariana Dunyaska García Rojas, María Sara Rocha Medina, Héctor René Cruz Aparicio, Julieta Macías Rábago, Lilia Villafuerte Zavala y Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés
- 84** Que reforma el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expiden la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el DOF el 18 de julio de 2016, suscrita por la diputada Martha Elena García Gómez e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 89** Que reforma el artículo 40 de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Héctor Yunes Landa, del Grupo Parlamentario del PRI
- 94** Que reforma el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por la diputada Martha Elisa González Estrada e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

## Iniciativas

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA XÓCHITL NASHIELLY ZAGAL RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Xóchitl Nashielly Zagal Ramírez, diputada Federal de la LXIV Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones al Código Penal Federal a fin de adecuar nuestro marco jurídico con lo previsto por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El 28 de octubre 2005 México formalizó el depósito del Estatuto de Roma, convirtiéndose en el Estado parte número 100. El Estatuto entró en vigor en nuestro país el 1 de enero de 2006. Sin embargo, estamos en una situación de franca inaplicación del Estatuto pues el Congreso mexicano no ha logrado aprobar reformas legislativas en torno a este tema.

Adicionalmente, el Estado mexicano se encuentra incumpliendo actualmente otros tratados internacionales de los que es parte desde 1980, como la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid.

Un país con verdadero compromiso democrático, no solamente debe suscribir instrumentos internacionales protectores de derechos humanos, sino que debe también implementarlos en sus políticas y legislación interna.

La Ley de Cooperación con la Corte Penal Internacional (iniciativa presentada por el Ejecutivo federal en 2006) fue aprobada en el Senado de la República, pero no fue aprobada por la Cámara de Diputados. En 2008 el PAN presentó una iniciativa de reforma para adecuar principalmente los tipos penales al Estatuto.

En 2008 se presentó una iniciativa para llevar a la Constitución la imprescriptibilidad del genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra; en 2008 el PRD presentó una iniciativa de reforma constitucional para sustituir el texto del párrafo 5 del artículo 21. El 16 de julio de 2012 se desechó la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, del Código de Justicia Militar, de la Ley General de Salud y del Código Federal de Procedimientos Penales de la diputada Omeheira López Reyna que se proponía adecuar la legislación nacional a las disposiciones establecidas en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En el 2014 el PT presentó una iniciativa para **tipificar** los crímenes previstos en el Estatuto de Roma. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas ha sido aprobada. Debido a esto la Cámara de Diputados carece en este momento de una base sobre la cual comenzar la necesaria tipificación de los delitos más graves en contra de la humanidad.

Además, el Estado mexicano carece de una ley sobre el cumplimiento de sentencias internacionales, lo que ha provocado grandes problemas y debates cuando los tribunales internacionales condenan al país. Esta realidad permitiría afirmar que México está incumpliendo con sus obligaciones con la comunidad internacional.

A la fecha, únicamente se encuentra previsto el crimen de genocidio en el artículo 149 Bis –tipificado de una forma incompleta y alejada del espíritu del Estatuto de Roma– y la violación a los deberes de humanidad respecto de prisioneros y rehenes de guerra en el artículo 149, ambos del Código Penal Federal.

Hasta la fecha, en México no se han tipificado los crímenes de guerra, la agresión –que fue definida en junio de 2010 en Kampala, Uganda– ni los crímenes de lesa humanidad.

La implantación del Estatuto no implica únicamente modificaciones a tipos penales en estricto sentido, sino también adecuaciones relativas a las inmunidades procesales, las eximentes de responsabilidad, definiciones sobre imprescriptibilidad de los delitos, la responsabilidad penal de los mandos y la prohibición de medidas (como amnistías e indultos) que tienden a garantizar impunidad a quienes cometen estos crímenes. Adicionalmente debería reflexionarse sobre la necesidad de incluir nuevos tipos penales que sancionen a las

personas que obstaculicen dentro del país la labor de investigación y enjuiciamiento de la Corte Penal Internacional, así como regular la entrega o extradición de personas.<sup>1</sup>

De acuerdo con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, algunas de las razones por las que es indispensable adecuar el marco normativo mexicano a la luz del Estatuto de Roma, tienen que ver con la necesidad de dar operatividad a los procesos cuando llegue la obligación primaria de cooperación; además de que estamos obligados a establecer e incorporar normas para sancionar los delitos contra la administración de justicia de la Corte Penal Internacional, al tratarse de una obligación expresa prevista en el artículo 70 del Estatuto de Roma.<sup>2</sup>

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

### **Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Penal Federal**

**Único.** Se **añaden** los artículos 107 Ter, 149 Ter, 149 Quáter y 149 Quintus; y se reforman los artículos 5, 149, 149 Bis y 225 del Código Penal Federal para quedar como siguen:

**Artículo 5.** Se considerarán como ejecutados en territorio de la República:

I. a V. ...

VI. También se considerarán como ejecutados en territorio de la República y podrán ser juzgados por los tribunales federales mexicanos, los cometidos por mexicanos o extranjeros fuera del territorio nacional siempre que fueren susceptibles de tipificarse como alguno de los delitos comprendidos en el Título Tercero del Libro Segundo de este Código.

#### **Artículo 107 Ter**

Los delitos previstos en el Título Tercero del Libro Segundo de este Código son imprescriptibles.

## **Título Tercero Delitos contra la Humanidad**

### **Capítulo I Disposiciones comunes**

**Artículo 149.** Quien incurra en alguno de los delitos comprendidos en el presente título no podrá beneficiarse de amnistías, indultos o medidas similares. En caso de que la Corte Penal Internacional solicite la detención o extradición de alguna persona en ningún caso se negará tal petición, aunque hubiese sido objeto de amnistías, indultos, medidas similares en otro país e independientemente del cargo oficial que ostente en México o en cualquier otro país.

Las causas de exclusión del delito contempladas en el artículo 15, fracción VI del presente Código, no resultarán aplicables a los delitos comprendidos en el presente título.

### **Capítulo II Genocidio**

**Artículo 149 Bis.** Se impondrán pena de prisión de cincuenta a setenta años y multa de un millón a treinta millones de pesos a quien, con el propósito de destruir total o parcialmente a uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso, cometa cualquiera de los actos siguientes:

I. Delitos contra la vida de los miembros de uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso;

II. Lesione gravemente a la integridad física o mental de los miembros del grupo;

III. Someta intencionalmente al grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;

IV. Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo;

V. Traslado por la fuerza de menores de edad pertenecientes a grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso, fuera de su grupo.

En caso de que los responsables de dichos delitos fueran gobernantes, funcionarios o empleados públicos y las cometieren en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, además de las sanciones establecidas en este artículo se les aplicarán las penas señaladas en el artículo 15 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

## **Capítulo II**

### **Delito de lesa humanidad**

#### **Artículo 149 Ter**

Se impondrá pena de prisión de cuarenta a sesenta años y multa de un millón a veinte millones de pesos a quien lleve a cabo cualquiera de los actos siguientes como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

I. A quien cometa el delito de homicidio en los términos del artículo 302 de este código;

II. A quien cometa el delito de exterminio. Se entiende por exterminio la imposición intencional de condiciones de vida encaminadas a causar la destrucción de parte de una población;

III. A quien cometa el delito de esclavitud. Se entiende por esclavitud el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad sobre una persona, o de algunos de ellos, incluido el ejercicio de estos atributos en el tráfico de personas, en particular mujeres y niños. Son equiparables a este delito las conductas reguladas en los artículos 365 y 365 Bis de este Código

IV. A quien cometa el delito de deportación o traslado forzoso de población. Se entiende por éste la expulsión o la realización de otros actos coactivos, que impliquen un desplazamiento forzoso de las personas afectadas de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional;

V. A quien cometa el delito de encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales del derecho internacional. Se entiende por éste la ejecución de las conductas establecidas en los artículos 364, 365 y 365-Bis;

VI. A quien cometa tortura. Se entiende por tortura el hecho de causar intencionalmente dolor o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, a una persona que el acusado tenga bajo su custodia o control; sin embargo, no se entenderá por tortura el dolor o sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o fortuita de ellas. Asimismo cuando se actualice alguno de los supuestos normativos establecidos en el artículo 3 de la Ley Federal para prevenir y sancionar la tortura;

VII. A quien cometa alguno de los delitos de naturaleza sexual previstos en los artículos 201, 202, 203, 204, 206-Bis, 260, 261, 262, 263, 265, 266 de este Código y en el artículo 5 de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas;

VIII. A quien cometa el delito de embarazo forzado. Se entiende por embarazo forzado el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del derecho internacional;

IX. A quien cometa el delito de esterilización forzada. Se entiende por éste la realización de procedimientos quirúrgicos o de cualquier otra naturaleza, con la finalidad de provocar esterilidad en otra persona, sin que medie el consentimiento de ésta;

X. A quien cometa el delito de persecución de un grupo o colectividad con identidad propia. Se entiende por éste la privación intencional y grave de derechos fundamentales de un grupo o colectividad en razón de su identidad, por motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional;

XI. A quien cometa el delito de desaparición forzada de personas. Se entiende por éste la aprehensión, la detención o el secuestro de personas por las fuerzas policíacas, de seguridad o militares o por una organización de particulares con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera de la protección de la ley

por un período prolongado. Asimismo, se incurre en este delito cuando se actualice la conducta tipificada en el artículo 215- A de este Código;

XII. A quien cometa el crimen de apartheid. Se entiende por éste la comisión de actos, políticas y prácticas análogas de segregación y discriminación, en el contexto de un régimen institucionalizado de opresión y dominación sistemáticas de un grupo racial sobre uno o más grupos raciales y con la intención de mantener ese régimen.

### Capítulo III Delitos de guerra

**Artículo 149 Quáter.** Se impondrá pena de prisión de cuarenta a sesenta años a quien cometa alguno de los crímenes de guerra. El Poder Judicial Federal tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes. A los efectos del presente código, se consideran crímenes de guerra:

I. Cualquiera de los siguientes actos contra personas o bienes protegidos por las disposiciones de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y constituyan infracciones graves a los mismos convenios:

1. Cometer homicidio intencional;
2. Torturar o ejecutar tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos;
3. Causar deliberadamente grandes sufrimientos o atentar gravemente contra la integridad física o la salud;
4. Destruir o apropiarse de bienes a gran escala, de forma ilícita y arbitraria sin justificación de las necesidades militares;
5. Forzar a un prisionero de guerra o a otra persona protegida a servir en las fuerzas del adversario.
6. Privar deliberadamente a un prisionero de guerra o a otra persona protegida de su derecho a ser juzgado legítima e imparcialmente;

7. Deportar, trasladar o confinar ilegalmente a un prisionero de guerra o a otra persona protegida;

8. Efectuar la toma de rehenes;

II. Cualquiera de los siguientes actos que constituyan violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco establecido de derecho internacional:

1. Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil en cuanto tal o contra personas civiles que no participen directamente en las hostilidades;
2. Dirigir intencionalmente ataques contra bienes civiles, es decir, bienes que no son objetivos militares;
3. Dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados;
4. Lanzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural, que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea;
5. Atacar o bombardear, por cualquier medio, ciudades, aldeas, viviendas o edificios que no estén defendidos y que no sean objetivos militares;
6. Causar la muerte o lesiones a un combatiente que haya depuesto las armas o que, al no tener medios para defenderse, se haya rendido a discreción;
7. Utilizar de modo indebido la bandera blanca, la bandera nacional o las insignias militares o el uniforme del enemigo o de las Naciones Unidas,

así como los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra, y causar así la muerte o lesiones graves a otra persona;

8. Trasladar, directa o indirectamente, por la fuerza ocupante, población civil al territorio que ocupa o la deportación o el traslado de la totalidad o parte de la población del territorio ocupado, dentro o fuera de ese territorio;

9. Dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión, a la educación, las artes, las ciencias o a la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, siempre que no sean objetivos militares;

10. Someter a personas que estén en poder de una parte adversa a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos de cualquier tipo que no estén justificados en razón de un tratamiento médico, dental u hospitalario, ni se lleven a cabo en su interés, y que causen la muerte o pongan gravemente en peligro su salud;

11. Matar o herir a traición a personas pertenecientes a la nación o al ejército enemigo;

12. Declarar que no se dará cuartel;

13. Destruir o apoderarse de bienes del enemigo, a menos que la necesidad es de la guerra lo hagan imperativo;

14. Declarar abolidos, suspendidos o inadmisibles ante un tribunal los derechos y acciones de los nacionales de la parte enemiga;

15. Obligar a los nacionales de la parte enemiga a participar en operaciones bélicas dirigidas contra su propio país, aunque hubieran estado al servicio del beligerante antes del inicio de la guerra;

16. Saquear una ciudad o una plaza, incluso cuando es tomada por asalto;

17. Emplear veneno o armas envenenadas;

18. Emplear gases asfixiantes, tóxicos o similares o cualquier líquido, material o dispositivo análogos;

19. Emplear armas que se ensanchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano, como balas de camisa dura que no recubra totalmente la parte interior o que tenga incisiones;

20. Emplear armas, proyectiles, materiales y métodos de guerra que, por su propia naturaleza, causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios o surtan efectos indiscriminados con violación del derecho internacional de los conflictos armados, a condición de que esas armas o esos proyectiles, materiales o métodos de guerra, sean objeto de una prohibición completa por el Estatuto de Roma;

21. Cometer atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

22. Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra;

23. Utilizar la presencia de una persona civil u otra persona protegida para poner ciertos puntos, zonas o fuerzas militares a cubierto de operaciones militares;

24. Dirigir intencionalmente ataques contra edificios, material, unidades y medios de transporte sanitarios, y contra personal que utilice los emblemas de la Cruz Roja, distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional;

25. Hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, privándola de los objetos indispensables para su supervivencia, incluido el hecho de obstaculizar intencionalmente los suministros de socorro de conformidad con los Convenios de Ginebra;

26. Reclutar o alistar a menores de edad en las fuerzas armadas nacionales o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades.

III. Cualquiera de los siguientes actos cometidos, dentro de un conflicto de índole no internacional, contra personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, que constituyan violaciones graves al artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949:

1. Atentar contra la vida y la integridad corporal, cometer homicidio en todas sus formas, mutilar, infringir tratos crueles o tortura;
2. Realizar ultrajes contra la dignidad personal, realizar tratos humillantes o degradantes;
3. Efectuar la toma de rehenes;
4. Dictar o ejecutar condenas sin previo juicio ante un tribunal regularmente constituido o sin todas las garantías judiciales.

IV. Cualquiera de los actos siguientes que constituyan violaciones graves de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional, dentro del marco establecido de derecho internacional:

1. Dirigir intencionalmente ataques contra la población civil como tal o contra civiles que no participen directamente en las hostilidades;
2. Dirigir intencionalmente ataques contra edificios, material, unidades y medios de transporte sanitarios y contra el personal que utilicen los emblemas distintivos de los Convenios de Ginebra de conformidad con el derecho internacional;
3. Dirigir intencionalmente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles o bienes civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados;

4. Dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados a la religión, la educación, las artes, las ciencias o a la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y otros lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, a condición de que no sean objetivos militares;

5. Saquear una ciudad o plaza, incluso cuando es tomada por asalto;

6. Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra;

7. Reclutar o alistar niños menores de 15 años en las fuerzas armadas o grupos o utilizarlos para participar activamente en hostilidades;

8. Ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles de que se trate o por razones militares imperativas;

9. Matar o herir a traición a un combatiente adversario;

10. Declarar que no se dará cuartel;

11. Someter a las personas que estén en poder de otra parte en el conflicto a mutilaciones físicas o a experimentos médicos o científicos de cualquier tipo que no estén justificados en razón del tratamiento médico, dental u hospitalario de la persona de que se trate ni se lleven a cabo en su interés, y que provoquen la muerte o pongan gravemente en peligro su salud;

12. Destruir o apoderarse de bienes de un adversario, a menos que las necesidades del conflicto lo hagan imperativo;

13. Emplear veneno o armas envenenadas;

14. Emplear gases asfixiantes, tóxicos o similares o cualquier líquido, material o dispositivo análogos;



15. Emplear balas que se ensanchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano, como balas de camisa dura que no recubra totalmente la parte interior o que tenga incisiones.

Se entenderá por conflictos armados de índole no internacional aquellos que tengan lugar de manera prolongada en el territorio nacional entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos.

No se considerará con tal calidad a las situaciones de tensiones internas y de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia u otros actos análogos. Lo dispuesto en este artículo no afectará la responsabilidad que incumbe al gobierno de mantener o restablecer el orden público interno o de defender la unidad e integridad territorial del país por cualquier medio legítimo.

#### **Capítulo IV Agresión internacional**

**Artículo 149 Quintus.** Comete el delito de agresión internacional la persona que estando en condiciones de controlar o dirigir efectivamente la acción política o militar estatal, planifica, prepara, inicia o realiza un “acto de agresión” que por sus características, gravedad y escala constituya una violación manifiesta de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Por “acto de agresión” se entenderá el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado. Los actos siguientes constituyen actos de agresión, independientemente de que haya o no declaración de guerra formal:

I. La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aún temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;

II. El bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;

III. El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;

IV. El ataque por las fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea;

V. La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;

VI. La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro Estado, sea utilizado por ese otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;

VII. El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos.

#### **Título Décimo Primero Delitos cometidos contra la administración de justicia**

##### **Capítulo I Delitos cometidos por los servidores públicos**

**Artículo 225.** Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

I. a XXXIV. ...

XXXV. Negarse a cooperar o a tramitar las solicitudes de la Corte Penal Internacional;

XXXVI. Dolosamente incurrir en falsedad de declaraciones ante la Corte Penal Internacional; presentar pruebas falsas o falsificadas; corromper a un testigo, obstruir su comparecencia o tomar represalias contra él; coaccionar a un funcionario de la Corte Penal Internacional o tomar represalias contra él, e incurrir en cohecho en relación con un funcio-

nario de dicho tribunal internacional. Las conductas previstas en esta fracción se perseguirán por quere-lla de la Corte Penal Internacional.

### Transitorios

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

**Segundo.** Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias al presente decreto.

### Notas

1 Elia Patricia Neri Guajardo, *México, en Dificultades jurídicas y políticas para la ratificación o implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, Ambos, Kai y otros, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung. V., 2006.

2 Manual para la implementación del Estatuto de Roma en la Legislación Mexicana, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, AC.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los dieciocho días del mes de octubre del año dos mil dieciocho.

Diputada Xóchitl Nashielly Zagal Ramírez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JESÚS GUZMÁN AVILÉS E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Quien suscribe, diputado federal Jesús Guzmán Avilés, así como los y diputadas del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en las fa-

cultades que confieren los artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma y modifica el inciso A, fracción I, del artículo 33, de la Ley de Coordinación Fiscal, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La principal obligación del Estado es actuar conforme a los intereses y exigencias de la población en aras de alcanzar el bienestar general, pues en aquel recae la máxima expresión de su soberanía, proporcionando en función a las necesidades, de los bienes y servicios necesarios para cubrirlas.

Los bienes y servicios que proporciona el gobierno conforman los cimientos bajo los cuales nuestro país tendrá un desarrollo y crecimiento social, económico y político sustentable.

Hoy en día, la Ley de Coordinación Fiscal impide y/o limita, que las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, dispongan de una porción de los recursos, que ampara el Ramo 33, específicamente el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, para apoyos a grupos vulnerables.

La demanda de los presidentes municipales, para aplicar el Ramo 33 asignando recursos provenientes de este fondo a las necesidades, que se presenten por contingencias de la naturaleza, además, las necesidades que tiene un municipio con mayor desarrollo no pueden ser similares a las de uno conformado por localidades indígenas, por lo que es importante dotar de mayores recursos para que se puedan construir caminos rurales, pavimentaciones, calles, vados, puentes, caminos saca cosechas y revestimientos, proyectos que se encuentran contenidos en el FAIS.

Es necesario hacer notar a esta soberanía, que no hay que confundir, ni justificar la evidente deficiencia del FAIS municipal con las aportaciones que por el mismo concepto se otorgan a las entidades federativas, pues el hecho de señalar el artículo 33, apartado A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal, que dichas aportaciones tienen por objeto llevar a cabo obras y acciones

que beneficien preferentemente a la población de los municipios, alcaldías de la Ciudad de México y localidades vulneradas que presenten mayores niveles de rezago social y pobreza extrema en la entidad, no existe certeza jurídica, ni se garantiza que las entidades vayan a otorgar los recursos necesarios a los municipios por concepto de mejora del sistema carretero, aunado al hecho de que no existe entidad gubernamental que entienda mejor las necesidades de sus gobernados, que el municipio, ya que se enfatiza de manera particular las debilidades y deficiencias de los mismos para resolverlos de manera personal.

El gobierno federal tiene la tarea de ampliar, modernizar y mejorar las vías y caminos federales, pero también, en su carácter de rector de la economía y desarrollo nacional, como parte de las aportaciones que otorga a los municipios tiene la tarea, de impulsar el desarrollo carretero de caminos rurales. Es labor legislativa mejorar el cuerpo legal del Estado mexicano en atención a la demanda municipal.

Los fondos transferidos directamente a los municipios a través de los estados y que tienen como objetivo cubrir las erogaciones propias que establece la Ley de Coordinación Fiscal, no incorporan en su totalidad las principales obligaciones del municipio mexicano, señaladas en el artículo 115 constitucional, lo que genera una clara contradicción entre las fuentes de ingresos de los fondos municipales y el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, porque en la actualidad dichos fondos están orientados, para ayudar en las competencias del gobierno local y federal.

Todos aquellos servicios públicos señalados en la fracción tercera del artículo 115 constitucional; donde, los municipios según sea el caso que se trate, destinen como mínimo el 30 por ciento del total del FAIS, para los habitantes en áreas rurales o de zonas conurbadas; y que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tengan hasta un 60 por ciento, del monto total del fondo, para al cumplimiento de sus obligaciones financieras.

Es necesario priorizar, las inversiones de proyectos productivos municipales, mismos, que deben funcionar para lograr el desarrollo económico y social local, para este punto, el mejor mecanismo, es considerar en un rango de importancia, de primer nivel a la autoridad

municipal, pues es en este orden democrático quien conoce y convive con los problemas locales.

Sin embargo, en este proceso de toma de decisiones, no han transitado de manera paralela las autoridades municipales y la ciudadanía, en beneficio de las entidades municipales, esto, a pesar de “que los cambios y transformaciones nacionales se deben de iniciar desde este orden de gobierno, recordando que sería ésta mancuerna, el incubador ideal de nuevas políticas públicas, acordes con las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

En los últimos años, se ha generado una falta de visión presupuestal municipal, polarizando a los municipios (los más desarrollados con los no desarrollados) siendo estos órdenes de gobierno los más cercanos a la población local, las que tiene la obligación de generar acceso a los bienes y servicios públicos lo que los convierte en eje principal de la aplicación de políticas públicas.

El presupuesto, es así, uno de los instrumentos más poderosos de política económica y de reforzamiento de la democracia social. Lo anterior y considerando que los municipios, son el primer contacto ciudadano y los conocedores de las necesidades más apremiantes de los ciudadanos, es prioritario hacerles partícipes de una mayor integración en la toma de decisiones presupuestales.

La autonomía de los municipios, es una materia pendiente que debe ser atendida, la corresponsabilidad de los ayuntamientos con los estados y el Ejecutivo abonará para lograr una direccionalidad de los recursos de manera efectiva.

En la Secretaría de Bienestar existe un Fondo Presupuestal de apoyo al gasto de los municipios: El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que tiene como finalidad fundamental, el financiamiento de obras, acciones sociales básicas y de inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema o de contingencias provocadas por la naturaleza, en localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las Zonas de Atención Prioritaria.

El FAIS se divide en dos fondos: El Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE) y el Fondo de Infraes-

estructura Social Municipal y de las Alcaldías de la Ciudad de México.

La Secretaría de Bienestar, el 14 de febrero de 2014 publicó en el Diario Oficial de la Federación, los Lineamientos Generales, para la Operación del FAIS, para que, como dependencia coordinadora del Fondo, garantice que los recursos se direccionen al abatimiento de la pobreza.

Los lineamientos fueron establecidos para que las entidades, municipios y ahora, alcaldías de la Ciudad de México, direccionen la inversión del FAIS para optimizar los indicadores de carencias sociales y rezago social. Es importante señalar y ser específicos del contenido de los fondos señalados, mismos de los cuales se amplían sus alcances en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para avanzar hacia mejores condiciones de vida, es necesario optimizar el nivel de escolaridad de las entidades, si bien es cierto que el gobierno federal emite becas que son oportunidades mediante un apoyo económico para estudiantes de bajos recursos, falta aportar ese apoyo a la instancia más cercana a la población, como lo son los municipios, por ello el objetivo de la presente iniciativa permite, bajo mecanismo de un buen control, establecer como opción de apoyo por parte de los ayuntamientos, dentro del marco de la ley.

El principal problema de los municipios de la República Mexicana es que padecen diversas dificultades para que les asignen y dirijan los recursos federales del FAIS, y se apliquen a la problemática que experimentan en varios aspectos, como la electrificación, el mantenimiento, preventivo y correctivo, abastecimiento suficiente y necesario en las clínicas y hospitales, así como proveer de instalaciones sanitarias y agua potable en las escuelas, con los instrumentos necesarios para el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Es menester del gobierno federal, estatal y municipal asignar, dirigir y aplicar los recursos del FAIS, sobre todo, cuando se presenten: contingencias de la naturaleza, que afectan la electrificación, la avería de los caminos, puentes y carreteras de la entidad; la reparación con material de buena calidad, de las clínicas y escuelas con instalaciones sanitarias, agua potable, medicamentos y material didáctico pedagógico, para los municipios afectados y marginados o con menor nivel de desarrollo.

En atención a lo señalado, y con la finalidad de que los alcaldes den cumplimiento a su labor frente a los ciudadanos es necesario que la Secretaría de Bienestar, en el marco de sus atribuciones, modifique los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de los próximos años y aumente el porcentaje en este rubro de un 15 por ciento a un 30 por ciento del total de los recursos recibidos, de esta forma se podrá cumplir con lo estipulado por la Ley de Coordinación Fiscal y los motivos y razones que dieron origen al programa, que es también atender las funciones básicas y esenciales de la federación, en la consecuente participación de los tres órdenes de gobierno de manera equitativa y corresponsable

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa que reforma la Ley de Coordinación Fiscal:

<p><b>Artículo 33.-</b> Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.</p> <p><b>A.</b> Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros:</p> <p><b>I.</b> Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social.</p> <p><b>II.</b> ...</p>	<p><b>Artículo 33.-</b></p> <p><b>A.</b></p> <p><b>I.</b> Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las <b>Alcaldías de la Ciudad de México:</b> agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, <b>electrificación rural y de colonias pobres, con el soporte técnico de la Comisión Federal de Electricidad, infraestructura básica del sector salud y educativo, que considere la edificación construcción así como el mantenimiento preventivo y correctivo de áreas pedagógicas, con infraestructura sanitaria y con la tecnología de la información actualizada y utilizada en las escuelas infraestructura para el mejoramiento de vivienda y su red de agua potable, así como la construcción y mantenimiento de infraestructura sanitaria, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo que emita la Secretaría de Bienestar.</b></p> <p><b>II.</b> ...</p>
--	---

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de esta honorable Cámara la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo a la fracción I, del inciso A) del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal. Único. Iniciativa con proyecto de

## Decreto por el que se reforma el inciso A, fracción I, del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

A. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros:

I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Alcaldías de la Ciudad de México: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, con el soporte técnico de la Comisión Federal de Electricidad, infraestructura básica del sector salud y educativo, que considere la edificación, construcción, así como el mantenimiento preventivo y correctivo de áreas pedagógicas con la infraestructura sanitaria, y con la tecnología de la información actualizada en las escuelas, infraestructura para el mejoramiento de vivienda y su red de agua potable así como la construcción y mantenimiento de infraestructura sanitaria, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los lineamientos del fondo, que emita la Secretaría de Bienestar

II...

### Transitorios

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

**Segundo.** Una vez publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Bienestar deberá de actualizar y publicar los lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en cumplimiento del artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

### Notas

[www.inafed.gob.mx/](http://www.inafed.gob.mx/) [www.diputados.gob.mx/](http://www.diputados.gob.mx/)

[www.transparencia.capitaldezacatecas.gob.mx/](http://www.transparencia.capitaldezacatecas.gob.mx/) [Ibídem.](#) }

[www.eleconomista.com.mx/](http://www.eleconomista.com.mx/)

[www.inafed.gob.mx/](http://www.inafed.gob.mx/)

[www.imco.org.mx/](http://www.imco.org.mx/)

[www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx)

[www.ssociologos.com/](http://www.ssociologos.com/)

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 18 de diciembre de 2018.

Diputado Jesús Guzmán Avilés (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 240 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, A CARGO DE LA DIPUTADA MARCELA GUILLERMINA VELASCO GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Marcela Guillermina Velasco González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el segundo párrafo del artículo 240 de la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El consumo frecuente de estupefacientes es lo que comúnmente se conoce como adicción a las drogas o drogadicción, situación que tiende a modificar el funcionamiento del cerebro y su estructura, provocando conductas peligrosas.

El uso de estupefacientes puede generar situaciones de narcosis, estupor, sueño o adormecimiento, que en muchos de los casos inhiben la transmisión de señales nerviosas asociadas al dolor en el organismo.

En nuestro país, es la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) la que tiene facultades para controlar los medicamentos que contengan estupefacientes y psicotrópicos, todo esto por que pueden llegar a representar un problema de salud pública si éstos se utilizaran de manera inadecuada.

Asimismo, tiene atribuciones para controlar las sustancias químicas que pudiesen ser utilizadas para la producción de drogas de uso ilícito.

Actualmente, el artículo 240 de la Ley General de Salud, prevé que sólo podrán prescribir estupefacientes los médicos cirujanos; los médicos veterinarios, cuando los prescriban para la aplicación en animales; y los cirujanos dentistas, para casos odontológicos.

Estos podrán hacerlo siempre que tengan título registrado por las autoridades educativas competentes, cumplan con las condiciones que señala la ley y con los requisitos que determine la Secretaría de Salud.

En el segundo párrafo del mismo artículo 240, se prevé que los pasantes de medicina también pueden prescribir estupefacientes durante la prestación del servicio social, con las limitaciones que la Secretaría de Salud determine.

Debido a lo delicado que puede representar la prescripción de estupefacientes, estos sólo pueden ir en recetas especiales como lo determina el artículo 241 de la Ley General de Salud, que deberán contener un código de barras asignado por la Secretaría de Salud, o por las autoridades sanitarias estatales.

Dichas recetas especiales sólo pueden ser formuladas por los profesionales autorizados para tratamientos no

mayores de treinta días indicando la cantidad máxima de unidades prescritas por día.

Estos requisitos hacen evidente lo delicado que puede resultar la prescripción de estupefacientes.

La ley menciona que quienes podrán prescribir son los “profesionales autorizados”, en el entendido de que profesionales son aquellos que ejercen su profesión con capacidad y aplicación relevantes, de acuerdo a la definición de la Real Academia de la Lengua Española.

Al referirse a profesionales, se debe advertir que un pasante de medicina aún no puede ejercer como profesional, hasta en tanto no tenga su cédula profesional.

Por lo que resulta delicado que aún un pasante de medicina esté autorizado para prescribir estupefacientes.

En este sentido, la presente iniciativa tiene por objeto establecer que los pasantes de medicina no puedan prescribir estupefacientes durante la prestación del servicio social. Lo anterior, implica derogar el segundo párrafo del artículo 240.

Con ello, únicamente podrán hacerlo médicos cirujanos, médicos veterinarios y cirujanos dentistas que tengan título y por ende, cédula profesional.

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

#### **Decreto por el que se deroga el segundo párrafo al artículo 240 de la Ley General de Salud**

**Artículo Único.** Se **deroga** el segundo párrafo del artículo 240 de la Ley General de Salud, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 240. Sólo podrán prescribir estupefacientes los profesionales que a continuación se mencionan, siempre que tengan título registrado por las autoridades educativas competentes, cumplan con las condiciones que señala esta ley y sus reglamentos y con los requisitos que determine la Secretaría de Salud:

I. Los médicos cirujanos;

II. Los médicos veterinarios, cuando los prescriban para la aplicación en animales, y

III. Los cirujanos dentistas, para casos odontológicos.

### Se deroga

### 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 realizará en un plazo no mayor a 90 días naturales, las modificaciones a los reglamentos y lineamientos respectivos que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 18 de diciembre de 2018.

Diputada Marcela Guillermina Velasco González  
(rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO DE LA PEÑA MARSHALL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Quien suscribe, Ricardo de la Peña Marshall, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La presente iniciativa pretende reformar y adicionar la Ley General de Cultura Física y Deporte con el objeto de reconocer el deporte adaptado, deporte, que es diferente al deporte paralímpico y el social, en la Ley, con la finalidad de se efectúen los cambios en la realidad que requieren los deportistas con discapacidad en su práctica cotidiana.

El Programa Nacional de Deporte concibe al deporte paralímpico, como el deporte que se practica con altas exigencias técnicas y científicas de preparación y entrenamiento, que permite al deportista con discapacidad la participación en preselecciones y selecciones nacionales que representan al país en competiciones y pruebas oficiales de carácter internacional.

Es decir, se refiere sólo a los que participan en preselecciones y selecciones nacionales que representan al país en competiciones y pruebas oficiales de carácter internacional.

Y el deporte social promueve, fomenta y estimula el que todas las personas sin distinción de género, edad, discapacidad, condición social, religión, opiniones, preferencias o estado civil, tengan igualdad de participación en actividades deportivas con finalidades recreativas, educativas y de salud o rehabilitación.

En efecto, “el que todas las personas sin distinción”, entre estas distinciones se refiere a la discapacidad.

Por otra parte, el deporte adaptado está representado en México por cinco federaciones:

- Federación Mexicana de Deportes sobre Silla de Ruedas.
- Federación Mexicana del Deporte para Ciegos y Débiles Visuales.
- Federación Mexicana de Deportes para Personas con Parálisis Cerebral.
- Federación Mexicana de Deportistas Especiales.
- Federación Mexicana de Deportes para Sordos.

El informe sectorial 8, *El deporte para las personas con discapacidad*,<sup>1</sup> de la Secretaría de Educación Pública, reseña la historia del deporte que realizan las personas con discapacidad; destacan los siguientes acontecimientos internacionales:

- 1948: Se inician los Juegos de Stoke Mandeville.
- 1960: Primeros Juegos Paralímpicos, en Roma (sólo lesión medular).
- 1964: International Sport Organization for the Disabled (ISOD, amputación, ceguera y parálisis cerebral).
- 1978: Cerebral Palsy-International Sport and Recreation Association (CP-ISRA, parálisis cerebral).
- 1981: International Blind Sport Federation (IBSA, ceguera y déficit visual).
- 1986: International Sports Federation for Persons with a Mental Handicap (INAS-FMH, discapacidad intelectual).
- 1982: Creación del International Coordination Committee (ICC) favoreció la comunicación y coordinación entre las organizaciones de deportes para personas con discapacidad.
- 1989: Se creó el Comité Paralímpico Internacional, en Dusseldorf, Alemania, extinguiéndose el ICC.
- El 19 de junio de 2001 COI e IPC: colaboración para que los comités organizadores de los juegos olímpicos tuvieran igualmente la responsabilidad de organizar los paralímpicos.

En el documento en mención se hace también referencia al desarrollo del deporte adaptado en México:

- 1957: En la ciudad de México, se llevó a cabo el primer torneo interescolar para personas con discapacidad mental.
- 1963: Jorge Antonio Beltrán Romero, apoyado por el Patrono del Instituto el Sr. O'Farril y los doctores Vázquez Vela y Leobardo Ruiz integra la actividad deportiva al programa general de rehabilitación del

Instituto, y por ello se envió la primera participación mexicana a los Juegos Mundiales en Stoke Mandeville.

- 1964: En el Centro Pedagógico Infantil se promueve en su escuela especial para niños con secuelas de polio el “fútbol en bastones”, así como la creación del Grupo de Excursionismo de Niños Inválidos.

El doctor Ruiz y el psicólogo Beltrán Romero, del Instituto de Rehabilitación, acudieron a Tokio como observadores de los Juegos Olímpicos para Atletas con discapacidad.

- 1967: La Coordinación de Educación Especial de la Secretaría de Educación Pública convocó a la Mini-Olimpiada, primera en su género en México, a los alumnos con deficiencia mental. 800 alumnos tuvieron la oportunidad de competir en atletismo, fútbol y voleibol, en las instalaciones de la Magdalena Mixhuca.

Se crea la Asociación Nacional de Lisiados del Aparato Locomotor.

El doctor Allan Simpson vino a México a invitar a los deportistas con discapacidad mexicanos para que acudieran a los Juegos Panamericanos de Discapacitados en Winnipeg, Canadá. A aquellos juegos se envió a dos lesionados del Instituto de Rehabilitación que ganaron dos medallas de bronce en natación, una de oro en lanzamiento de la jabalina y una presea de plata. Los éxitos de estos deportistas incrementaron el interés de fomentar el deporte de competición dentro de los programas para los discapacitados.

México fue invitado a participar en agosto de 1972 a los Juegos Olímpicos de Discapacitados, en Heidelberg, Alemania.

La esposa del presidente de México abanderó a los precursores del deporte sobre silla de ruedas.

La primera dama de la nación, organizó en octubre los segundos Juegos Deportivos de Educación Especial con la asistencia de dos mil atletas. En septiembre, tuvieron efecto los primeros juegos del Distrito Federal con la presencia de 300 deportistas de 17 delegaciones, en atletismo, natación, tiro con arco, esgrima,



pentatlón, tenis de mesa y halterofilia, también de deportistas con discapacidad intelectual.

- 1975: El Centro Deportivo Olímpico Mexicano fue acondicionado temporalmente como sede para los quintos Juegos Panamericanos sobre Silla de Ruedas, además de ser sede de los juegos nacionales.
- 1976: Nace el Instituto Nacional del Deporte, los deportistas discapacitados no eran apoyados por los organismos deportivos nacionales.

En los Juegos Paralímpicos de Toronto, Canadá, nuestro país, participa oficialmente por primera vez en una paralympiada y obtiene 42 preseas, de las cuales 16 fueron de oro, 14 de plata y 12 de bronce.

- 1980: En los Juegos Paralímpicos de Arnhem, Holanda, la participación mexicana obtuvo 39 medallas en las justas. Además, se rompieron 7 récords mundiales y 4 paralímpicos.
- 1981: Declarado por la Organización Mundial de la Salud como Año Internacional del Impedido en el Mundo, se funda la Federación Mexicana de Deportes sobre Silla de Ruedas y Rehabilitados. La Codeme la afilia como la federación número 40.
- 1982: En noviembre, la atleta con discapacidad Josefina Cornejo fue la primera deportista mexicana designada Premio Nacional del Deporte.
- 1985: Los deportistas mexicanos invidentes asistieron a los décimos Juegos Latinoamericanos para Ciegos y Débiles Visuales, efectuados en Caracas, Venezuela.
- 1997: La Comisión Nacional del Deporte y la Femedesir se dieron a la tarea de constituir jurídicamente y bajo las leyes normativas, el Comité Paralímpico Mexicano, formado por las federaciones nacionales de deportes sobre sillas de ruedas, ciegos y débiles visuales, con discapacidad intelectual, sordos y de personas con parálisis cerebral.

La historia del deporte adaptado, como vimos data de 1957, es decir, más de 60 años, y en la ley no se ha reflejado el reconocimiento que amerita el caso.

El Centro Nacional de Información y Documentación de Cultura Física y Deporte<sup>2</sup> señala que los siguientes deportes se practicaron en los primeros años: lanzamiento de bala, lanzamiento de clava, lanzamiento de disco, carrera de velocidad, basquetbol, natación, esgrima, tenis de mesa, levantamiento de pesas, *snoor-quer*, tiro con arco, pentatlón y bolos.

Asimismo, el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014 2018, establece que se sustenta en un análisis minucioso de la situación actual del sistema deportivo mexicano, desde diez perspectivas diferentes: deporte escolar, deporte de rendimiento, deporte de alto rendimiento, deporte y discapacidad, deporte y transversalidad, deporte y normatividad, deporte social, deporte profesional, infraestructura del deporte y capacitación en el deporte. Esta investigación permitió identificar las fortalezas y debilidades del sistema deportivo mexicano, elementos estratégicos para proyectar el deporte en el país.

El programa acierta a señalar que una de las debilidades identificadas en el sistema deportivo nacional es

Apoyo para los entrenadores de los deportistas con discapacidad. México, pese al trabajo realizado en la materia, tiene grandes rezagos en relación al desarrollo de las personas del deporte adaptado, por lo que es necesario desarrollar una integración e inclusión efectiva en el deporte mexicano. Muestra de ello es el Programa de Talentos y Reserva Nacional de la Conade, que no considera ningún entrenador de este sector del deporte.

En la estrategia 3.1 del Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014 2018, que prevé “Mejorar la situación de la red de infraestructura deportiva del país y elaborar herramientas de planeación de las mismas”, se incluye la línea de acción “Diseñar la norma técnica específica para la creación y reforma de la infraestructura deportiva adaptada a las personas con discapacidad”.

En la presente iniciativa se pretende que las acciones, los planes y los programas de cultura física y deporte contendrán una perspectiva de inclusión, diseño universal y ajustes razonables sea base en el ejercicio y desarrollo del derecho a la cultura física y el deporte.

La adición que proponemos es armoniosa con el artículo 30, numeral 5, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:<sup>3</sup>

5. A fin de **que las personas con discapacidad puedan participar** en igualdad de condiciones con las demás **en actividades** recreativas, de esparcimiento y **deportivas**, los Estados parte adoptarán las medidas pertinentes para

a) **Alentar y promover la participación, en la mayor medida posible, de las personas con discapacidad en las actividades deportivas** generales a todos los niveles;

b) **Asegurar que las personas con discapacidad tengan la oportunidad de organizar y desarrollar actividades deportivas** y recreativas específicas para dichas personas y de participar en dichas actividades y, a ese fin, alentar a que se les ofrezca, en igualdad de condiciones con las demás, instrucción, formación y recursos adecuados;

c) **Asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a instalaciones deportivas**, recreativas y turísticas;

d) **Asegurar que los niños y las niñas con discapacidad tengan igual acceso** con los demás niños y niñas **a la participación en actividades** lúdicas, recreativas, de esparcimiento y **deportivas**, incluidas las que se realicen dentro del sistema escolar;

e) **Asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso a los servicios** de quienes participan en la organización de actividades recreativas, turísticas, de esparcimiento y **deportivas**.

Además, no se opone a lo que formula el artículo 24 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad:

Artículo 24. La Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte promoverá el derecho de las personas con discapacidad al deporte. Para tales efectos realizará las siguientes acciones:

I. Formular y aplicar programas y acciones que garanticen el otorgamiento de apoyos administrativos,

técnicos, humanos y financieros, requeridos para la práctica de actividades físicas y deportivas a la población con discapacidad, en sus niveles de desarrollo popular, nuevos valores, prospectos, alto rendimiento de primera fuerza y juveniles, máster y paralímpico;

II. Elaborar con las asociaciones deportivas nacionales de **deporte adaptado** el Programa Nacional de Deporte Paralímpico y su presupuesto;

III. Procurar el acceso y libre desplazamiento de las personas con discapacidad en las instalaciones públicas destinadas a la práctica de actividades físicas, deportivas o recreativas; y

IV. Las demás que dispongan otros ordenamientos.

Para los efectos de esta propuesta, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala:

“ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

Por “diseño universal” se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El “diseño universal” no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.

También se propone que el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad sea parte de la Junta Directiva de la Conade, ya que la ley prevé en el artículo 42 que una de sus atribuciones es coordinar y elaborar el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

Además, la ley citada establece que el consejo tiene por objeto el establecimiento de la política pública para las personas con discapacidad, mediante

la coordinación institucional e interinstitucional; así como promover, fomentar y evaluar la participación del sector público y el sector privado, en las acciones, estrategias, políticas públicas y programas derivados de la presente ley y demás ordenamientos.

Finalmente, se propone que la CAAD tenga la atribución de garantizar a los deportistas con discapacidad auditiva un intérprete de lengua de señas mexicanas para la defensa de sus derechos en los procesos apelación en los que intervenga.

De manera análoga, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé en el artículo 45 que, si se trata de una persona con algún tipo de discapacidad, tiene derecho a que se le facilite un intérprete o aquellos medios tecnológicos que le permitan obtener de forma comprensible la información solicitada o, a falta de éstos, a alguien que sepa comunicarse con ella. En los actos de comunicación, los Órganos jurisdiccionales deberán tener certeza de que la persona con discapacidad ha sido informada de las decisiones judiciales que deba conocer y de que comprende su alcance. Para ello deberá utilizarse el medio que, según el caso, garantice que tal comprensión exista.

El mismo código señala en el artículo 109, relativo a los derechos de la víctima u ofendido a que, en caso de tener alguna discapacidad, a que se realicen los ajustes al procedimiento penal necesarios para salvaguardar sus derechos.

No sólo los artículos 45 y 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales otorgan garantías de debido proceso a las personas con discapacidad; también en el 10, 84, 113, y 270 se ofrecen ajustes razonables en los procedimientos.

Con objeto de clarificar las propuestas, se adjunta el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	DECRETO PROPUESTO
<p>Artículo 3. El ejercicio y desarrollo del derecho a la cultura física y el deporte tienen como base los siguientes principios:</p> <p>I. La cultura física y la práctica del deporte son un derecho fundamental para todos;</p> <p>II. La cultura física y la práctica del deporte constituyen un elemento esencial de la educación;</p> <p>III. El derecho a la cultura física y al deporte constituye un estímulo para el desarrollo afectivo, físico, intelectual y social de todos, además de ser un factor de equilibrio y autorrealización;</p> <p>IV. Los programas en materia de cultura física y deporte deben responder a las necesidades individuales y sociales, existiendo una responsabilidad pública en el fomento cualitativo y cuantitativo de la cultura física y el deporte;</p> <p>V. La enseñanza, capacitación, gestión, administración y desarrollo de la cultura física y el deporte deben confiarse a un personal calificado;</p> <p>VI. Para el desarrollo de la cultura física y la práctica del deporte es indispensable una infraestructura adecuada y la generación de sistemas de financiamiento y administración eficientes y estables, que permitan desarrollar políticas y programas que contribuyan al objetivo común de hacer de la cultura física y el deporte un derecho de todos;</p> <p>VII. La investigación, información y documentación son elementos indispensables para el desarrollo de la cultura física y el deporte;</p> <p>VIII. Las instituciones deportivas públicas y privadas del país deben colaborar y cooperar en forma estrecha y responsable en la promoción, fomento y estímulo del derecho a la cultura física y a la práctica del deporte;</p>	<p>Artículo 3. ...</p> <p>I. a XIII. ...</p>
<p>IX. La distinción entre las diversas manifestaciones o modalidades del deporte resulta necesaria para el óptimo, equitativo y ordenado desarrollo de los sistemas deportivos del país;</p> <p>X. El desarrollo y la práctica del deporte debe realizarse observando sus bases éticas;</p> <p>XI. En el desarrollo del deporte debe protegerse la dignidad, integridad, salud y seguridad de los deportistas, así como asegurarse y defenderse el desarrollo sostenible del deporte;</p> <p>XII. La existencia de una adecuada cooperación a nivel internacional es necesaria para el desarrollo equilibrado y universal de la cultura física y deporte, y</p> <p>XIII. Fomentar actitudes solidarias, propiciar la cultura de paz, de la legalidad y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones.</p>	<p>XIV. Las acciones, planes y programas de cultura física y deporte contendrán una perspectiva de inclusión, diseño universal y ajustes razonables.</p>
<p>Artículo 5. Para efecto de la aplicación de la presente Ley, se considerarán como definiciones básicas las siguientes:</p> <p>I. Educación Física: El medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura física;</p> <p>II. Cultura Física: Conjunto de bienes, conocimientos, ideas, valores y elementos materiales que el hombre ha producido con relación al movimiento y uso de su cuerpo;</p> <p>III. Actividad Física: Actos motores propios del ser humano, realizados como parte de sus actividades cotidianas;</p> <p>IV. Recreación Física: Actividad física con fines lúdicos que permiten la utilización positiva del tiempo libre;</p>	<p>Artículo 5. ...</p> <p>I. a V. ...</p>

<p>V. Deporte: Actividad física, organizada y reglamentada, que tiene por finalidad preservar y mejorar la salud física y mental, el desarrollo social, ético e intelectual, con el logro de resultados en competencias;</p> <p>VI. Deporte Social: El deporte que promueve, fomenta y estimula el que todas las personas sin distinción de género, edad, discapacidad, condición social, religión, opiniones, preferencias o estado civil, tengan igualdad de participación en actividades deportivas con finalidades recreativas, educativas y de salud o rehabilitación;</p> <p>VII. Deporte de Rendimiento: El deporte que promueve, fomenta y estimula el que todas las personas puedan mejorar su nivel de calidad deportiva como aficionados, pudiendo integrarse al deporte de alto rendimiento, o en su caso, sujetarse adecuadamente a una relación laboral por la práctica del deporte;</p> <p>VIII. Deporte de Alto Rendimiento: El deporte que se practica con altas exigencias técnicas y científicas de preparación y entrenamiento, que permite al deportista la participación en preselecciones y selecciones nacionales que representan al país en competencias y pruebas oficiales de carácter internacional;</p> <p>IX. Activación Física: Ejercicio o movimiento del cuerpo humano que se realiza para mejora de la aptitud y la salud física y mental de las personas;</p> <p>X. Rehabilitación Física: Actividades para restablecer a una persona sus capacidades físicas, reeducando por medio de ellas a su cuerpo;</p> <p>XI. Evento Deportivo: Cualquier encuentro entre deportistas afiliados a las asociaciones o sociedades deportivas, que se realice conforme a las normas</p>	<p><b>VI BIS. Deporte Adaptado. Al que realizan las personas con discapacidad en condiciones de equidad, que es reglamentado e institucionalizado;</b></p> <p>VII. a XIII. ...</p>
--	--

<p>establecidas por éstas y por los organismos rectores del deporte;</p> <p>XII. Evento Deportivo Masivo: Sin importar el número de personas que se encuentren reunidas, será cualquier evento deportivo abierto al público, que se realice en instalaciones deportivas, estadios, recintos o edificios deportivos, que tenga una capacidad de aforo igual o superior al resultado de multiplicar por cien el número mínimo de competidores que, conforme al reglamento o normatividad de la disciplina que corresponda, deba estar activo dentro de un área de competencia; o bien, aquél que se realice en lugares abiertos, cuando el número de competidores sea igual o mayor a doscientos, y</p> <p>XIII. Evento Deportivo con fines de espectáculo: Cualquier evento deportivo en el que se condicione el acceso de los aficionados o espectadores al pago de una tarifa para presenciarlo.</p> <p>Artículo 18. La Junta Directiva a que se refiere el artículo anterior, estará integrada por representantes de cada una de las siguientes Dependencias:</p> <p>a) Secretaría de Educación Pública;</p> <p>b) Secretaría de Hacienda y Crédito Público;</p> <p>c) Secretaría de Relaciones Exteriores;</p> <p>d) Secretaría de Gobernación;</p> <p>e) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;</p> <p>f) Secretaría de la Defensa Nacional;</p> <p>g) Secretaría de Marina;</p> <p>h) Secretaría de Salud;</p> <p>i) Secretaría de Desarrollo Social, y</p>	<p>Artículo 18. ...</p> <p>a) a h). ...</p> <p>i) Secretaría de Desarrollo Social;</p>
--	--

<p>jj) Procuraduría General de la República.</p> <p>La Junta Directiva será presidida por el titular de la SEP.</p> <p>El Presidente de la Junta Directiva, convocará a participar como invitados permanentes al Contralor Interno y al Comisario propietario o suplente, designado por la Secretaría de la Función Pública, quienes participarán con voz pero sin voto.</p> <p>De la misma manera, podrán ser invitados a participar con voz pero sin voto, personalidades distinguidas de los sectores social y privado que por su relación, nexos, vinculación y aportaciones con la práctica de la activación física, la cultura física y deporte e importancia de los asuntos a tratar en dicha reunión, tengan interés directo en la misma y puedan hacer aportaciones en la materia.</p> <p>Artículo 30. La CONADE tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Las que conforme a los ordenamientos legales aplicables, correspondan a la SEP en materia de cultura física y deporte, excepto aquellas que las disposiciones legales o reglamentarias le atribuyan expresamente a dicha Secretaría;</p> <p>II. Proponer, dirigir, ejecutar, evaluar y vigilar la política nacional de cultura física, así como del deporte en todas sus manifestaciones.</p> <p>Para efectos de esta fracción se entenderán como manifestaciones del deporte, el deporte social y el deporte de rendimiento.</p> <p>III. Celebrar acuerdos, convenios, contratos y bases con las autoridades de las entidades federativas y los Municipios a fin de promover, con la participación, en su caso, de los sectores social y privado, las políticas, acciones y programas tendientes a la promoción, fomento, estímulo, incentivo y desarrollo de la cultura física y el deporte en todas sus manifestaciones;</p>	<p>jj) Procuraduría General de la República; y</p> <p><b>k) El Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.</b></p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Artículo 30. ...</p> <p>I. a XXVII. ...</p>
--	---

<p>IV. Integrar en coordinación con la SEP el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte;</p> <p>V. Convocar al SINADE, con la participación que corresponda al sector público y a los sectores social y privado;</p> <p>VI. Diseñar y establecer estrategias y prioridades en materia de cultura física y deporte en el marco del SINADE;</p> <p>VII. Celebrar, con la participación que le corresponda a la SEP y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, acuerdos de cooperación en materia de cultura física y deporte, con órganos gubernamentales y organizaciones internacionales como mecanismo eficaz para fortalecer las acciones que en materia de cultura física y deporte se conclierten;</p> <p>VIII. Coordinar acciones con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas, los Municipios las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y el sector social y privado en lo relativo a investigación en ciencias y técnicas en materia de cultura física y deporte;</p> <p>IX. Promover el desarrollo de los programas de formación, capacitación, actualización y los métodos de certificación en materia de cultura física y deporte, promoviendo y apoyando, la inducción de la cultura física y el deporte en los planes y programas educativos;</p> <p>X. Promover la capacitación y certificación de directivos, deportistas, entrenadores, jueces, árbitros y técnicos;</p> <p>XI. Promover y fomentar ante las instancias correspondientes en el ámbito federal, el otorgamiento de estímulos fiscales a los sectores social y privado derivado de las acciones que estos sectores desarrollen a favor de la cultura física y el deporte;</p>	
--	--

<p>XII. Fomentar y promover la construcción, conservación, adecuación, uso y mejoramiento de instalaciones destinadas a la cultura física y deporte;</p> <p>XIII. Integrar y actualizar el Registro Nacional de Cultura Física y Deporte de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento, los Lineamientos que para tal efecto emita y los demás ordenamientos jurídicos que resulten aplicables;</p> <p>XIV. Otorgar el registro correspondiente a las Asociaciones y Sociedades a que hace referencia esta Ley, así como sancionar sus estatutos y promover la práctica institucional y reglamentada del deporte a través de las Asociaciones Deportivas Nacionales;</p> <p>XV. Atender y orientar permanentemente a las Asociaciones Deportivas Nacionales y Organismos Afines en la creación y actualización de su estructura, así como brindar la asesoría necesaria para que sus estatutos no contravengan lo dispuesto en la presente Ley y en su Reglamento;</p> <p>XVI. Vigilar y asegurar a través del COVED que los procesos electorales en los órganos de gobierno y representación de las Asociaciones Deportivas Nacionales y Organismos Afines, en atención a sus funciones que como agentes colaboradores del Gobierno Federal les son delegadas, se realicen con estricto cumplimiento de las disposiciones legales y estatutarias vigentes;</p> <p>XVII. Supervisar que las Asociaciones Deportivas Nacionales y Organismos Afines realicen sus actividades conforme a sus respectivos estatutos, reglamentos y demás ordenamientos aplicables;</p> <p>XVIII. Verificar y asegurar que los estatutos, reglamentos y demás reglamentos deportivos que expidan las Asociaciones Deportivas Nacionales y, en su caso, los Organismos Afines, contengan con toda claridad, entre otros aspectos, los derechos y obligaciones de sus miembros asociados, deportistas y órganos de gobierno y representación</p>	
--	--

<p>así como los procedimientos disciplinarios y sanciones aplicables;</p> <p>XIX. Emitir opinión en la formulación de los programas deportivos de las Asociaciones Deportivas Nacionales;</p> <p>XX. Fijar criterios para que dentro de los programas en los que se establezca la práctica de actividades de cultura física, recreación, rehabilitación o deporte dentro del territorio nacional, se ofrezcan las medidas de seguridad necesarias, de acuerdo con las Normas Oficiales Mexicanas y demás disposiciones que para tal efecto expida la Dependencia con competencia en la materia;</p> <p>XXI. Establecer los lineamientos para la participación de los deportistas en cualquier clase de competiciones nacionales e internacionales, sin contravenir lo dispuesto por las reglas internacionales.</p> <p>Tratándose de las competiciones internacionales se considerará la opinión del COM y del COPAME, según sea el caso;</p> <p>XXII. Fijar criterios y verificar el cumplimiento de los mismos, con la participación del COM o de COPAME, según sea el caso, para la celebración de competiciones oficiales internacionales dentro del territorio nacional, para los cuales se soliciten o no recursos públicos sin contravenir lo dispuesto por las reglas internacionales.</p> <p>Tratándose de las competiciones internacionales se considerará la opinión del COM y del COPAME, según sea el caso;</p> <p>XXIII. Definir los lineamientos para la lucha contra el dopaje en el deporte, la prevención de la violencia y el fomento de la cultura de paz en el deporte;</p> <p>XXIV. Recibir apoyos económicos, técnicos y materiales en territorio nacional o extranjero, para el desarrollo de sus objetivos, sin contravenir las disposiciones legales aplicables al caso concreto;</p>	
---	--

<p>XXV. Diseñar y establecer los criterios para asegurar la uniformidad y congruencia entre los programas de cultura física y deporte del sector público federal y la asignación de los recursos para los mismos fines;</p> <p>XXVI. Promover e incrementar con las previsiones presupuestales existentes, los fondos y fideicomisos ya sean públicos o privados, que en materia de cultura física y deporte se constituyan con el objeto de organizar la participación de los sectores social y privado, a efecto de contribuir al desarrollo deportivo del país;</p> <p>XXVII. Fomentar la cultura física, la recreación, la rehabilitación y el deporte entre la población en general, como medio para la prevención del delito;</p> <p>XXVIII. Formular programas para promover la cultura física y deporte entre las personas con discapacidad;</p> <p>XXIX. Celebrar todos aquellos contratos y convenios que le permitan cumplir con el objetivo para el cual fue creado, y</p> <p>XXX. Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales o reglamentarias determinen.</p> <p>Artículo 73. El Comité Paralímpico Mexicano es una asociación civil autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituida por las Asociaciones Deportivas Nacionales que rigen y organizan los deportes y modalidades deportivas para las personas con discapacidad, debidamente afiliadas a las Federaciones Deportivas Internacionales que cuenten con el reconocimiento del Comité Paralímpico Internacional.</p> <p>Su objeto consiste fundamentalmente en fomentar, proteger y velar por el desarrollo del deporte y el movimiento paralímpico, así como la difusión de los ideales paralímpicos en nuestro país y representar al Comité Paralímpico Internacional en México y su actividad es considerada de utilidad pública.</p>	<p>XXVIII. Formular programas para promover la cultura física y deporte adaptado entre las personas con discapacidad;</p> <p>XXIX. a XXX. ...</p> <p>Artículo 73. El Comité Paralímpico Mexicano es una asociación civil autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituida por las Asociaciones Deportivas Nacionales que rigen y organizan el deporte adaptado y sus modalidades deportivas para las personas con discapacidad, debidamente afiliadas a las Federaciones Deportivas Internacionales que cuenten con el reconocimiento del Comité Paralímpico Internacional.</p> <p>...</p>
--	---

<p>Artículo 79. La CAAD, tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Conocer y resolver mediante el recurso de apelación, sobre las impugnaciones planteadas por cualquier persona física o moral inscrita en el RENADE o cualquiera de los miembros del SINADE, en contra de actos, omisiones, decisiones, acuerdos o resoluciones emitidos por las autoridades, entidades u organismos deportivos, que afecten los derechos deportivos establecidos a favor del apelante, en la presente Ley o en los reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen.</p> <p>El impugnante podrá optar en agotar el medio de defensa que corresponda o interponer directamente el recurso de apelación;</p> <p>II. Conceder la suspensión provisional y, en su caso, definitiva, del acto impugnado dentro del trámite del recurso de apelación;</p> <p>III. Efectuar la suplencia de la deficiencia de la queja dentro del trámite del recurso de apelación, cuando el impugnante no sea directivo, autoridad, entidad u organismo deportivo;</p> <p>IV. Fungir como conciliador dentro del trámite del recurso de apelación;</p> <p>V. Intervenir como Panel de Arbitraje en las controversias que se susciten o puedan suscitarse entre deportistas, entrenadores, directivos, autoridades, entidades u organismos deportivos, o entre unos y otros, de conformidad con el Reglamento que se expida para tal efecto;</p> <p>VI. Coordinar un área de mediación y conciliación con la participación de personal calificado y, en su caso, de mediadores o conciliadores independientes, para permitir la solución de controversias que se susciten o puedan suscitarse entre deportistas, entrenadores, directivos, autoridades, entidades u organismos deportivos, o</p>	<p>Artículo 79. La CAAD, tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. VI. ...</p>
---	--

entre unos y otros, de conformidad con el Reglamento que se expida para tal efecto.	
Para efectos de esta fracción se entiende por mediación la función de establecer comunicación y negociación entre las partes para prevenir o resolver un conflicto, y por conciliación el método para proponer a las partes alternativas concretas de solución para que resuelvan de común sus diferencias;	
VII. Imponer correcciones disciplinarias y medidas de apremio a todas aquellas personas físicas o morales, organismos y entidades deportivas por conducto de sus titulares que se nieguen a acatar y ejecutar o que no acaten y ejecuten en sus términos, los acuerdos, decisiones, laudos y resoluciones emitidos por la propia CAAD, y	VII. Imponer correcciones disciplinarias y medidas de apremio a todas aquellas personas físicas o morales, organismos y entidades deportivas por conducto de sus titulares que se nieguen a acatar y ejecutar o que no acaten y ejecuten en sus términos, los acuerdos, decisiones, laudos y resoluciones emitidos por la propia CAAD;
VIII. Las demás que establezca la presente Ley y otras disposiciones reglamentarias.	<b>VII Bis. Garantizar a los deportistas con discapacidad auditiva un intérprete de lengua de señas mexicanas para la defensa de sus derechos en los procesos de apelación en los que intervenga;</b> y
Artículo 101. La CONADE participará en la elaboración de programas de capacitación en actividades de activación física, cultura física y deporte con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Gobiernos de las Entidades Federativas, Municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales para el establecimiento de escuelas y centros de educación y capacitación para la formación de profesionales y técnicos en ramas de la cultura física y el deporte. En los citados programas, se deberá contemplar la capacitación respecto a la atención de las personas con algún tipo de discapacidad.	Artículo 101. La CONADE participará en la elaboración de programas de capacitación en actividades de activación física, cultura física y deporte con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, Gobiernos de las Entidades Federativas, Municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales para el establecimiento de escuelas y centros de educación y capacitación para la formación de profesionales y técnicos en ramas de la cultura física y el deporte. En los citados programas, se deberá contemplar la capacitación y <b>especialización con respecto del deporte adaptado y sus modalidades que practican</b> las personas con algún tipo de discapacidad.

Por lo expuesto, fundado y motivado, y con base en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, quien suscribe somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cultura Física y Deporte, en materia de deporte adaptado**

**Único.** Se reforman la fracción XXVIII al artículo 30, 73, el 101, así como se adicionan la fracción XIV al artículo 3, la fracción VI Bis al 5, el inciso k) al 18 y la fracción VII Bis al 101 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, para quedar como sigue:

Artículo 3. ...

I. a XIII. ...

**XIV. Las acciones, planes y programas de cultura física y deporte contendrán una perspectiva de inclusión, diseño universal y ajustes razonables.**

Artículo 5. ...

I. a V. ...

**VI Bis. Deporte adaptado. Al que realizan las personas con discapacidad en condiciones de equidad, que es reglamentado e institucionalizado;**

VII. a XIII. ...

Artículo 18. ...

a) a h) ...

i) Secretaría de Desarrollo Social;

j) Procuraduría General de la República; y

**k) El Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.**

...

...

...

Artículo 30. ...

I. a XXVII. ...

XXVIII. Formular programas para promover la cultura física y deporte **adaptado** entre las personas con discapacidad;

XXIX. a XXX. ...

Artículo 73. El Comité Paralímpico Mexicano es una asociación civil autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituida por las asociaciones deportivas nacionales que rigen y organizan **el deporte adaptado** y sus modalidades deportivas para las personas con discapacidad, debidamente afiliadas a las federaciones deportivas internacionales que cuenten con el reconocimiento del Comité Paralímpico Internacional.

...

Artículo 79. La CAAD tendrá las siguientes atribuciones:

I. a VI. ...

VII. Imponer correcciones disciplinarias y medidas de apremio a todas aquellas personas físicas o morales, organismos y entidades deportivas por conducto de sus titulares que se nieguen a acatar y ejecutar o que no acaten y ejecuten en sus términos, los acuerdos, decisiones, laudos y resoluciones emitidos por la propia CAAD;

**VII Bis. Garantizar a los deportistas con discapacidad auditiva un intérprete de lengua de señas mexicanas para la defensa de sus derechos en los procesos de apelación en los que intervenga; y**

VIII. Las demás que establezcan la presente ley y otras disposiciones reglamentarias.

Artículo 101. La Conade participará en la elaboración de programas de capacitación en actividades de activación física, cultura física y deporte con las dependencias y entidades de la administración pública federal, gobiernos de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales para el establecimiento de escuelas y centros de educación y capacitación para la formación de profesionales y técnicos en ramas de la cultura física y el deporte. En los citados programas, se deberá contemplar la capacitación y **especialización con respecto del deporte adaptado y sus modalidades que practican** las personas con algún tipo de discapacidad.

### Transitorio

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

### Notas

1 [https://www.dgb.sep.gob.mx/acciones-y-programas/ESDM/Informes\\_Sectoriales/8\\_El\\_deporte\\_para\\_personas\\_con\\_discapacidad.pdf](https://www.dgb.sep.gob.mx/acciones-y-programas/ESDM/Informes_Sectoriales/8_El_deporte_para_personas_con_discapacidad.pdf)

2 [http://www.deporte.gob.mx/deporteadaptado/paginas/deporte\\_adaptado.asp](http://www.deporte.gob.mx/deporteadaptado/paginas/deporte_adaptado.asp)

3 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TreatInt/Derechos%20Humanos/D39TER.pdf>

Dado en la sede de la Cámara de Diputados,  
a 18 de diciembre de 2018.

Diputado Ricardo de la Peña Marshall (rúbrica)

QUE EXPIDE LA LEY QUE CREA EL FIDEICOMISO OPERADOR DEL FONDO DE ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL PARA ARTISTAS Y PROMOTORES CULTURALES, A CARGO DEL DIPUTADO SANTIAGO GONZÁLEZ SOTO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, Santiago González Soto, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo que se dispone en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77, ambos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley que crea el Fideicomiso Operador del Fondo de Acceso a la Seguridad Social para Artistas y Promotores Culturales, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La cultura es un instrumento para comprender, reproducir y transformar el sistema social, permite que las sociedades reelaboren simbólicamente sus estructuras materiales mediante la reproducción de determinados fenómenos.<sup>1</sup> Aunque todos los mexicanos formamos parte de la reinterpretación cultural no todos creamos

expresiones artísticas, esto es labor de un grupo de profesionales que vuelcan sus esfuerzos en la producción cultural de importancia tangible e intangible para el sistema económico y para la definición del mexicano. Los artistas, creadores y promotores de la cultura son las columnas que sostienen y alimentan el desarrollo de nuestra sociedad, brindan identidad social y libertad, además de realizar la ardua tarea de esparcir su trabajo artístico a lo largo de todo el territorio nacional.

En pleno reconocimiento de la sustancial labor de los creadores culturales, esta iniciativa tiene por objeto incorporarlos a un sistema de seguridad social, al que tienen indiscutible derecho. Asimismo, reconoce que al derecho de los trabajadores culturales corresponden obligaciones tales como ajustarse a la normatividad, hacer las aportaciones que les correspondan e incorporarse en la economía formal, para aquellos que no lo estén, como lo hace cualquier otro trabajador y siguiendo las disposiciones de nuestra Carta Magna.

México es una nación con una amplia diversidad étnica. El complejo escenario geográfico y su regionalización han posibilitado el desenvolvimiento pleno y pluricultural de nuestra nación. Es reconocido a nivel internacional por sus tradiciones, su gastronomía, su historia y su amplia cultura en general. Los mexicanos cuando hablamos de nuestro país, nos sentimos identificados con sus bellezas naturales y la enorme riqueza cultural en todos los aspectos, música, danza, artes plásticas, dramaturgia y literatura, las cuales motivan a muchos de nosotros a dedicar su vida a la creación y difusión de alguna de ellas, motivados con el orgullo de sabernos parte de una gran tradición de sensibilidad, talento y creatividad.

En México, a pesar del gran número de artistas famosos a nivel nacional e internacional, la mayoría realizan sus actividades en condiciones laborales precarias, por lo que en muchos casos la demanda de trabajo sólo satisface sus necesidades básicas, haciendo evidente el rezago por carencias de recursos que no les permiten disfrutar de una vida digna. Aunque esta condición no es exclusiva de artistas, creadores y promotores de la cultura, de los más de 53.7 millones de trabajadores del país, solo el 37.6 por ciento tienen servicios de salud, explicado principalmente por la informalidad que prevalece en el mercado laboral.

Un error que suele cometerse es considerar que los artistas, creadores y promotores culturales no tienen relevancia en el agregado de la producción, tan sólo en 2016 el sector cultural aportó 3.3 por ciento del PIB nacional,<sup>2</sup> que representa 1.6 veces el tamaño de la economía de Estonia y una quinta parte de la economía de Grecia, de acuerdo con datos de la Cuenta Satélite de la Cultura de México. Ahora bien, frente a la contribución de la cultura a la economía nacional, contrasta el gasto público en actividades culturales, que, en 2016, fue del 0.25 por ciento del PIB, lo que lo hace un mercado eminentemente privado donde el 92 por ciento de la actividad no depende de la acción gubernamental.

En años recientes, la contribución del sector cultural al PIB ha tenido una tendencia creciente, de 2008 a 2016 se incrementó un 92 por ciento pasando de 320 mil 787 millones de pesos a 617 mil 397 millones (gráfica 1), en términos reales creció a una tasa de 4.5 por ciento anual.

**Gráfica 1. Contribución de la Cultura al PIB nacional de 2008 a 2013**  
(millones de pesos)



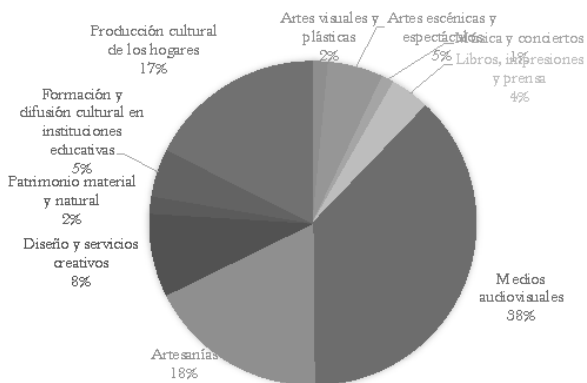
**Fuente:** Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Cuenta satélite de la cultura de México”, (DE, 17 de octubre, 2018:

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825074241.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825074241.pdf))

El gasto realizado por estas industrias, como porcentaje de todo el sector cultural en el año 2016, fue de 37 por ciento para medios audiovisuales, 17.5 por ciento para artesanías, 5.5 por ciento para las artes escénicas y espectáculos, 1.2 por ciento en la música y conciertos, para el diseño y servicios creativos fue de 8.29 por ciento y un 4 por ciento para libros. (Gráfica 2).



**Gráfica 2. Gasto en cultura por áreas generales en 2016**  
(porcentaje)



**Fuente:** Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Cuenta satélite de la cultura de México”, (DE, 17 de octubre, 2018:

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_es-truc/702825074241.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_es-truc/702825074241.pdf)

No obstante, el hecho de que el sector cultural no cuente con seguro social como lo hace el resto de la población trabajadora, a pesar de que desempeñan su labor como prestadores de servicios profesionales, se limita su garantía de contar con un seguro de vida, de gastos médicos mayores y de un fondo para el retiro.

Lo anterior, como lo establece el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”, lo que justifica que el derecho de todos los mexicanos a gozar de una vida digna con acceso a la salud, debe incluir a los artistas, creadores o promotores culturales, por lo que no debería ser una condición laboral que repercuta en el disfrute de sus derechos sociales.

Al ser una actividad legítima y tutelada jurídicamente como cualquier otra, que además del esfuerzo personal, implica la representación y orgullo de sus conciudadanos, no se puede continuar en la falsa idea de que al desarrollar una actividad para la cual tienen un ta-

lento especial, que disfrutan, tendría que ser suficiente. Todas nuestras habilidades esenciales se traducen en experiencia cultural y encuentran su mejor y más alta expresión en las artes. Es una equivocación muy frecuente confundir el progreso en las artes, con el hecho de que se ha cumplido con las indispensables necesidades económicas y el acceso a determinados servicios fundamentales para la vida.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123 fracción XXIX dispone: “Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.”

Asimismo, la Ley del Seguro Social en la fracción I del artículo 13o. dispone: “Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio: I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados”, disposición que evidentemente involucra a los artistas, creadores y promotores culturales, dadas sus condiciones de prestadores de servicios independientes, generalmente bajo el régimen de honorarios, con una relación de subordinación, sin que se vea reflejado en beneficio de sus derechos sociales, principalmente la seguridad social.

A lo largo de la década, se ha pretendido formalizar a este sector dentro de un régimen de acceso a la seguridad social. A principios de 2011, la entonces senadora María Rojo presentó una Iniciativa que proponía la creación de un fideicomiso para administrar un fondo de apoyo para el acceso de artistas, creadores y gestores culturales a la seguridad social, aunque se aprobó en Cámara de Senadores nunca llegó a la de Diputados, porque no había censo que evidenciara esta necesidad presupuestal. En 2017 la titular de la Secretaría de Cultura, María Cristina García Cepeda, aseguró que la seguridad social de los artistas era un tema prioritario y que se habían iniciados conversaciones con el secretario de Salud, pero no hubo más avance.<sup>3</sup> Durante la campaña presidencial, la asesora cultural de Morena, hoy virtual secretaria de Cultura, Alejandra Frausto, indicó que pondrían de nuevo el tema en la mesa.<sup>4</sup>

El 25 de septiembre, los senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, Verónica Delgado y Clemente Castañeda, presentaron una iniciativa que reforma a la Ley General de Cultura, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social para garantizar el acceso a la seguridad social de los artistas y sus familias, destinando al menos el 1 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación y asimismo, mencionado en la instalación de la comisión del mismo ramo.<sup>5</sup>

Adicionalmente, el artículo 4o. constitucional subsana una laguna en el derecho cultural mexicano, al garantizar el derecho al acceso a los bienes y servicios culturales. Este derecho puede ser garantizado con políticas de Estado en la materia, en las que los trabajadores del sector cultural sean considerados trabajadores especiales, por las condiciones en las que “desempeñan su labor, la especialización propia de su actividad y el constante agravio que se comete sobre sus condiciones laborales”.<sup>6</sup> Muchas legislaciones alrededor del mundo, han tomado cartas en el asunto con la intención de ser incluyentes con este grupo y superar la precariedad laboral en la que viven.<sup>7</sup>

Los trabajadores del sector cultural son recurrentemente contratados a partir de esquemas de subcontratación, ocasionando abusos como incumplimiento de las remuneraciones acordadas, cancelaciones de contratos o falta de seguridad social, entre otras. Los empleadores utilizan lo anterior, con el argumento de que los trabajadores del espectáculo son independientes, evadiendo sus responsabilidades legales, sin que los trabajadores cuenten con contratos sólidos que protejan sus derechos como trabajadores plenos, ya que éstos se limitan a regular sólo aquellas condiciones básicas de la relación de trabajo.<sup>8</sup>

Además, no todos los artistas cuentan con asociaciones sindicales que los respalden, o aun contando con ellas, éstas sólo suelen tener una función ornamental y realizan pactos con las empresas que contratan sus servicios,<sup>9</sup> por lo que esta situación es ventajosamente aprovechada por los contratistas, para exigirles que trabajen en condiciones que atentan contra lo dispuesto en las leyes laborales y sin prestación social alguna.<sup>10</sup>

En vista de lo previamente expuesto, la presente iniciativa tiene por objeto incorporar a los artistas, crea-

dores y promotores culturales al régimen obligatorio del seguro social, mediante la creación de un Fideicomiso Operador del Fondo de Acceso a la Seguridad Social para Artistas y Promotores Culturales.

Dicho fideicomiso, que estará constituido inicialmente con recursos presupuestales y aportaciones de los propios trabajadores entre otras aportaciones públicas o privadas, tendrá por nombre “Fideicomiso Operador del Fondo de Acceso a la Seguridad Social para Artistas y Promotores Culturales”.

De acuerdo con la normatividad aplicable a los fideicomisos públicos, su órgano de gobierno sería el comité técnico, subrayándose que no contará con una estructura por lo que la ejecución de sus fines se apoyaría en la Secretaría de Cultura, la que a su vez, tendría la responsabilidad de constituir, operar y mantener actualizado el Registro Nacional de Artistas y Promotores de la Cultura, instrumento fundamental para el otorgamiento del apoyo, por otro lado, las bases y procedimientos serán dictadas por el Comité Técnico, que contará con la asesoría y apoyo de la misma Secretaría.

Asimismo, derivado de la creación del Registro Nacional de Artistas y Promotores de la Cultura, se podrá contar con criterios claros y objetivos para la incorporación de los trabajadores culturales no sólo a la seguridad social, sino también a los programas de apoyo de proyectos y a su respectiva difusión.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito, integrante de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se expide la Ley que crea el Fideicomiso Operador del Fondo de Acceso a la Seguridad Social para Artistas y Promotores Culturales**

**Único.** Se expide la Ley que crea el Fideicomiso Operador del Fondo de Acceso a la Seguridad Social para Artistas y Promotores Culturales, para quedar como sigue:

**Ley que crea el Fideicomiso Operador del Fondo de Acceso a la Seguridad Social para Artistas y Promotores Culturales**

**Artículo 1o.** El Ejecutivo federal constituirá el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Acceso a la Seguridad Social para Artistas y Promotores Culturales.

El Fideicomiso tiene por objeto apoyar en los términos establecidos en esta Ley a artistas, creadores y promotores culturales para su incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social, de conformidad con los requisitos establecidos por el artículo 6º de la presente ley.

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

**I. Beneficiarios:** los artistas interpretativos, pintores, diseñadores, dibujantes artísticos, escultores y escenógrafos que desempeñan sus labores de manera independiente, no estando sujetos a relación laboral alguna y que en los términos de la presente ley se registren, inscriban y realicen las aportaciones que en la misma se establecen;

**II. Artistas:** los artistas intérpretes o ejecutantes, conforme a lo establecido en el artículo 116 de la Ley Federal del derecho de Autor;

**III. Creadores:** los autores en los términos del artículo 12 de la Ley Federal del Derecho de Autor vigente;

**IV. Promotores culturales:** las personas físicas que, de manera habitual, por cuenta propia o a nombre de terceros sin mediar una relación laboral, realizan actividades de promoción, difusión o fomento de actividades artísticas y culturales;

**V. Comité Técnico:** el Comité técnico del fideicomiso a que se refiere el artículo 3o. de la presente ley;

**VI. Fideicomiso:** el Fideicomiso constituido de conformidad con lo dispuesto por la presente ley;

**VII. Fideicomitente:** el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

**VIII. Fiduciaria:** la institución de crédito con la que el fideicomitente celebre el fideicomiso en términos de la presente ley;

**IX. Ley:** la ley que crea el fondo de acceso a la seguridad social para artistas y promotores culturales, y

**X. Registro:** el Registro Nacional de Artistas y Promotores Culturales.

**Artículo 3o.** El Fideicomiso contará con un Comité Técnico que estará integrado por un representante de cada una de las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo federal: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Cultura y el Instituto Mexicano del Seguro Social y por cada representante propietario habrá un suplente.

El Fideicomiso no tendrá estructura orgánica propia, por lo que no queda comprendido en los supuestos de los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

**Artículo 4o.** El Fondo de Acceso a la Seguridad Social para Artistas y Promotores Culturales, que será el patrimonio administrado por el Fideicomiso y se constituirá por:

**I.** Los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente, así como los recursos que anualmente se destinen para cumplir el objeto del Fideicomiso;

**II.** Las aportaciones que por iniciativa propia realicen las administraciones de las entidades federativas y de la Ciudad de México, en términos de los convenios de colaboración que éstos suscriban con la Fiduciaria de conformidad con lo previsto en la presente Ley;

**III.** Los productos que se generen por la inversión y administración de los recursos y bienes con que cuente dicho Fondo;

**IV. Los bienes que se aporten al Fondo;**

**V. Las aportaciones que realicen los beneficiarios, y**

**VI. Los demás que, por otros conceptos, se aporten para el mejor cumplimiento de sus fines.**

El patrimonio del Fideicomiso podrá incrementarse con aportaciones provenientes de las partidas presupuestales de ejercicios subsecuentes, así como con las aportaciones que realicen las administraciones de los gobiernos de las entidades federativas y de la Ciudad de México.

Las actividades realizadas en ejecución de la finalidad del Fideicomiso, únicamente estarán respaldadas por los recursos aportados al Fondo de Acceso a la Seguridad Social para Artistas y Promotores Culturales, con los límites y en los términos previstos en esta ley, por lo que el gobierno federal y las entidades de la administración pública paraestatal, no podrán responsabilizarse ni garantizar esas operaciones, así como tampoco asumir responsabilidad alguna respecto al cumplimiento del objeto del Fideicomiso.

**Artículo 5o.** El Comité Técnico, de manera enunciativa mas no limitativa, tendrá las siguientes facultades:

**I. Establecer las reglas de operación por las cuales se regirá el cumplimiento del fin del Fideicomiso;**

**II. Elaborar y publicar las bases y procedimientos a través de los cuales se constituirá y operará el Registro Nacional de Artistas y Promotores Culturales, debiendo quedar éste a cargo de la Secretaria de Cultura;**

**III. Elaborar la propuesta de Reglamento al que se refiere el último párrafo del artículo 13 de la Ley del Seguro Social; en todo caso, la aportación del Fondo y del beneficiario tendrá una proporcionalidad de uno a uno;**

**IV. Decidir las reglas y determinar los procedimientos para los actos de administración que se realicen sobre los recursos a que se refiere el artículo 4o. de esta ley;**

**V. Acatar lo dispuesto en materia de transparencia y vigilancia de los recursos públicos del Fideicomiso, de acuerdo con la normatividad en la materia, con el propósito de que los recursos del Fideicomiso se apliquen de forma transparente;**

**VI. Autorizar la celebración de los actos, convenios y demás actos jurídicos que puedan derivar en afectaciones para el patrimonio del Fideicomiso, así como aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines;**

**VII. Evaluar periódicamente los aspectos operativos del Fideicomiso;**

**VIII. Revisar y aprobar, en su caso, los informes que rinda la Fiduciaria sobre el manejo del patrimonio fideicomitado;**

**IX. Vigilar que los recursos que se aporten al Fideicomiso se destinen al cumplimiento de sus fines, sin perjuicio de lo que al efecto se establezca en las disposiciones administrativas;**

**X. Definir los criterios y dictar las decisiones sobre el ejercicio de las acciones que procedan con motivo de la defensa del patrimonio del Fideicomiso, comunicando por escrito dichas reglas y resoluciones a la Fiduciaria;**

**XI. Instruir mediante oficio a la Fiduciaria acerca de las personas a quienes deba conferirse mandato o poderes para que se cumplan las funciones secundarias, ligadas y conexas a la encomienda fiduciaria o para la defensa del patrimonio fideicomitado, indicando expresamente cuando los mandatarios podrán delegar sus facultades a terceros;**

**XII. Proponer las modificaciones que se pretendan realizar al Fideicomiso;**

**XIII. Ejercer y destinar con cargo al patrimonio del Fideicomiso, recursos económicos que le permitan el cumplimiento de las obligaciones que le impone la presente ley, y**

**XIV. Promover ante las autoridades competentes, las denuncias o querrelas por posibles irre-**

**gularidades que adviertan en la documentación que presenten los probables beneficiarios.**

**Artículo 6o. Serán Beneficiarios de los apoyos a que se refiere esta Ley, los que se definan en los términos de la fracción I, II, III y IV del artículo 2 de la misma, cumpliendo con los siguientes requisitos:**

**I. Que se encuentren en el supuesto previsto en el artículo 13, fracción I, de la Ley del Seguro Social;**

**II. Que no estén inscritos en ningún otro sistema de seguridad social, y**

**III. Que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Artistas y Promotores Culturales.**

**Artículo 7o. La aplicación de los recursos destinados al cumplimiento de los fines del Fideicomiso por parte de la Federación, se hará al día siguiente de la publicación de las reglas de operación a que se refiere el artículo 5o. de esta ley.**

**Podrán formalizarse convenios con las entidades federativas y la Ciudad de México con el propósito de incrementar el patrimonio de este Fideicomiso.**

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Dada la naturaleza de su objeto, el periodo durante el cual operará el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Acceso a la Seguridad Social para Artistas Creadores y Promotores Culturales será indeterminado.

**Tercero.** El Comité Técnico deberá publicar las reglas de operación a que se refiere el artículo 5º fracción I, a más tardar dentro de los 30 días naturales siguientes a la suscripción del Fideicomiso a que se refiere esta ley. Las bases y procedimientos a los que se refiere la fracción II del mismo artículo, serán publicados a más tardar dentro de los 30 días naturales siguientes a la publicación de la Reglas de Operación del Fideicomiso y la propuesta a la que se refiere la fracción III le deberá ser remitida al titular del Ejecutivo federal en

un plazo no mayor de 30 días naturales contados a partir del día siguiente de la publicación de las bases y procedimientos para la creación del Registro Nacional de Artistas y Promotores Culturales, por lo que a su vez, el Ejecutivo federal habrá de expedir el Reglamento al que se refiere el último párrafo del artículo 13 de la Ley del Seguro Social en un plazo no mayor de 30 días naturales a partir de la recepción de la propuesta enviada por el Comité Técnico.

### **Notas**

1 Canelini, N, Las culturas populares en el capitalismo. México, Nueva Imagen, página 8.

2 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Cuenta satélite de la cultura de México” (de 17 de octubre, 2018: [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825074241.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825074241.pdf))

3 Piñón, Aida, “Seguridad Social para artistas, una deuda pendiente” (de 16 de octubre, 2018: <http://www.eluniversal.com.mx/cultura/seguridad-social-para-artistas-una-deuda-pendiente>)

4 *Ibidem.*

5 El Informador, “Proponen dar seguro social a los artistas” (de 16 de octubre, 2018: <https://www.informador.mx/cultura/Proponen-dar-Seguro-social-a-los-artistas-20180925-0167.html>)

6 Feregrino, María Azucena, “La reglamentación y los ‘trabajos especiales’. Una mirada desde un paradigma complejo”, (DE, 16 de octubre, 2018:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952011000300005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000300005))

7 *Ibidem.*

8 *Ibidem.*

9 *Ibidem.*

10 *Ibidem.*

Palacio legislativo de San Lázaro,  
a 18 de diciembre de 2018.

Diputado Santiago González Soto (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PLANEACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA FRIDA ALEJANDRA ESPARZA MÁRQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Frida Alejandra Esparza Márquez, diputada de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Planeación, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) se considera como el principal instrumento que orienta las políticas públicas del gobierno federal, sin embargo los mecanismos de participación reconocidos en el marco jurídico vigente son muy limitados para incorporar la participación de la sociedad mexicana en su pluralidad y diversidad.

De acuerdo con la Ley de Planeación, sólo se consideran foros de consulta como mecanismo de participación de la ciudadanía. Esto ha ocasionado que en los últimos sexenios los procesos de consulta en torno a la elaboración del PND sean limitados, pues su formato y la omisión de incorporar otros esquemas y dimensiones de la participación han hecho poco efectivo para que la opinión de la ciudadanía incida de manera efectiva en la elaboración del PND.

En la presente iniciativa se plantean reformas para la adecuación del marco jurídico de la planeación nacional, el instrumento de política pública más importante del país, con el objetivo de reconocer la diversidad de canales y formas de participación, definir la participación ciudadana como principio de la planeación nacional, establecer la obligación de una plataforma de seguimiento a los compromisos derivados del plan nacional de desarrollo y garantizar mecanismos de participación ciudadana no sólo en el diagnóstico y elaboración del PND y sus programas, sino también en su implementación, seguimiento, evaluación y control.

Por último, se propone reconocer mecanismos de tecnología de información y comunicación en los procesos de participación ciudadana, como elementos habilitadores de una más amplia participación, sin menoscabar las formas presenciales, en el marco de un gobierno abierto entendido como un modelo de producción de políticas públicas en cuyo trabajo convergen la transparencia y la participación ciudadana, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.

### Argumentación

En la exposición de motivos de la Ley de Planeación de 1983, el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado expresaba que “la práctica de la planeación no es nueva en México pero requiere adaptarse a las necesidades de cada lugar y momento”<sup>1</sup>. A más de treinta años de la promulgación de esta ley han pasado ya varios sexenios que han tomado este marco jurídico para el desarrollo de su respectivo Plan Nacional de Desarrollo. Si bien se han implementado importantes cambios en la ley, sobre todo en cuanto al desarrollo de implementación y ejecución por parte de la administración pública, las últimas reformas relacionadas con los principios de perspectiva interculturalidad y de género, los mecanismos de participación social considerados desde los ochentas siguen siendo los mismos.

Por un lado, la amplitud de acceso a las tecnologías de información hace imperativo considerar los mecanismos que puede ofrecer la democracia electrónica como medio de comunicación de la ciudadanía con la administración pública, sin demeritar los mecanismos presenciales y análogos.

Por otro lado, la ley debe adecuar su marco conceptual de la participación, y pasar de una limitada visión de la sociedad dividida en sectores, a la integración y consideración de organizaciones de la sociedad civil y la pluralidad de pueblos y comunidades indígenas.

Siguiendo el enfoque de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), debemos considerar que no debemos dejar a nadie atrás, y además de incorporar visiones de género debemos considerar la inclusión de las personas tradicionalmente excluidas de las políticas. Es tarea del Estado facilitar el acceso de todas las personas, sin importar su condición, a la participación de la gestión pública y a la toma de decisiones de los asuntos que les afectan.

De acuerdo con Miguel Concha “desde hace décadas las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se han venido fortaleciendo, y una expresión de esos avances son los mecanismos de participación y consulta, formalizados en los ámbitos local, estatal y federal, con el objetivo de influir en las decisiones y conseguir su traducción en políticas públicas” (Concha, 2013).

El experto en participación ciudadana expresa que “nuestro país, sobre todo en los gobiernos locales tiene una larga trayectoria y experiencia en espacios de consulta y consejos ciudadanos, además de la integración de agendas de cara a los procesos electorales. En este sentido, las OSC tienen el derecho y legitimidad de participar en temas en las que se han ganado un reconocimiento y han desarrollado su agenda. La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil las reconoce como actoras de interés público, y son de vital importancia para el desarrollo nacional en un sistema que se precie de ser democrático.

Las organizaciones “tenemos el derecho a proponer en temas de nuestro interés, para favorecer políticas públicas para la infancia, las y los jóvenes, las mujeres, el desarrollo local; para el ejercicio del conjunto de los derechos humanos, la migración, la seguridad ciudadana, el cuidado al medio ambiente, entre muchos otros, en los que se cuenta con una agenda integrada y consensada” (Concha, 2013).

En este sentido, el próximo proceso de formulación de Plan Nacional de Desarrollo es una oportunidad para que el gobierno en turno, que se ha comprometido con incorporar mecanismos de democracia participativa en la gestión pública, incorpore a organizaciones de la sociedad civil en la planeación democrática de nuestro país y con ello tener insumos y participación de calidad en el principal instrumento de planificación para las políticas públicas.

También hay que considerar que la democracia participativa no se agota con las grandes consultas nacionales sobre temas torales. Debe ser reconocida en su amplitud de mecanismos de participación, en su diversidad de ámbitos de influencia y en la posibilidad de incidir en las diferentes etapas de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Las organizaciones de la sociedad civil también pueden contribuir en la elaboración de los diagnósticos; proponer enfoques de derechos humanos, equidad de género, y de ofrecer alternativas. En la experiencia de las OSC se encuentran procesos de monitoreo y evaluación, de ejercicios de contraloría social efectivos y reconocidos, así como mecanismos para el seguimiento y eventualmente, la difusión en el cumplimiento o no de lo que se comprometerá en el PND. Incorporar mecanismos de participación ciudadana en el monitoreo y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo también podría contribuir a fomentar la transparencia y la rendición de cuentas a las que están obligados los gobiernos.

En este sentido y retomando a Miguel Concha, la Ley de Planeación debería reconocer las diferentes modalidades de participación en su amplitud y diversidad, “tal como lo es la sociedad mexicana”, y deben considerar los espacios y las experiencias locales, entre ellos los consejos ciudadanos.

La Ley de Planeación debe establecer el derecho de participar, no sólo de manera vertical mediante consultas, sino de manera horizontal en todo el proceso de la planificación, desde el diseño, la evaluación y el control de las estrategias, políticas y programas que surjan del plan.

### **Concepto de participación ciudadana**

Aunque aparentemente el concepto de participación social y participación ciudadana pueden ser sinónimos, hay numerosos académicos que distinguen de manera clara los alcances de una y otra.

De acuerdo con el análisis de Azucena Serrano Rodríguez, la participación social es aquella en la cual los individuos pertenecen a asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, pero el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales. Mientras que:

“La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas

ciudadanas, la revocación de mandato y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas son formas de participación ciudadana” (Serrano Rodríguez, 2015).

Todos estos tipos de participación son muy importantes en los regímenes democráticos, porque nos permiten vigilar y controlar la gestión de nuestros gobernantes; además es la manera en la que la ciudadanía se hace escuchar y puede tomar parte en los asuntos públicos. De acuerdo con Robert Dahl (*Poliarchy, Participation and Opposition*, 1971), un sistema no se puede considerar democrático si los ciudadanos no tienen la oportunidad de participar efectivamente en el espacio público.

No olvidemos que la Ley de Planeación tiene sus orígenes en la década de los ochenta todavía con mucha influencia del régimen y la sociedad posrevolucionaria. En ese sentido, participación política implicaba prácticamente la pertenencia al partido hegemónico mediante alguno de sus sectores. En efecto, la Ley de Planeación menciona a las “organizaciones representativas” de la sociedad como órganos consultivos permanentes en el Sistema Nacional de Planeación.

En los primeros años de la implementación del neoliberalismo la Ley de Planeación institucionalizó las consultas populares, creando el Sistema Nacional de Planeación Democrática que mediante el desarrollo de foros se supone que surgió el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo en un régimen sin una verdadera representación política y sin transparencia pública, la participación sólo podía ser testimonial y ficticia, y en los hechos los foros sólo servían de acciones de legitimidad para la integración del PND. Dicho modelo de “planeación democrática” es el que sigue vigente hasta nuestros días (Serrano Rodríguez, 2015).

### Participación ciudadana en la gestión pública

En el marco del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México ha sido parte del diseño y compromiso de las Cartas Iberoamericanas las cuales son resultado de consensos alcanzados por los gobiernos iberoamericanos en materia de buen gobierno y administración pública. En las Cartas aparecen principios, orientaciones, fundamentos, derechos

y obligaciones para los estados, los funcionarios, incluyendo sus empleados y los ciudadanos (Sebastián, 2019).

En el centro de todas las cartas se encuentra el ciudadano y sus derechos, y son un documento de referencia para nuestro contexto mexicano.

En lo que corresponde a la participación, México adoptó la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en el marco de la Cumbre en Portugal en 2009. Cabe resaltar que uno de los documentos pilares del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*, y el documento *Una nueva gestión pública para América Latina* constituyen hoy una línea paradigmática que hasta la fecha sigue siendo vigente en los conceptos de administración pública en América Latina y en México (Sebastián, 2019).

En la carta iberoamericana referida, se entiende el concepto de participación ciudadana en la gestión pública, como:

“El proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas (CLAD, 2009).”

En este sentido, se considera que la participación es fundamental en la democracia, consustancial con los principios de representación política, y complementarios a éstos, y permite expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.

La participación ciudadana en la gestión pública, de acuerdo con la Carta, refuerza la posición activa de los ciudadanos y las ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población.

También establece la Carta que la participación ciudadana en la gestión, debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales. Se añade, además, que el



objeto es tender a la institucionalización de la participación como a la modificación de los equilibrios de poder a favor de aquellos que se encuentren subrepresentados en los circuitos de decisiones. Algo importante es que la Carta no efectúa distinciones según el derecho a participar, sea colectivo o personal. En este sentido se supone que el derecho de organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas no limita la participación individual o personal que pudiera realizarse.

Los componentes básicos del derecho de participación ciudadana en la gestión pública aparecen desarrollados en el Punto 35 de la Carta. Allí se consigna la necesidad de que los ordenamientos jurídicos estatales reconozcan a todos los habitantes el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública y garanticen su ejercicio efectivo.

En cuanto a la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de participación, la Carta sostiene que éstas posibilitan el desarrollo del derecho ciudadano a relacionarse y comunicarse electrónicamente con sus gobiernos y administraciones públicas, sin que esto genere restricciones para aquellos medios tradicionales. Para efectivizar este derecho, los Estados iberoamericanos promoverán el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, facilitando la participación, especialmente de los pueblos indígenas y grupos poblacionales marginados y culturalmente diversos.

En la Carta también se señala el derecho de “seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y pueblos indígenas”.

### **La participación ciudadana en un gobierno abierto**

México es un Estado fundador de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA-Open Government Partnership) (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, 2018), un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Esta iniciativa fue creada en septiembre de 2011, y está orientada a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en

el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos.

La AGA definió como uno de sus valores centrales la promoción de la participación ciudadana tanto en los procesos de toma de decisiones como en la formulación de políticas públicas. A través de sus iniciativas enmarcadas dentro de sus planes de Gobierno Abierto, las instituciones integrantes de la AGA buscan la disponibilidad de espacios en los que la ciudadanía pueda participar en la toma de decisiones.

Aunque todavía no hay una incorporación del gobierno abierto al marco jurídico constitucional o de leyes secundarias, conviene considerar los conceptos de gobierno abierto toda vez que México ha sido parte de la fundación de la Alianza por el Gobierno Abierto.

Por su parte el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales (INAI), se considera el gobierno abierto como un esquema de gestión y producción de políticas orientado a la atención y solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social (INAI, 2016).

En este sentido, el INAI enumera los escenarios de la participación, potencialidades que mejoran la calidad de la gestión pública y la resolución de problemas:

- La participación propicia condiciones que posibilitan el involucramiento informado de los ciudadanos en todas las fases de desarrollo de las políticas.
- Los espacios de participación aseguran la interlocución y la incidencia social efectiva en la toma de decisiones, así como en el diseño y evaluación institucional.
- La participación social detona soluciones social y tecnológicamente innovadoras a viejos problemas.
- La participación social implica la existencia de espacios diversos que permiten 1) identificar y recolectar preferencias, 2) consultar a los ciudadanos

sobre las acciones y decisiones de gobierno, y 3) involucrar a los públicos interesados en la co-creación de soluciones a los problemas públicos.

- Las instituciones públicas propician la consolidación de espacios formales de participación ciudadana, sin inhibir la participación espontánea de diversos actores sociales en todas las fases del ciclo de políticas.

Por otro lado, en el marco de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las plataformas de generación colaborativa de conocimiento y las redes sociales significan una gran contribución para la participación ciudadana. Con ellas se abren posibilidades innovadoras para la integración inmediata y permanente entre los ciudadanos y sus gobiernos.

Los tipos y canales de participación ciudadana pueden incluir múltiples formas de participación, relacionadas con la resolución de problemas comunitarios, votaciones directas en asambleas, involucramiento en campañas, protestas, acciones de voluntariado, peticiones ciudadanas, actividad de grupos o asociaciones, o entrega de opiniones o propuestas mediante el uso de consultas públicas. A nivel local, uno de los mecanismos de participación ciudadana que involucran el abrir el proceso de toma de decisiones lo constituyen los presupuestos participativos.

Es decir, la democracia participativa no se limita a la consulta. La organización internacional para la Participación Pública (IAPP por su siglas en inglés) desarrolló el Espectro de la Participación a fin de identificar los niveles en los que ocurre la misma, el objetivo de cada nivel, el tipo y alcance del compromiso el gobierno con el público y las posibles herramientas que mayormente se usan en cada uno de los niveles.

Los diferentes niveles de participación e involucramiento, dan cuenta del orden del compromiso de los actores gubernamentales con la distribución del poder mediante la toma de decisiones colaborativa.

**Tabla 1. Niveles y herramientas de la participación ciudadana**

Niveles	Objetivo	Compromiso	Herramientas
Informar	Dar al público información clara y objetiva para apoyarlo tanto en la comprensión del problema, como en las alternativas y posibles soluciones.	Les mantendremos informados.	Boletines informativos Páginas de Internet Salas de exhibición y diálogo
Consultar	Obtener retroalimentación al público al analizar alternativas y posibles soluciones.	Les mantendremos informados, escucharemos sus inquietudes y les haremos saber cómo su participación influyó en la decisión final.	Comentarios del público Grupos de enfoque. Encuestas y sondeos. Reuniones públicas
Involucrar	Trabajar directamente con el público durante el proceso, con el fin de confirmar que sus inquietudes hayan sido entendidas y tomadas en cuenta.	Trabajaremos con el público para asegurarnos de que sus inquietudes se reflejen directamente en el desarrollo de alternativas, y que puedan reconocer cómo influyó su participación en la decisión final.	Talleres Debates

Colaborar	Establecer relaciones con el público para analizar cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de alternativas, y la identificación de la mejor solución.	Buscaremos su asesoría para la formulación de soluciones. Incorporaremos sus comentarios y recomendaciones en el proceso de toma de decisiones, tanto como nos sea posible.	Comités Ciudadanos Generación de decisiones consensadas. Toma de decisiones participativas
Empoderar	Dejar en manos del público la toma de decisión final.	Implementaremos la decisión de la comunidad.	Jurados ciudadanos Votaciones Plebiscitos.

Fuente: *Spectrum of Public Participation*. Elaboración propia.

Como vemos, la consulta y los foros pueden ser apenas algunos de los diferentes mecanismos y niveles de involucramiento de la participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas.

En este sentido, y en el marco de la elaboración y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo, el uso de es-

trategias de gobierno abierto podría fortalecer la participación ciudadana mediante nuevas herramientas tecnológicas que permitan una adecuada interacción con la ciudadanía, brindando mayor legitimidad al proceso de diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación.

### Ordenamientos a modificar

La presente iniciativa con proyecto de decreto, se plantea la modificación de la Ley de Planeación de la siguiente manera:

En cuanto a la propuesta de redacción de la ley, se propone modificar la fracción V del artículo 1o. de la Ley de Planeación, con el objetivo de establecer la obligación expresa de que el Ejecutivo garantice la participación ciudadana, no sólo en la elaboración sino en la implementación, seguimiento, evaluación y control del plan y los programas.

En lo que refiere al artículo segundo, se propone incorporar como principios el de participación ciudadana en la gestión pública, retomando las consideraciones de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana; así como el de contraloría ciudadana de las políticas públicas.

En el artículo 9o., en el que se establecen obligaciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, se considera agregar la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no sólo de dar seguimiento al plan, sino también de informar de manera proactiva a la ciudadanía, sobre los avances y logros de las metas y objetivos de dicho instrumento.

De manera determinada se agrega la obligación de incluir una sección específica en el portal de Transparencia Presupuestaria relacionada con el plan de desarrollo, el cual deberá generar información oportuna, confiable y en tiempo real sobre los avances del plan y sus programas, ya que a la fecha el plan no se encuentra con este nivel de especificidad.

Con el objetivo de garantizar un correcto funcionamiento de la plataforma, con las mejores tecnologías y prácticas de gobierno abierto, se consideró agregar un párrafo relacionado con las características de los sistemas informáticos, los cuales deberán operar bajo un enfoque de interoperabilidad y de datos abiertos.

En cuanto al artículo 20, relacionado con la Participación Ciudadana, se considera agregar la obligación del Sistema Nacional de Planeación Democrática para fomentar el ejercicio de participación ciudadana en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y control del plan.

Con el objetivo de conceptos de participación argumentados más arriba, y superar la visión posrevolucionaria de la participación, se propone derogar por completo el segundo párrafo para una mejor redacción, e incorporar una técnica legislativa más generalizada. Con esta redacción además se cuidó no incurrir en una dirección o extralimitación de funciones del ejecutivo desde el legislativo, al dejar abierta la posibilidad de que el Ejecutivo sea el que seleccione los mecanismos mencionados, atendiendo los principios descritos.

Por último, pero no menos importante, se agrega un párrafo en el que se reconocen los mecanismos de participación mediante tecnologías de la información y la comunicación como un medio para facilitar la participación ciudadana, sin implicar que se discrimine la participación por medios no electrónicos.

Para ilustrar mejor lo expuesto, a continuación se presenta el siguiente cuadro comparativo:

**Tabla 2. Cuadro comparativo de las modificaciones propuestas a la Ley de Planeación.**

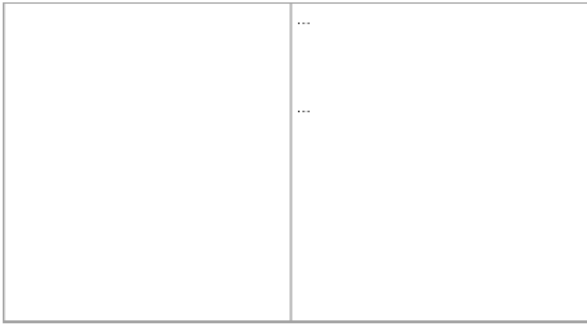
Texto vigente	Propuesta de modificación
Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:	Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:
I al IV ...	I al IV ...
V.- Las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y	V.- Las bases para que el Ejecutivo Federal garantice la participación ciudadana, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y control del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y
VI.- ...	VI.- ...
Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de	Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá

<p>interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:</p> <p>I a VIII ...</p> <p>No hay correlativo.</p> <p>No hay correlativo.</p>	<p>tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:</p> <p>I a VIII ...</p> <p><b>IX.- La participación ciudadana en la gestión pública, entendida esta como el proceso de construcción social de las políticas públicas que es complementaria a los principios democráticos de representación política, y que permite expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.</b></p> <p><b>X.- La contraloría ciudadana de las políticas públicas que se centra en procesos y actividades de control, seguimiento y vigilancia que permiten a los ciudadanos monitorear, evaluar y exigir cuentas a autoridades y funcionarios gubernamentales.</b></p>
--	--

<p><b>Artículo 9o.- ...</b></p> <p>...</p> <p>El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará seguimiento a los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</p> <p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la información relacionada con el seguimiento a que se refiere el párrafo anterior, en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos previstos por la legislación en</p>	<p><b>Artículo 9o.- ...</b></p> <p>...</p> <p>El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará seguimiento e <b>informará de manera proactiva a la ciudadanía sobre</b> los avances de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</p> <p>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la información relacionada con el seguimiento a que se refiere el párrafo anterior, <b>en una sección específica</b> del Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <b>generando información</b></p>
---	--

<p>materia de transparencia y acceso a la información pública.</p> <p>No hay correlativo.</p> <p><b>Artículo 20.-</b> En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, <del>con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la</del> elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.</p>	<p><b>oportuna, confiable y en tiempo real sobre los avances del Plan y sus programas</b>, en los términos previstos por la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública.</p> <p><b>Para garantizar la correcta evaluación y seguimiento del Plan y sus programas, los sistemas informáticos relacionados con los procesos de planificación se articularán bajo un enfoque de interoperabilidad, en línea y tiempo real, y estarán disponibles en formato de datos abiertos.</b></p> <p><b>Artículo 20.-</b> En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática se <b>fomentará el ejercicio de participación ciudadana en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación y control</b> del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.</p>
--	--

<p><del>Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares, de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.</del></p> <p>No hay correlativo.</p> <p>No hay correlativo.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Se deroga.</p> <p><b>Con el fin de garantizar la más amplia participación ciudadana en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Ejecutivo deberá habilitar diversos mecanismos de información, deliberación y consulta, promoviendo el ejercicio efectivo de este derecho de todos los sectores de la población, en todos los ámbitos sectoriales y órdenes de gobierno en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social.</b></p> <p><b>Se impulsarán mecanismos de tecnología de la información y la comunicación que faciliten la participación ciudadana en todas las fases de planeación. El uso de medios electrónicos no implicará la existencia de restricciones o discriminaciones para la población que participe por medios no electrónicos.</b></p>
--	--



En virtud de lo anteriormente expuesto, se pone a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Planeación**

**Único.** Se reforman la fracción V del artículo 1o., 20, primer párrafo; 9o., segundo y tercer párrafos; se deroga el segundo párrafo del artículo 20; y se adicionan las fracciones IX y X del artículo 2o., quinto párrafo del artículo 9o., y tercer y cuarto párrafo del artículo 20; todos de la Ley de Planeación para quedar como sigue:

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

I. al IV. ...

**V.** Las bases para que el Ejecutivo federal garantice la participación ciudadana, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y control del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y

VI. ...

**Artículo 2o.** La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I. a VIII. ...

**IX.** La participación ciudadana en la gestión pública, entendida ésta como el proceso de construcción social de las políticas públicas que es complementaria a los principios democráticos de representación política, y que permite expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.

**X.** La contraloría ciudadana de las políticas públicas que se centra en procesos y actividades de control, seguimiento y vigilancia que permiten a los ciudadanos monitorear, evaluar y exigir cuentas a autoridades y funcionarios gubernamentales.

**Artículo 9o.** ...

...

El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dará seguimiento e informará de manera proactiva a la ciudadanía sobre los avances de las dependencias y entidades de la administración pública federal en el logro de los objetivos y metas del Plan y sus programas, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará la información relacionada con el seguimiento a que se refiere el párrafo anterior, en una sección específica del portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, generando información oportuna, confiable y en tiempo real sobre los avances del Plan y sus programas, en los términos previstos por la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública.

**Para garantizar la correcta evaluación y seguimiento del Plan y sus programas, los sistemas informáticos relacionados con los procesos de planificación se articularán bajo un enfoque de interoperabilidad, en línea y tiempo real, y estarán disponibles en formato de datos abiertos.**

**Artículo 20.** En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática se fomentará el ejercicio de

**participación ciudadana en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación y control del Plan y los programas a que se refiere esta ley.**

Se deroga.

**Con el fin de garantizar la más amplia participación ciudadana en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Ejecutivo deberá habilitar diversos mecanismos de información, deliberación y consulta, promoviendo el ejercicio efectivo de este derecho de todos los sectores de la población, en todos los ámbitos sectoriales y órdenes de gobierno en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social.**

**Se impulsarán mecanismos de tecnología de la información y la comunicación que faciliten la participación ciudadana en todas las fases de planeación. El uso de medios electrónicos no implicará la existencia de restricciones o discriminaciones para la población que participe por medios no electrónicos.**

...

...

### Transitorios

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

**Segundo.** El Ejecutivo federal deberá expedir el reglamento de esta ley en un plazo no mayor a 90 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

### Notas

1 “Exposición de motivos de la Ley de Planeación”, en Planeación Democrática, No. 1, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, febrero de 1983.

Cepal. (28 de noviembre de 2018). De Gobierno Abierto a Estado Abierto. Obtenido de <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto>

CLAD. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana. Lisboa: CLAD. Recuperado el 17 de Mayo de 2018, de

<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view>

Concha, M. (16 de Marzo de 2013). Participación Ciudadana en el PND. La Jornada. Recuperado el 12 de diciembre de 2018, de <https://www.jornada.com.mx/2013/03/16/opinion/018a1pol>

Dahl, R. A. (1971). *Poliarchy, Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

INAI. (2016). Modelo teórico de Gobierno Abierto. Ciudad de México: INAI.

ONU. (2015). Resolución 70/1: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. . New York: Naciones Unidas.

Ramírez Alujas, Á. y. (2014). Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Sebastián Piana, R. (2010). Las Cartas Iberoamericanas para una gestión pública de calidad. Orientaciones y buenas prácticas. Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, 23-63.

Serrano Rodríguez, A. (2015). La participación ciudadana en México. Revista de estudios políticos. Recuperado el 12 de diciembre de 2018, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162015000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005)

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
18 de diciembre de 2018.

Diputada Frida Alejandra Esparza Márquez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO IRÁN SANTIAGO MANUEL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Irán Santiago Manuel, diputado federal a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (Morena), con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV, del Apartado A, del artículo 20. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente

### Planteamiento del problema

En el mundo se hablan unas 7 mil lenguas<sup>1</sup>, las que en muchos casos han convivido o conviven desafiando diversos procesos de homogenización lingüístico-culturales<sup>2</sup> o se encuentran sobreviviendo a contextos de discriminación estructural.

Por ello, resulta relevante cuestionarse si la lengua y en consecuencia el derecho al uso de la lengua, es una categoría reconocida y protegida en el marco del derecho internacional de los derechos humanos y con qué alcance, así como su interrelación con los demás derechos, especialmente el derecho humano a la educación.

En cuanto a los derechos humanos relativos a la protección, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos se considera a ciertos grupos o colectivos humanos bajo una especial necesidad de protección.

En tal sentido, se encuentran algunas disposiciones relativas a las minorías lingüísticas, por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o en la Convención de los Derechos del Niño que garantizan el derecho a utilizar la lengua minoritaria, en base a una interpretación amplia que toma en cuenta no sólo el derecho de defensa y el derecho de libertad de lengua, sino también a la protección específica de los elementos identificadores de las minorías.

Otro instrumento relevante es la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, la cual establece en su artículo 4.3, que los Estados “deberán adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías puedan tener oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno”.

En el artículo 5, numeral 1, inciso c, de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, los Estados asumieron el deber de reconocer a los miembros de las minorías nacionales el derecho a ejercer las actividades docentes que les sean propias, entre ellas, la de establecer y mantener escuelas y, según la política de cada Estado en materia de educación, emplear y enseñar su propio idioma, siempre y cuando: a) ese derecho no se ejerza de manera que impida a los miembros de las minorías comprender la cultura y el idioma del conjunto de la colectividad y tomar parte en sus actividades, ni que comprometa la soberanía nacional; b) el nivel de enseñanza en estas escuelas no sea inferior al nivel general prescrito o aprobado por las autoridades competentes; y c) la asistencia a tales escuelas sea facultativa.

También los instrumentos internacionales relativos a los pueblos indígenas contienen disposiciones relativas al uso lengua en general y/o a la lengua en relación con la educación. Así, por ejemplo, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo consagra la obligación de adoptar las medidas para preservar las lenguas de los pueblos indígenas y promover el desarrollo y la utilización de las mismas. Establece a su vez, que siempre que sea viable, deberá enseñarse a las niñas y los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.

Por su parte, el artículo 13 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, establece el derecho “a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas, así como a mantenerlos”. Contempla a su vez, en el artículo 14.1 el derecho “a establecer y controlar sus sistemas e insti-

tuciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje” y en el artículo 14.3 dispone la obligación de los Estados de adoptar medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas “para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma”.

Entre los instrumentos de más reciente adopción, la Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia establece que los Estados se comprometen a prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, todos los actos y manifestaciones de discriminación e intolerancia, incluyendo “cualquier restricción o limitación al uso del idioma, tradiciones, costumbres y cultura de las personas, en actividades públicas o privadas”.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha reconocido la lengua como “uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura”, considerando a su vez que “uno de los pilares de la libertad de expresión es precisamente el derecho a hablar, y que este implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma de su elección en la expresión de su pensamiento”.

No obstante, que las normas de carácter internacional hacen alusión a la enseñanza de la lengua materna, la Constitución no contiene la obligación del Estado a garantizar el derecho a la educación en la lengua materna.

Cabe mencionar, que con motivo de la reforma en 2001 al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoció que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, publicándose en 2003 la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. En este instrumento normativo se creó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, que tiene entre sus objetivos promover el fortalecimiento, la preservación y el desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, y el cual empezó a operar en 2005.

No obstante que el artículo 11 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, dispone que la población indígena debe tener acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y que las autoridades federales y locales adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, es necesario que el derecho a la educación en la lengua materna debe tener el estatus de un derecho humano fundamental y ser reconocido en la Constitución.

### Argumentos

En materia del derecho a la educación en la lengua materna y la educación intercultural bilingüe, son muchos los informes e investigaciones que ponen de relieve la prioridad de una educación que responda a estos postulados.

Las lenguas son el instrumento de mayor alcance para la preservación y el desarrollo de nuestro patrimonio cultural tangible e intangible. Toda iniciativa para promover la difusión de las lenguas maternas servirá no sólo para incentivar la diversidad lingüística y la educación multilingüe, sino también para crear mayor conciencia sobre las tradiciones lingüísticas y culturales del mundo e inspirar a la solidaridad basada en el entendimiento, la tolerancia y el diálogo.

Cabe mencionar que, entre los más recientes, se encuentra el documento temático sobre educación y pueblos indígenas: Prioridades para una educación inclusiva, en el que se realza la prioridad de una educación de calidad con programas educativos que sean apropiados cultural y lingüísticamente y que los pueblos indígenas deben estar facultados para tomar la iniciativa en el desarrollo de los mismos. Se recomienda a su vez, la educación en la lengua materna para niñas, niños, jóvenes y personas adultas indígenas, reafirmando que las niñas y los niños aprenden mejor en su lengua materna. Otros puntos refieren a materiales pedagógicos cultural y lingüísticamente apropiados, la necesidad de remover los estereotipos negativos y discriminatorios, hacer más eficiente la capacitación de los y las docentes, incluyendo la habilidad para enseñar en la lengua materna o étnica de sus estudiantes; una adecuada asignación de recursos financieros y para una total comprensión de la brecha educativa y de las barreras que enfrentan los estudiantes indígenas, contar con información fiable y desagregada.



El informe UNESCO de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo de 2010 ya había advertido que “la estigmatización es un poderoso factor de marginación que los/as niños/as arrastran consigo hasta en las mismas aulas de la escuela. Desde los aborígenes australianos hasta los pueblos indígenas de América Latina, la falta de instrucción en lengua materna forma parte con frecuencia de un proceso más vasto de subordinación cultural y discriminación social”<sup>3</sup>.

Esta iniciativa pretende reconocer el derecho a la educación en la lengua materna y a una educación intercultural como derechos indisociables del derecho humano a la educación y consiguientemente de una buena educación. La interrelación entre el derecho a la educación y los derechos lingüísticos también debe ser plenamente reconocida.

Ello supone, entre otras cosas, respetar y aplicar los instrumentos y estándares internacionales de protección existentes en la materia y la readecuación de las normas secundarias.

Las políticas educativas de promoción del derecho a la educación en la lengua materna y de la educación intercultural bilingüe, deben incorporar el enfoque de derechos, de interculturalidad y de igualdad de género, como presupuesto fundamental para la consecución de transformaciones profundas en todos los ámbitos y procesos educativos. El diseño e implementación de los métodos educativos, los materiales educativos, los sistemas de evaluación y diseño de indicadores, entre otros, también deben ser elaborados e implementados bajo la óptica de estos enfoques.

La educación intercultural y en lengua materna, deben empezar en la primera infancia y continuar implementándose en todos los niveles y modalidades de la educación. Deben hacerse realidad en la educación primaria, secundaria y educación media superior.

Un elemento central de la educación intercultural para estos grupos es el conocimiento de su cultura. El objetivo es que lleguen a valorarla y a entenderse a sí mismos como creadores en y desde su cultura. El objetivo del dominio, oral y escrito, de la lengua materna adquiere desde este objetivo su pleno sentido, pues la lengua propia es la que permite nombrar la cultura propia. Se trata de despertar el orgullo de su identidad.

Es mediante la lengua materna que puede mantener y recuperar los conocimientos, saberes y prácticas tradicionales y ancestrales que son parte esencial de la identidad cultural de los pueblos indígenas.

Todo idioma refleja una visión del mundo única en su género, con su propio sistema de valores, su filosofía específica y sus características culturales peculiares. Su extinción supone una pérdida irrecuperable de los conocimientos culturales únicos que se han ido encarnando en él a lo largo de los siglos. Entre ellos figuran algunos de índole histórica, espiritual y ecológica que pueden ser esenciales no sólo para la supervivencia de sus hablantes, sino también para las de un número incalculable de personas. La lengua es una fuente de creación y un vector de la tradición para la comunidad de sus hablantes. Es un soporte de su identidad y un elemento esencial de su patrimonio cultural.

Por ello, es necesario permitir que los pueblos indígenas proyecten sus propias prácticas educativas y modelos de gestión comunitarias a partir de sus cosmovisiones y valores.

Debe tomarse en cuenta, que la enseñanza de la lengua materna no tiene ningún impacto presupuestal, es decir, que no es necesario asignarle recursos adicionales en el Presupuesto de Egresos de la Federación debido a que los docentes que la impartirán son los mismos profesores de lengua indígena que pueden ser reubicados en su zona lingüística. Para ello, al momento de adecuar el marco normativo vigente, tendrá que realizarse un diagnóstico para conocer el número de profesores de educación indígena, su antigüedad, dominio de la lengua, formación y ubicación geográfica, para poder determinar, en su caso, su zona escolar o su reubicación.

Finalmente, cabe precisar que la enseñanza de la lengua materna no pretende sustituir la enseñanza del idioma inglés, ni se contrapone con el Programa Nacional de Inglés, que es un programa presupuestario sujeto a Reglas de Operación (Acuerdo número 26/12/17 por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Nacional de Inglés para el ejercicio fiscal 2018), bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública, el cual surgió a partir de la necesidad de contar con escuelas públicas de educación básica que impartieran la enseñanza del inglés como segunda lengua, justificando su creación en la relevancia

del saber inglés como una ventaja competitiva que permitirá a los estudiantes tener acceso a más información, mejorar sus oportunidades profesionales y laborales, así como su movilidad social.

Por lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma la fracción IV, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción IV, del Apartado A, del artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 2o. ...**

...

...

...

...

**A. ...**

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

**IV.** Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. **El Estado garantizará el derecho a la educación en la lengua materna, los métodos propios de aprendizaje y a una educación intercultural.**

**V. a VIII. ...**

**B. ...**

...

**I. a IX. ...**

**Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones al marco normativo que corresponda, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente decreto, en un plazo máximo de ciento ochenta días, contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

**Notas**

1 UNESCO, 2014. Mensaje por el Día Internacional de la Lengua Materna, de 21 de febrero de 2014: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002262/226238s.pdf>

2 Procesos de colonización, asimilación y globalización, por ejemplo.

3 UNESCO y Oxford University Press (2010), Informe de seguimiento de la educación para todos en el Mundo: Llegar a los marginados (página 12.)

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 18 de diciembre de 2018.

Diputado Irán Santiago Manuel (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 36 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JORGE ARTURO ESPADAS GALVÁN E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, diputados Jorge Arturo Espadas Galván y las y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6 numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, nos permitimos presentar para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 36 fracción II de la Ley del Impuesto sobre la Renta en materia de deducibilidad en la adquisición de vehículos.

Para tal efecto, procedemos a dar cumplimiento a los elementos indicados en el numeral 78 del citado ordenamiento reglamentario.

### I. Encabezado o título de la propuesta

Ha quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

### II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver

La presente iniciativa tiene como propósito establecer una política pública que permita fortalecer a la industria automotriz nacional que se ha visto afectada en años recientes por la situación económica que vive el país.

La contracción en sus niveles de ventas, obedece –principalmente– al **incremento en los precios de los combustibles**, el alza constante que ha registrado **la tasa de inflación** que ha llevado a muchas compañías a detener sus inversiones; así como la incertidumbre ante el resultado de la renegociación del acuerdo comercial con América del norte.

Es responsabilidad del gobierno implementar las políticas que permitan el fortalecimiento y crecimiento de sus industrias, pues son el motor de la economía y fuente de empleo.

Con ese fin, se propone **fortalecer las regulaciones que promuevan el consumo privado, como una forma de estimular el mercado doméstico**, y al mismo tiempo implementar un mecanismo fiscal que beneficie a un mayor número de mexicanos; y que paralelamente contribuya a minimizar el grave deterioro ambiental causado por el uso de parque vehicular que sobradamente ha excedido su vida útil.

A ese respecto, se propone establecer un esquema atractivo de deducibilidad que incentive el consumo; contribuya a la renovación del parque vehicular y permita atender el grave problema de contaminación ambiental producto de los gases de vehículos viejos.

En ese tenor, se propone reformar la Ley del Impuesto sobre la Renta **para permitir una deducción de hasta un monto de 400 mil pesos** en las inversiones asociadas a la compra de automóviles que funcionan en base a hidrocarburos. Tratándose de aquellos vehículos impulsados por energía eléctrica, o por una combinación de hidrocarburos y electricidad (híbridos) o por energías alternativas como el hidrogeno u otras similares, **permitir su deducción al 100 por ciento**.

### III. Argumentos que la sustenten (exposición de motivos)

Nuestro país comenzó a trabajar en la industria automotriz a partir de que General Motors inauguró la primera planta en el estado de México por el año 1935. A partir de entonces, el país vive un constante crecimiento en el sector automotriz, al grado de tener un papel importante dentro de la economía mexicana gracias a la gran cantidad de reconocidas marcas que aquí se encuentran.

La industria automotriz tiene una presencia importante en varias entidades federativas del país, entre ellas, el estado de Guanajuato, pues ha desarrollado importantes centros de fabricación en las regiones norte y centro; 18 complejos productivos de vehículos ligeros en 11 estados; 8 estados tienen plantas armadoras de vehículos pesados y motores; 26 estados tienen empresas proveedoras de autopartes; así como redes de distribución en todo la geografía mexicana; hay más de 2 mil agencias distribuidoras de vehículos nuevos y servicio de posventa localizadas a lo largo del territorio nacional, que representan más de 40 marcas. La industria automotriz da empleo directo aproximadamen-

te a 1.8 millones de personas, y es uno de los principales receptores de inversión extranjera directa.

Por consiguiente, es innegable que la industria automotriz es un motor destacado de la economía mexicana, y de varios rubros más, por su capacidad para innovar procesos y tecnologías, generar formas de manufactura y formación en la ingeniería organizacional del trabajo, propiciar novedosas formas de enseñanza y aprendizaje en las aulas y su entrenamiento en las estaciones de trabajo, en los talleres y fábricas.

Es una industria vigorosa que empuja la economía, por ejemplo **en 2015 contribuyó con 3.1 por ciento del producto interno bruto (PIB) nacional**, con un crecimiento de 2.6 por ciento respecto del PIB nacional, y 18.3 por ciento del PIB manufacturero; genera impactos positivos en 157 actividades económicas del país, de las cuales 8.1 corresponden a la industria manufacturera y 73 a comercio y servicios. De los 20 sectores que integran el sector manufacturero, es uno de los tres que han tenido mayor crecimiento, ya que los demás se han estancado.

A la fecha, México es el séptimo mayor fabricante de automóviles en el mundo y líder latinoamericano de producción y exportación. Esta lista la encabeza China con una producción de 16 millones de unidades por año. México ha llegado a desplazar productores como España y Francia.<sup>1</sup>



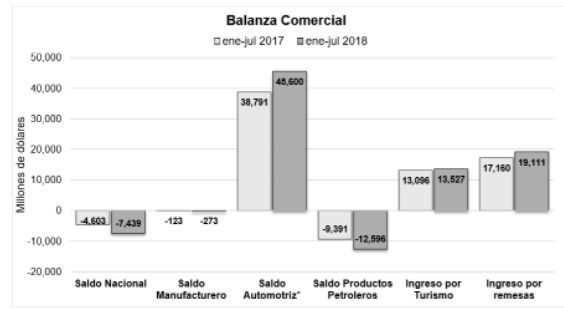
BOLETÍN DE PRENSA

CIFRAS DE SEPTIEMBRE Y ACUMULADO 2018

PERÍODO	PRODUCCIÓN	EXPORTACIÓN	VENTA PÚBLICO
Septiembre 2018	320,071	306,003	114,653
Septiembre 2017	323,474	286,400	116,356
Variación %	-1.1%	6.8%	-1.5%
Diferencia	-3,403	19,603	-1,703
Ene.-Sep. 2018	2,953,735	2,570,700	1,028,379
Ene.-Sep. 2017	2,937,684	2,390,530	1,106,848
Variación %	0.5%	7.5%	-7.1%
Diferencia	16,051	180,170	-78,469

Fuente: IMECOT - Registro administrativo de la industria automotriz de vehículos ligeros.

Tan sólo en el periodo enero a julio de 2017, la industria automotriz registró un superávit de 45 mil 600 millones de dólares, con un incremento de 17.6 por ciento comparado con el saldo registrado en el mismo periodo en 2016. La exportación de productos automotrices fue de 79 mil 378 millones de dólares en el citado período enero-julio 2017, representando 35.5 por ciento de las exportaciones manufactureras y 31.0 por ciento de las exportaciones nacionales.



Fuente: SAT, SE, BAI/BOCO, INEGI. Balanza Comercial de Mercancías de México. SHIEG. Información de Interés Nacional.

Para 2018, el sector automotriz presenta cifras históricas récord: se exportaron 306 mil 3 vehículos ligeros, mostrando un **incremento de 6.8 por ciento** con respecto a 2017, con lo cual se obtiene un acumulado de 2, 570,700 unidades enviadas al extranjero durante 2018, cifra que constituye un **incremento de 7.5 por ciento** comparado con las 2, 390,530 de unidades exportadas en el mismo periodo de 2017.

Un análisis por regiones, permite identificar que durante el periodo enero-septiembre 2018, el mayor número de exportaciones tuvo como destino Estados Unidos de América (EUA) y Canadá, representando 80.9 por ciento del total exportado.

Región de destino	SEPTIEMBRE		Cambio %	Participación		Región de destino	ENE-SEP		Cambio %	Participación	
	2017	2018		2017	2018		2017	2018			
EE.UU.	207,375	238,261	14.0%	77.4%	77.9%	EE.UU.	1,741,512	1,880,465	8.0%	72.9%	73.1%
Canadá	19,639	17,210	-12.3%	6.9%	5.0%	Canadá	198,438	199,252	0.4%	8.2%	7.0%
Latinoamérica	18,539	26,246	34.3%	6.8%	8.8%	Latinoamérica	170,535	225,265	31.1%	7.1%	8.7%
Europa	16,131	16,141	-11.0%	6.3%	5.2%	Europa	115,321	194,199	68.4%	4.0%	7.0%
Asia	3,164	6,834	78.1%	1.1%	1.8%	Asia	23,341	38,344	64.3%	1.0%	1.4%
África	142	1,012	622.8%	0.0%	0.3%	África	1,019	4,919	388.0%	0.0%	0.2%
Otros	18,412	1,480	-91.9%	6.4%	0.9%	Otros	139,967	31,507	-77.4%	5.9%	1.2%
Exportación Total	286,400	306,003	6.0%	100.0%	100.0%	Exportación Total	2,390,530	2,570,700	7.5%	100.0%	100.0%

Fuente: IMEOT - Registro administrativo de la industria automotriz de vehículos ligeros.

Empero, al examinar con detenimiento las cifras de 2017 y las de 2018, pueden advertirse algunos datos que, por decir lo menos, producen un **panorama de contrastes** en la industria automotriz nacional para lo que fue 2017 y lo que va de 2018.

Esto es así, ya que de acuerdo con cifras de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), **la producción y exportación de vehículos ligeros registraron niveles históricos; sin embargo, la venta nacional de vehículos ligeros mostró una variación negativa.**

Esto es, **frente al incremento anual que durante 2017 registraron la producción y exportación de ve-**

**hículos ligeros**, provocada en gran medida a la apertura de nuevas plantas armadoras –en específico, las dos nuevas plantas de KIA y Audi–; **se observó una baja venta de vehículos ligeros en el país**, según datos de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz, AC (AMIA) y la Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores (AMDA).

Entre los factores que pudieron haber causado ese efecto de contraste, se consideran, por un lado, el **incremento en los precios de los combustibles**, así como el alza constante que ha registrado **la tasa de inflación**, lo que ha generado que muchas personas o compañías decidieran detener sus inversiones hasta saber qué tanto se verían afectadas por estos conceptos.

Otro aspecto importante que impactó las ventas de vehículos fue que durante 2017 en los EUA –que representan el destino principal de los vehículos ligeros fabricados en México– de acuerdo con el reporte de *Ward's Automotive*, se registró una baja en sus niveles de venta de 1.9 por ciento en comparación con 2016.

En una entrevista a Manuel Nieblas, socio líder de la Industria de Manufactura en Deloitte, señaló que si el mercado estadounidense reduce su expectativa de ventas nacionales, eso provocará que algunas de las marcas establecidas en México **ajusten sus niveles de fabricación en algunos modelos, lo que sí impactaría directamente las cifras de producción mexicanas**.<sup>2</sup>

No obstante, uno de los factores que más afectaron a la industria automotriz en México, fue la incertidumbre generada por la renegociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

En ese contexto, lo lógico es preguntarse: ¿qué tiene que hacer el gobierno mexicano respecto de la **industria automotriz** para contrarrestar estos efectos? Consideramos que la respuesta es clara: **implementar políticas públicas que den certidumbre a la economía**.

Sabemos que circunstancias externas e internas determinan la inestabilidad que se vive en materia económica en México: el debilitamiento del peso frente al dólar, el aumento de las tasas globales de interés, la volatilidad en el precio del petróleo, y la inflación, **son factores importantes de esa incertidumbre**.

Lo anterior es relevante porque tal como lo ha apuntado la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), **el crecimiento de la economía se ve afectado en la medida en que se intensifica la incertidumbre**<sup>3</sup>. Ese organismo proyecta que la economía mundial crezca 3.7 por ciento (antes 3.9 por ciento) tanto en 2018 como en 2019; **esto derivado –particularmente– a que la confianza se ha debilitado**.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Banco de México en sus expectativas de crecimiento para nuestro país. **Se tiene una expectativa de crecimiento anual del PIB de 2.13 por ciento para 2018 y 2.17 por ciento para 2019**. Los analistas señalan como los principales factores que podrían obstaculizar el crecimiento económico de nuestro país: **1) incertidumbre interna, 2) factores coyunturales (política sobre comercio exterior), y 3) problemas de inseguridad pública**.<sup>4</sup>

De ahí la importancia de proyectar y consolidar a nivel nacional, aquellas acciones que permitan dar –en la medida de lo posible– certidumbre al rumbo de la economía.

La política pública debe ser el instrumento para fomentar el crecimiento económico, lo cual comprende la implementación de medidas fiscales que apoyen el crecimiento a largo plazo.

A ese respecto, consideramos estratégico **fortalecer las regulaciones que promuevan el consumo privado, como una forma de estimular el mercado doméstico**, y al mismo tiempo implementar un mecanismo fiscal que beneficie a un mayor número de mexicanos; y que paralelamente contribuya a minimizar el grave deterioro ambiental causado por el uso de parque vehicular que sobradamente ha excedido su vida útil y que se calcula en 70 por ciento de vehículos, mismo que por ese motivo ya no debieran estar en circulación.

Para contribuir a la solución de este problema, el gobierno mexicano **debe buscar un programa de sustitución de parque vehicular, propiciando y promoviendo la movilidad a través de vehículos híbridos y eléctricos** (cuyas ventas aún representan 1 por ciento en el mercado interno)<sup>5</sup>; **y de los nuevos vehículos de combustión interna** que actualmente están sujetos a mayores controles y normas de eficiencia energética.

Lamentablemente, el régimen fiscal que aplica a la adquisición de vehículos nuevos, lejos de favorecer a ese propósito, son motivo de desaliento. Se paga impuesto por la mera adquisición de automóviles y luego –año con año– por su tenencia.

Por ello, estimamos que una medida que puede contribuir al programa de sustitución (renovación) del parque vehicular radica en **ofrecer esquemas de financiamiento más atractivos**, acordes a las necesidades particulares del consumidor actual.

Máxime considerando que la gran generalidad de las personas que adquieren vehículos, lo hacen bajo alguna modalidad de financiamiento, por carecer de los recursos para hacer una adquisición al contado, **la deducibilidad** juega un papel importante.

La deducibilidad es un componente importante de la política fiscal, que contribuye a brindar apoyos a ciertos segmentos de la población; en el caso de la industria automotriz, el establecimiento de un esquema atractivo de deducibilidad puede contribuir a la renovación del parque vehicular.

**Una política fiscal que incremente el monto de deducción en la compra de un vehículo nuevo, incentiva el consumo** de bienes de capital, fortalece los activos de las empresas y consumidoras de flotillas, y apoya a los contribuyentes.

En mérito de lo anterior, se propone reformar la Ley del Impuesto sobre la Renta **para permitir una deducción de hasta un monto de 400 mil pesos** en las inversiones asociadas a la compra de automóviles que funcionan a base a hidrocarburos.

Tratándose de aquellos vehículos impulsados por energía eléctrica, o por una combinación de hidrocarburos y electricidad (híbridos) o por energías alternativas como el hidrogeno u otras similares, **permitir su deducción al 100 por ciento**.

Conviene apuntar que este planteamiento no es novedoso, se ha presentado en diversas legislaturas<sup>6</sup>; y el propio sector lo ha señalado como una medida que puede fomentar el crecimiento de la industria.

Recientemente, en un encuentro con la Comisión de Economía del Senado de la República, los represen-

tantes de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA), solicitaron apoyo para fomentar la compra de autos nuevos y renovación del parque vehicular. A ese respecto, **propusieron aumentar el límite de deducción de impuestos para la compra de vehículos nuevos**.

Desde la óptica de los representantes del sector, uno de los principales factores que obstaculizan el crecimiento del mercado es la escasa participación de financiamiento en la venta de autos nuevos. En la reunión, legisladores y representantes de la AMIA **coincidieron en la urgencia de incentivar el mercado interno, y proteger al sector ante las nuevas reglas del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)**.<sup>7</sup>

El nuevo acuerdo comercial T-MEC, en cuanto a las reglas de origen de automóviles, **prevé un incremento gradual del valor de contenido regional de 62.5 a 75 por ciento**, contemplando además que 40 por ciento del valor del vehículo se fabrique en países con salario por hora superior a 16 dólares americanos, y que 70 por ciento del acero y aluminio será originario de la región de América del norte.

Para ello, se contempla un periodo de transición de siete años, dentro de los cuales se contempla el primer incremento a los cuatro años de la entrada en vigor del tratado y el segundo ajuste a los tres años posteriores.

En el rubro de autopartes, se incrementa gradualmente del valor de contenido regional a 65, 70 y 75 por ciento, dependiendo del tipo de autoparte. Se elimina el “*tracing list*”, el cual establecía el beneficio para que ciertos bienes pudieran ser considerados como “originarios” independientemente de su país de origen.

Si bien estas medidas –a juicio de los expertos– buscan establecer estándares que promuevan el intercambio de información y la cooperación entre países; sin duda alguna constituyen también retos para las industrias nacionales.

## V. Denominación del proyecto de ley o decreto

También fue precisado al inicio de este documento y lo es iniciativa con proyecto de **Decreto que reforma el artículo 36 fracción II de la Ley del Impuesto sobre la Renta**.

## VI. Ordenamientos a modificar

Como lo indica el título referido, lo es el la Ley del Impuesto sobre la Renta.

## VII. Texto normativo propuesto

En mérito de lo anterior, sometemos a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de:

### Decreto que reforma el artículo 36, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 36, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

Artículo 36.

I. ...

II. Las inversiones de automóviles sólo serán deducibles hasta por un monto de 400 mil pesos. Tratándose de inversiones realizadas en automóviles cuya propulsión sea a través de baterías eléctricas recargables, así como de automóviles eléctricos que además cuenten con motor de combustión interna o con motor accionado por hidrógeno, éstos sean deducibles en 100 por ciento.

Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable tratándose de contribuyentes cuya actividad consista en el otorgamiento del uso o goce temporal de automóvil, siempre y cuando los destinen exclusivamente a esa actividad.

...

## VIII. Artículos transitorios

Sobre el particular, se proponen los siguientes:

### Transitorios

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

### Notas

1 PWC, Industria Automotriz, consultable en

<https://www.pwc.com/mx/es/industrias/automotriz.html>

2 Manuel Nieblas, Socio Líder de la Industria de Manufactura en Deloitte México. Entrevista 6 de febrero de 2018, consultable en <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articulos/industria-automotriz-2018.html>

3 OECD. Extracto de comunicado de prensa publicado el 20 de septiembre de 2018.

4 Banco de México. Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: septiembre 2018, publicado el 1° de octubre de 2018.

5 Se calcula que en 2016, se vendieron poco más de 1.6 millones de vehículos de este tipo.

6 Ejemplo de ello es la Iniciativa suscrita por Diputados integrantes de la Comisión Especial de la industria automotriz de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, consultable en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2017/feb/20170214-VI.html#Iniciativa>

7 Industria automotriz pide fortalecer mercado interno 22 Noviembre 2018, Redacción El Punto Crítico, consultable en

<http://www.elpuntocritico.com/noticias-mexico/economia-nacional/165365-industria-automotriz-pide-fortalecer-mercado-inter-no.html>

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 18 de diciembre de 2018.

Diputado Jorge Arturo Espadas Galván (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA LILIA HERRERA ANZALDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política, los artículos 6, fracción I, 66, 68, 71, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción V al artículo 17 y se agregan los artículos 29 y 30 en una Sección V, modificando la numeración y recorriéndose las secciones y artículos subsecuentes del Capítulo IV, Título Segundo, se agrega la fracción V al artículo 31 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica; con el siguiente:

### Planteamiento

La presente iniciativa tiene por objeto dar cumplimiento a lo establecido en los artículos Tercero, Décimo Tercero y Décimo Cuarto Transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016 por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en materia de armonización legislativa, a fin de establecer el Subsistema Nacional de Información de Ordenamiento Territorial y Urbano, con la siguiente argumentación.

### Argumentación

El 28 de noviembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Ley que significó la suma de esfuerzos y voluntades, todas ellas compaginadas a un solo propósito –establecer una Ley de acuerdo a la realidad territorial y urbana de nuestro país.

Cuando desde el Senado de la República se formó un grupo plural para analizar y conformar la Reforma a la Ley General, se realizaron consultas académicas, técnicas y de opinión social; la Universidad Nacional Autónoma de México jugó un papel importante para do-

tar de certeza jurídica, en total armonía con la expertise y experiencia legislativa-técnica de quienes fuimos integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial del Senado de la República y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial.

La ley nos confirió normas que permitieron impulsar el ordenamiento de las ciudades y el territorio tomando como eje la movilidad; hábitat; sostenibilidad; competitividad; planeación; derecho a la ciudad; gobernanza metropolitana; así como la participación social y ciudadana.

Como legisladora, en la construcción del proyecto, sostuve entre otros propósitos, la importancia de armonizar la aplicación de las normas con otras leyes que se aplicarían de forma transversal, adicional a generar la concurrencia federal, estatal y municipal, para fortalecer la aplicación, regulación y vigilancia de los asentamientos humanos, la ordenación territorial y el desarrollo urbano.

Estos propósitos se tradujeron a las siguientes obligaciones legislativas establecidas en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016:

**Tercero.** En un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento.

(...)

**Décimo Tercero.** En un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión deberá adecuar las disposiciones legales para establecer las sanciones a quienes autoricen, ordenen, edifiquen o realicen obras de infraestructura y asentamientos humanos en zonas de riesgo.

**Décimo Cuarto.** En un plazo no mayor a seis meses a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica que incorpore el Sub-



sistema Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano.

Estas obligaciones legislativas, de las cuales estamos en falta de cumplimiento, son primordiales para dotar de una completa eficacia a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenación Territorial y Desarrollo Urbano, y con ello generar una armonización federal y en las entidades federativas en completo respeto a sus facultades y competencias.

En materia de lo establecido en el artículo Décimo Tercero Transitorio, el pasado 20 de septiembre, presenté ante ustedes, una iniciativa que adiciona el Código Penal Federal,<sup>1</sup> a fin de sancionar acciones en materia de gestión de riesgos, con ello además de ser vitalmente importante para dar certeza a la Ley de Protección Civil y a la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenación Territorial, lo es para quienes somos vulnerables en materia de desastres naturales y construcciones irregulares.

Por cuanto a lo establecido en los artículos Tercero y Décimo Cuarto Transitorios, a fin de dar cumplimiento a estas disposiciones, pongo a su consideración incorporar formalmente a la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica el Subsistema Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano, con la finalidad de que en México se cuente con la información en materia de territorio, de usos de suelo, centros de población, distribución de los asentamientos humanos e índices de consolidación urbano-regional.

Cabe señalar que uno de los objetivos de esta reforma es que la información sea de calidad, veraz, pública y oportuna, su establecimiento permitirá la observancia de la Ley en la Regulación de los Asentamientos Humanos, el sano manejo ambiental, así como la integración de los procesos de urbanización sustentable y prioritaria.

Si bien el 27 de julio de 2017, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo que permitía realizar un cambio de nombre al Subsistema Nacional de Información Geográfica y del Medio Ambiente, para quedar como *Subsistema Nacional de Información Geográfica, Medio Ambiente, Ordenamiento Territorial y Urbano*;<sup>2</sup> sin embargo el Acuerdo cubre parcialmente el mandato legal establecido y no da la certeza

normativa para el cumplimiento del Artículo Décimo Cuarto Transitorio.

Hasta ahora, podemos acceder a información de fuentes no oficiales, ejercicios que demuestran un gran ejemplo del desarrollo del acceso abierto a datos producidos desde las instituciones públicas; por señalar un ejemplo en 2017 bajo la tutela de la iniciativa OpenStreetMap México<sup>3</sup> un grupo de jóvenes de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex) de la Facultad de Geografía, realizaron para México, un Mapatón Regional se Asentamientos Informales, sus resultados fueron que al menos 113.4 millones de personas en América Latina viven en Asentamientos Humanos irregulares.

Aunado a lo anterior y al propósito de la presente iniciativa, el cumplimiento del mandato transitorio legal, implicaría coadyuvar con los retos ligados a la pobreza y la desigualdad, al cambio climático y a la competitividad. Un mapeo con información eficaz permite vigilar y hacer operables las políticas públicas tanto Federales, estatales, municipales o bien regionales.

Por ejemplo, la organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, señala que la finalidad de establecer un sistema territorial es identificar “las dinámicas de los sistemas agrarios, las interrelaciones entre las áreas rurales y urbanas, así como la existencia de polos de atracción vinculados al mercado, producción y tecnología, nuevos sistemas de información y aquellos cambios resultantes en las dimensiones sociales, económicas, ambientales y culturales”.<sup>4</sup>

Un caso de éxito en la implementación de sistemas especializados es el establecido en la Unión Europea, bajo el nombre de “Estrategia de Especialización Inteligente” la cual representa una aproximación estratégica regional, para promover un crecimiento sostenible, inclusivo e impulsado por la innovación en Europa.<sup>5</sup>

Es por lo anterior que hoy resulta relevante identificar las oportunidades y obligaciones en materia territorial, crear sinergias para la planeación y diseño en la legislación urbana, es parte de la actividad que como actores públicos debemos asumir en pro de nuestras comunidades y ciudades del País.

Fortalecer las instituciones coadyuva a responder efectivamente a los retos y oportunidades para consolidar la reforma que llevó más de 10 años aprobar así como

los compromisos que están en cumplimiento a través de la Agenda 2030. Como sabemos el principal eje para la gestión del territorio es la información.

Conforme a lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona la fracción V al artículo 17 y se agregan los artículos 29 y 30 en una Sección V, modificando la numeración y recorriéndose las secciones y artículos subsecuentes del Capítulo IV, Título Segundo, se agrega la fracción V al artículo 31, todos de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica;**

**Único.** Se adiciona la fracción V al artículo 17 y se agregan los artículos 29 y 30 en la una Sección V, modificando la numeración y recorriéndose las secciones y artículos subsecuentes del Capítulo IV, Título Segundo y se adiciona la fracción V del artículo 31 de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, para quedar como sigue:

**Artículo 17.** El Sistema contará con los siguientes Subsistemas Nacionales de Información:

I. (...)

II. (...)

III. (...)

IV. (...)

#### **V. Ordenamiento Territorial y Urbano**

Cada Subsistema tendrá como objetivo producir, integrar y difundir Información demográfica y social; económica y financiera; y geográfica y del medio ambiente; de Gobierno, seguridad pública e impartición de justicia; y de **ordenamiento territorial y urbano** según corresponda.

#### **Sección V**

#### **Del Subsistema Nacional de Información de Ordenamiento Territorial y Urbano**

**Artículo 29.** El Subsistema Nacional de Información de Ordenamiento Territorial y Urbano, gene-

rará una **infraestructura de información que contenga el marco geoestadístico, límites territoriales estatales, municipales y metropolitanos; las referencias de localización de los asentamientos humanos, centros de población y de las zonas urbanas.**

El Subsistema referido en el párrafo anterior, deberá generar, como mínimo indicadores sobre los siguientes temas: uso de suelo, distribución de la población urbana, rural o mixta, índices de suficiencia y acceso vial, nivel de urbanización, índices de dispersión, distribución espacial de los asentamientos humanos, índices metropolitanos, índices de consolidación urbano-regional.

**Artículo 30.** El Instituto elaborará, con la colaboración de las Unidades y de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, los indicadores a que se refiere el artículo anterior a partir de la información básica proveniente de:

**I. El Sistema Nacional de Información Territorial y Urbano**

**II. Información contenida en los planes y programas sobre ordenamiento territorial y urbano.**

**III. Los registros administrativos que permitan obtener información en la materia.**

#### **Sección VI**

#### **De los Comités de los Subsistemas**

**Artículo 31.** Cada Subsistema contará con un Comité Ejecutivo que se integrará por un vicepresidente de la Junta de Gobierno, quien lo presidirá, así como por al menos los coordinadores de las Unidades que a continuación se señalan para cada Subsistema Nacional de Información:

I. a la IV (...)

**V. Ordenamiento Territorial y Urbano: Los coordinadores de las secretarías de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Agricultura y Desarrollo Rural; Bienestar y Comunicaciones y Transportes, así como por un representante del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y de un representante de los**

**Consejos Locales y Municipales de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano.**

(...)

(...)

(...)

(...)

**Artículo 32.** Los Comités Ejecutivos tendrán las facultades siguientes:

I. a la VII (...)

(...)

**Artículo 33.** Los Comités Técnicos Especializados serán instancias colegiadas de participación y consulta creados por acuerdo de la Junta de Gobierno, integrados por representantes de las Unidades y del Instituto, quien promoverá la constitución y adecuado funcionamiento de los mismos sujetándose a las disposiciones siguientes:

I. a la III (...)

(...)

(...)

**Artículo 34.** Los Comités Técnicos Especializados a los que se refiere el artículo anterior tendrán las funciones siguientes:

I. a la V. (...)

**Sección VII  
De las Unidades del Estado**

**Artículo 35.** Las Unidades del Estado distintas al Instituto, cuando desarrollen actividades relacionadas con la producción, integración, conservación y difusión de Información de Interés Nacional, deberán:

I. a la VII. (...)

(...)

(...)

**Artículo 36.** Para el correcto funcionamiento y coordinación del Sistema, se designará a un coordinador por cada grupo de Unidades correspondientes a una misma cámara legislativa federal o local; dependencia o entidad paraestatal de la administración pública federal; entidad federativa; organismo constitucional autónomo federal o de las entidades federativas, municipio o tribunal administrativo, así como del Poder Judicial de la Federación o de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas.

(...)

**Artículo 37.** Los coordinadores a que se refiere el artículo anterior tendrán bajo su responsabilidad:

I. a la VI. (...)

**Artículo 38.** A efecto de apoyar en la capacitación y actualización de los servidores públicos de las Unidades, así como en la investigación permanente en temas de producción y análisis de la Información, el Instituto podrá realizar las funciones siguientes:

I. a la VII (...)

**Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** El instituto, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, generarán los instrumentos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 29 y 30 de la presente Ley.

**Notas**

1 Iniciativa presentada y publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 20 de septiembre de 2018. Turnada a la Comisión de Justicia. Disponible en:

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun\\_3738436\\_20180920\\_1537286212.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3738436_20180920_1537286212.pdf)

2 Acuerdo Publicado en el Diario Oficial de la Federación, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5488140&fecha=27/06/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5488140&fecha=27/06/2017)

3 Página consultada el 15 agosto de 2017: <http://www.openstreetmap.mx/>

4 Plataforma de Territorios Inteligentes. FAO.

<http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/resumen-del-proyecto/desarrollo-territorial/es/>

5 *Ibidem*, 4

Ciudad de México, a 18 de diciembre de 2018.

Diputada Ana Lilia Herrera Anzaldo (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 9 Y 91 A 93 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, A CARGO DEL DIPUTADO SANTIAGO GONZÁLEZ SOTO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El suscrito, Santiago González Soto, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo que se dispone en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración la presente iniciativa que reforma la Ley Nacional de Ejecución Penal, conforme a los siguientes

#### **Antecedentes**

El Estado mexicano ha desamparado los derechos laborales que asisten a las personas privadas de la libertad que trabajan en los centros estatales penitenciarios

femeninos y masculinos del país, los cuales albergan un total de 111 mil 214 hombres y mujeres, integrantes de la comunidad penitenciaria trabajadora dentro de los centros de reinserción social estatal.<sup>1</sup> Los esquemas jornaleros prevalecientes en los centros de reinserción social de México, no ofrecen las mínimas prestaciones de ley y de seguridad social a las personas privadas de la libertad y, se han instituido, en sistemas practicados y reproducidos en los 274 penales estatales con los que cuenta el país.<sup>2</sup> Esta realidad, no difiere de lo que a lo largo del territorio nacional se vive dentro de los centros penitenciarios estatales, en donde los penales de México, la seguridad social, pensiones y jubilaciones son inexistentes.

El Inegi reporta que en el país, para el cierre de 2016, se encontraban en los centros penitenciarios de las entidades federativas un total de 188 mil 262 personas, de las que 95 por ciento correspondía a hombres y 5 a mujeres. El estatus jurídico de esta comunidad era que 35 por ciento de la población reclusa no tenía sentencia y, de este grupo, el mayormente afectado era el de la mujer, dado que 44 por ciento de ellas, estaba en proceso. Los gobiernos locales reportaron al Instituto Nacional de Estadística que 59 por ciento de esta población reclusa, es decir, 111 mil 214 personas, practicaron durante el citado período, alguna actividad ocupacional.<sup>3</sup>

Esto ha ocasionado que la familia de los internos e internas subsidien hasta ahora, prácticamente la estadía de los privados de la libertad, apoyándoles con comida, ropa y medicinas. Este núcleo se encuentra inmerso en un patrón de vida donde está ausente la seguridad social, al estar recluso en el penal, quienes eran los jefes o jefas de familia.

Ahora bien, conocer las características específicas que imperan en las condiciones de la vida laboral dentro de los centros de reinserción social de México, constituye uno de los retos pendientes dentro de la agenda nacional en términos del logro de la reinserción social con base a la prevención de la reincidencia delictiva que pretende combatir las causas del delito, fomentando y alentando la cultura del trabajo digno.

La intención de la presente propuesta de reforma es fortalecer el sistema penitenciario mexicano, particularmente al interior de los penales, donde a través del trabajo digno se dé paso a eliminar la desigualdad sa-

larial que históricamente se ha dado en las cárceles de México, respecto de quienes trabajan dentro de una sociedad libre.

De acuerdo con la normativa vigente en materia de laboral, el desempeño de un trabajo implica tener acceso a salarios decorosos, justamente remunerados y con prestaciones de ley. Resulta paradójico que dentro de los centros penitenciarios, donde el Estado debe ser escrupuloso en la observancia de la ley, se violen los derechos laborales de internos e internas y, se vulnere el acceso a la seguridad social de sus familias, cancelándose de tajo, la posibilidad de que una persona privada de la libertad que sostuvo una relación laboral al interior del penal, pueda obtener una pensión o jubilación en tiempo y forma, cuando la labor desempeñada en reclusión fue bajo la subordinación de industrias, maquiladoras o giros de servicio, es decir un patrón debidamente constituido de conformidad con la Ley Federal de Trabajo.

Dicha población está integrada mayoritariamente por hombres y mujeres jóvenes, con edades inferiores a 35 años, cuyas sentencias para el caso de los varones promedian 14.7 años y para las mujeres 15.8 años. Desde un enfoque de análisis laboral, se deduce que en tres lustros – tiempo promedio de sus sentencias-, esta población, carecerá de los más elementales derechos laborales. Al salir del penal, los miembros de esa comunidad, no tendrán ningún antecedente o referencia laboral; carecerán de aportaciones para jubilación o pensiones y, no tendrán ningún seguimiento de apoyo para su reinserción social.

Tales condiciones laborales contradicen los lineamientos de protección al trabajo carcelario recomendado por la Organización Internacional del Trabajo<sup>4</sup> y lo previsto para el cometido del trabajo digno en el artículo 18 de la Constitución.<sup>5</sup>

Si bien el desempeño del trabajo en los penales en México está sujeto a la consideración de diversas situaciones de carácter legal y reglamentario, la reinserción social de las personas privadas de la libertad será posible sólo con un esquema donde tenga plena vigencia el respeto de los derechos laborales, a través del cual el Estado mexicano se encuentre presente para respaldar con acciones concretas un ejercicio de lo que sería el derecho laboral penitenciario.

Uno de los problemas que imperan en el sistema penitenciario mexicano, es la falta de oportunidades que permitan a las personas privadas de la libertad reinserirse en la sociedad y que no ha sido atendida en las leyes secundarias de la reforma penal, no obstante que la Ley Nacional de Ejecución Penal, contiene preceptos pretenciosos para combatir problemas como la grave saturación en las cárceles mexicanas.

La legislación que tuvo impacto constitucional en 2008 conllevó a la transformación de los juicios orales y el nuevo sistema de justicia penal acusatorio sin embargo, entre sus objetivos estaba el buscar la prevención de crisis como la del penal de Topo Chico, en la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León, que dio lugar a una disputa entre grupos antagónicos de reos, dejando 49 personas muertas siendo este uno de los episodios más sangrientos en la historia moderna de los penales mexicanos.

Si bien uno de los problemas más graves de los centros de reclusión es la violencia, detonada ante el gran índice de “sobrepoblación, que a nivel nacional alcanza un promedio de 18 por ciento, según datos de 2015 del gobierno federal; el de Topo Chico, según esta fuente, ascendía a 7.6 por ciento. No obstante, una recomendación de 2010 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) elevaba la cifra de sobrepoblación a 29.86 por ciento, con niveles críticos en algunas cárceles de hasta 200 por ciento” (sic),<sup>6</sup> ello conlleva a que las personas reclusas muy difícilmente se logren reinsertar en la sociedad, aunado a las escasas oportunidades para cumplir dicho objetivo.

Es claro que para combatir el tema de sobrepoblación en los centros penitenciarios, el Estado debe invertir recursos para la creación de penales en lugares estratégicos del país, sin embargo, la política de austeridad que prevalece en la realidad política mexicana hace hipotética la idea de contar con esos proyectos de infraestructura a corto plazo. No obstante ello algo en lo que sí se podría accionar, es en crear elementos que permitan que el objeto de la reclusión se cumpla, es decir, fortalecer las actividades al interior de los centros penitenciarios para la reinserción social de las personas privadas de la libertad, por ejemplo, uno de los objetivos que se han estado impulsando por diferentes entes es insertar a por lo menos la mitad de la población en reclusión en puestos de trabajo o ingresarlos

en planes de capacitación laboral que les permita tener una mejor reinserción social.

En aras de lo anterior el gobierno federal ha puesto en operación en las 32 entidades del país las mesas Pro-Labora, para impulsar mecanismos de trabajo para terceros, para los propios penales y de autoempleo para los reclusos.

En México, cerca de “233 mil 469 personas están recluidas en alguna de las 379 cárceles que integran el sistema penitenciario nacional”, de acuerdo con datos publicados en julio de 2016, por el órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social, de la Comisión Nacional de Seguridad.

La mayoría de la población privada de su libertad, está en el rango de edad de 18 a 30 años, por lo que para la dependencia, uno de los retos es encontrar “alicientes” para que los reos se inscriban a este tipo de actividades, pues no se les puede obligar a participar.

Las instancias civiles se han manifestado por la necesidad de fijar facilidades fiscales e infraestructura que den oportunidades de trabajo dentro de los centros penitenciarios, esto ante la dificultad para encontrar trabajo a la que se enfrentan las personas puestas en libertad, ello debido al estigma que prevalece y a que su estancia en prisión queda registrada incluso en los diversos sitios de internet.

Actualmente, la reinserción social no ha dado resultados toda vez que las personas que han sido puestas en libertad vuelven a prisión por delinquir, lo que implica una problemática enorme y por lo tanto una señal de que el sistema de reinserción requiere cambios. Los altos índices de reincidencia delictiva en México indican que se debe replantear el sistema de prevención y reinserción social, que no está funcionando pues se siguen llevando las mismas prácticas atenuadas por la práctica ascendente de hechos de corrupción.

Si bien hay acciones de capacitación productiva al interior de los centros penitenciarios, que aunque no en todos los penales del país se llevan a cabo, la incorporación al trabajo de las personas no se está reflejando lo que ocasiona que el objeto de la reclusión que es la reinserción no se actualice.

En consecuencia, con las modificaciones del presente decreto se garantiza que el Estado cuente con un sistema eficiente en materia de trabajo para reforzar la reinserción social al dar oportunidad a las personas privadas de su libertad a conformar una relación de trabajo al interior del centro penitenciario que le permita, aparte de percibir un ingreso, tener garantizada la seguridad social que le abarque a sus beneficiarios, además de las prestaciones de ley que le favorezcan en materia laboral y de acuerdo a su situación jurídica.

Otro punto de reflexión lo constituye el hecho de que en los penales mexicanos, subsisten infraestructuras deterioradas y con una escasa oferta laboral dentro de sus instalaciones; esto se traduce en un impacto negativo sobre la reinserción social intra y extramuros, tornándolas endebles.

Sobre el trabajo penitenciario se tiene la cualidad de que funge como una tarea educativa al operar el aprendizaje de la estructuración de tiempos de la vida cotidiana dentro de las cárceles; al establecimiento de pautas colectivas que ayudan a las tareas de reinserción social; a la disminución de la inestabilidad emocional de las personas privadas de la libertad; a reducir el ocio y la conflictividad entre internas e internos y, adicionalmente, a ser un factor que genera valores importantes como es vincular el esfuerzo con la recompensa monetaria y mejorar la autoestima, entre otras.

Las directrices sobre las que se fundamenta el ámbito del trabajo en los penales, si bien ocupan el tiempo de las personas privadas de la libertad, reduciendo esquemas de conflictividad; auxiliando en la reducción de su condena y permitiéndoles devengar algún tipo de ingreso, los salarios y prestaciones pagados ahí, relegan lo previsto en el penúltimo párrafo del artículo 91 del capítulo VI de la Ley Nacional de Ejecución Penal, donde se establece que “las personas privadas de la libertad tendrán acceso a seguros, prestaciones y servicios de seguridad social, con base en la legislación en la materia, cuyo ejercicio sea compatible con su situación jurídica”.<sup>7</sup>

No obstante lo anterior, el acceso a la seguridad social es un elemento que no se actualiza ya sea por falta de difusión o la falta de petición de las personas a ser beneficiados por ese derecho.

El trabajo penitenciario presenta diversos desafíos, su implementación está enfocada al logro de la reinserción social de la persona privada de la libertad; a la activación de habilidades para su posterior reinserción al interno de la sociedad; al contexto terapéutico del trabajo y la incidencia dentro de la disciplina de la institución carcelaria.

Adicionalmente conlleva las condiciones del desempeño amparado por el derecho laboral y su distinción respecto de otras figuras jurídicas para evitar abusos y situaciones de extrema vulnerabilidad en la comunidad penitenciaria.

El trabajo tiene un concepto de no obligatoriedad en la Ley Nacional de Ejecución Penal, una persona privada de la libertad decide si quiere trabajar o no en los reclusorios. Los trabajos desempeñados al interior de las cárceles pueden ser encargados por la autoridad penitenciaria; por una empresa privada o incluso por otros reclusos. El trabajo penitenciario, sin embargo, en todas sus representaciones, requiere el amparo de un ordenamiento para las diversas formas existentes.

El esquema desarrollado dentro del trabajo penitenciario, evidencia una escasez de puestos de trabajo potencialmente bien remunerados e indica la urgencia de multiplicar las ofertas y procesos selectivos en este ámbito, que permitan garantizar beneficios económicos razonables a las empresas que confían al instalarse dentro del sistema penitenciario y también, se garantice el acceso a mejores salarios y prestaciones para las internas que trabajan.

Las personas privadas de la libertad llegan a desempeñarse laboralmente por años, sin tener acceso a ningún tipo de prestación que coadyuve en su reinserción laboral una vez cumplida sus condenas.

Por citar un caso en particular, subsisten en los penales de Apodaca y Topo Chico una falta de propuestas laborales de empresas externas para las personas privadas de la libertad y escasos fondos en el penal para el pago de salarios a las personas privadas de su libertad, por labores desempeñadas como limpieza o cocina, entre otras. Tales condiciones constituyen una auténtica emergencia por atender, dado que los ingresos de las internas llegan a representar 77 pesos mensuales para quienes laboran en las áreas de limpieza; 80.9 por ciento de las mujeres privadas de la libertad, ob-

tienen menos de mil pesos al mes en diversos puestos de trabajo; sólo 2 por ciento tiene ingresos superiores a los dos mil pesos mensuales. Este contexto laboral permite afirmar que 92.7 por ciento de las mujeres que viven en Topo Chico, devengan salarios al margen de lo establecido por las leyes mexicanas para los salarios mínimos dentro del ámbito laboral.

Asimismo, en la encuesta aplicada a las internas, el mejoramiento de los salarios ocupa la tercera demanda formulada por ellas, para optimizar sus condiciones de vida, antecedida sólo por aquellas vinculadas con un mejoramiento de los alimentos y limpieza en baños y ambulatorios. La situación en Apodaca, no es sensiblemente superior en materia de ingresos. Aunque algunos trabajadores llegan a devengar hasta mil 200 pesos a la semana, éstos, son la excepción ya que los ingresos promediados nos hablan de la existencia de salarios de 180 y 300 pesos mensuales y, en casos más positivos, las percepciones llegan hasta 600 pesos a la semana como cantidades mayoritariamente devengadas.

La falta de seguridad social y prestaciones dentro del sector de trabajadores de los penales varoniles y femenino, si bien es un fenómeno presente en una gran parte de los penales de México, contraviene el espíritu de lo dictaminado por el propio Estado mexicano en cuanto a los derechos laborales de los internos e internas penitenciarios.

En el capítulo VI, artículo 91, de la Ley Nacional de Ejecución Penal se dictamina que conforme a las modalidades como autoempleo, actividades productivas no remuneradas para fines de reinserción y las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros “las personas privadas de la libertad tendrán acceso a seguro, prestaciones y servicios de seguridad social, con base en la legislación en la materia, cuyo ejercicio sea compatible con su situación jurídica”.<sup>8</sup>

Asimismo, en las bases que regulan el trabajo penitenciario, en el artículo 92, fracción V, se indica que el trabajo penitenciario tendrá unas bases mínimas en donde se “preverá el acceso a la seguridad social por parte de las personas privadas de la libertad conforme a la modalidad en la que participen, con arreglo a las disposiciones legales aplicables en la materia”.<sup>9</sup>

Por otro lado, aun cuando la mayoría de las mujeres internadas en Topo Chico trabaja en las instalaciones

carcelarias, los salarios obtenidos por ellas resultan poco admisibles conforme los lineamientos previstos en la Ley Federal del Trabajo. El 80.9 por ciento de las personas privadas de la libertad ahí gana menos de mil pesos al mes. Si se considera que el salario mínimo oficial en México durante 2018, en promedio es de 88.36 pesos, lo cual significa 2 mil 686 al mes, se puede afirmar que en los salarios devengados por las mujeres privadas de la libertad apenas 2 por ciento devenga lo legalmente dictaminado por las leyes laborales para operarios y obreros de bajos ingresos en México.

Las prestaciones laborales, como son seguridad social, pensión y jubilación, deberían aplicarse en primera instancia, para toda la población penitenciaria que trabaje en los penales. Los privados de la libertad deberían tener acceso a prestaciones como el Seguro Social a través de las cuales se beneficiara a sus hijos y familia; sería ideal ampliar los tipos de trabajo ofertados para hacerlos más acordes con la realidad laboral de los diferentes mercados externos intensificando a su vez los acuerdos y apoyos con las empresas que operan en las cárceles para ofrecer mejores oportunidades de empleo a los privados de la libertad.

El objetivo de esta reforma es que el trabajo penitenciario debe prever limitación de las jornadas; descanso intermedio; descanso semanal; condiciones de seguridad e higiene; seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; seguridad social donde se incluya el seguro de enfermedad para sí y para sus beneficiarios.

Se requiere que en la práctica, existan controles de cumplimiento interno y externo a través de políticas públicas que den seguimiento y apoyo a las personas privadas de la libertad que trabajan y, para ello, se precisa de un equipo de trabajo que monitoree tales normativas.

Se puede sostener que una conceptualización adecuada del trabajo penitenciario requeriría tener en cuenta aspectos como el económico, donde el trabajo en las prisiones, no sólo sea competitivo al interno y externo, tal como sucede en una sociedad libre, sino también signifique prestaciones y salarios dignos para quienes son contratadas ahí. Si la relación laboral dentro de los penales está sujeta a una relación específica, prevista por la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal, la le-

gislación laboral común podría ser una norma eficaz de regulación para aquellas personas que su situación jurídica así lo permita.

El impulso al trabajo penitenciario femenino y masculino reclama la presencia y vigilancia estrecha de la Secretaría del Trabajo para efectuar una revisión exhaustiva de los salarios, prestaciones y condiciones laborales entre las mujeres y hombres privados de la libertad y las maquiladoras o empresas privadas instaladas dentro de los centros penitenciarios. Los salarios al interno de los penales deberían estar acordes con lo que dictan las leyes laborales y las nuevas disposiciones previstas en los apartados de reinserción.

Si bien la situación jurídica y administrativa de las y los sentenciados debe estar a cargo del Estado, la administración de las empresas o industrias ahí presentes, a cargo del empresariado, deben dar a los sentenciadas o procesadas contratados un pleno reconocimiento de sus derechos y prestaciones laborales. El empleo no puede ser obligatorio dentro de los penales pero entre las y los internos que laboran, éste, debe ser una fuente de ingresos para ayudar o contribuir al sustento de su familia.

Los funcionarios del Estado, mediante el apoyo de dependencias como las Secretarías del Trabajo, de Desarrollo Social, y de Economía, pueden colaborar en proyectos específicos de sensibilización hacia todos los sectores que pertinentemente pueden auxiliar a dar un sentido del trabajo digno y bien remunerado en los penales.

Por lo expuesto, el suscrito, integrante de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa de reforma de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en materia de derechos laborales penitenciarios, equidad de género y prestaciones de ley y seguridad social.

- Los derechos laborales deben ser tutelados por las mismas autoridades del Estado, en lo correspondiente a salario mínimo, prestaciones en especie y dinero; normas de seguridad e higiene; pago de incapacidades por maternidad, enfermedad o riesgos



de trabajo. La creación de fondos de ahorro, pensiones y prestaciones, son derechos laborales que no deben, de acorde al espíritu de la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal, ser suprimidos para quienes trabajan dentro de los penales.

- Establecer la creación de un fondo de ahorro para el retiro para los internos e impulsar el debate y las iniciativas donde se plantee la posibilidad de que legalmente y al amparo de la ley, las personas privadas de la libertad pudieran tener acceso a un esquema de pensión como cualquier persona que ha trabajado a lo largo de su vida.
- Establecer programas de capacitación laboral enfocados a la superación personal.
- Gestionar acuerdos institucionales con las empresas para incrementar convenios a través de los cuales se pudieran canalizar aquellos internos de alta productividad para su contratación extra-muros, una vez que hayan cumplido sus sentencias.

Con las siguientes modificaciones del presente decreto se puede lograr garantizar los derechos que el Estado no puede garantizar por sí mismo, el acceso a los múltiples requisitos que desde el mundo de trabajo plantea la reinserción social, de tal forma que impulse el derecho laboral penitenciario y resalte de manera que las personas privadas de su libertad otorguen tranquilidad a sus dependientes y garanticen una jubilación próspera.

Por lo fundado y motivado someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente reforma en materia seguridad social en el interior de los centros penitenciarios para las personas privadas de la libertad que formen una relación laboral en reclusión, para quedar como sigue:

#### Decreto

**Único.** Se **reforman** la fracción XI del artículo 9, el tercero y cuarto párrafos de la fracción III del artículo 91, las fracciones I, III, V y VI del artículo 92, y las fracciones II a V del artículo 93 de Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

#### Artículo 9. ...

**XI.** A participar en la integración de su plan de actividades **o relación laboral**, el cual deberá atender a las características particulares de la persona privada de la libertad, en el marco de las condiciones de operación del centro penitenciario;

#### Artículo 91. ...

**III.** Para la participación de las personas privadas de la libertad en cualquiera de las modalidades del trabajo, la autoridad penitenciaria determinará lo conducente con base en la normatividad vigente y el régimen disciplinario del centro penitenciario.

Conforme a las modalidades a que se refiere esta ley, las personas privadas de la libertad tendrán acceso a seguros, prestaciones y servicios de seguridad social, con base en la legislación en la materia, cuyo ejercicio sea compatible con su situación jurídica, **es decir, para tener acceso a la seguridad social y que ésta beneficie a sus familiares, la persona privada de la libertad deberá encontrarse en calidad de procesado o, si cuenta con sentencia condenatoria, deberá tratarse de un delito no grave.**

En ningún caso la autoridad penitenciaria podrá ser considerada como patrón, ni tampoco como patrón solidario, subsidiario o sustituto. **Para ello, cada empresa que genere trabajo en el interior del centro penitenciario establecerá la relación laboral conforme a la Ley Federal del Trabajo, atendiendo la situación jurídica de la persona privada de la libertad.**

#### Artículo 92. ...

**I.** No tendrá carácter aflictivo, ni será aplicado como medida correctiva, el mismo se **podrá llevar a cabo a petición de la persona privada de la libertad y con la aprobación consensuada de la empresa y el centro penitenciario;**

**II. ...**

**III.** Tendrá carácter formativo, creador o conservador de hábitos laborales, productivos, con el fin de preparar a las personas privadas de la libertad para las condiciones normales del trabajo en libertad, **para ello, la empresa generará evaluaciones de**

**desempeño y resultados para el apoyo y promoción del trabajador al ser puesto en libertad, logrando así los fines de la reinserción social;**

IV. ...

**V. El patrón preverá obligatoriamente** el acceso a la seguridad social por parte de las personas privadas de la libertad **y sus beneficiarios** conforme a la modalidad en la que participen, con apego a las disposiciones legales aplicables en la materia;

**VI.** Se crearán mecanismos de participación del sector privado para la generación de trabajo que permita lograr los fines de la reinserción social y otorgar oportunidades de empleo y **seguridad social** a las personas privadas de la libertad; y

VII. ...

**Artículo 93.** ...

**II.** Será administrada bajo los principios de transparencia, por lo que se deberá notificar **de manera mensual** a cada persona privada de la libertad que participe, el estado que guarda la misma;

**III. Previas deducciones que por razón de seguridad social e impuestos le sean descontados, la persona privada de la libertad, podrá disponer de las ganancias o salarios que se acumulen a su favor en la cuenta, para destinar el porcentaje que indique a la reparación del daño;**

**IV.** A solicitud de la persona privada de la libertad, un porcentaje de las ganancias o salarios que acumule en la cuenta podrá ser entregado a sus familiares, **para lo cual deberá designar a la persona autorizada a recibir valores;** y

**V.** Las ganancias o salarios acumulados en la cuenta, serán restituidos a la persona una vez que obtenga su libertad, **o en su caso entregado a la persona que designe para tales efectos.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1 Organización Internacional de Trabajo (2011). El trabajo dentro de las cárceles y la inserción laboral de las personas liberadas del sistema penitenciario. Página web de la OIT. URL:

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/genericdocument/wcms\\_198482.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/genericdocument/wcms_198482.pdf)

2 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2017). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. Página web de la CNDH. URL:

[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP\\_2017.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf)

3 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México, consultadas vía web en

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825098575.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825098575.pdf)

4 Organización de las Naciones Unidas (2011). Reglas de Bangkok: Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes. Página web de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito 87-88. URL:

[https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok\\_Rules\\_ESP\\_24032015.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf)

5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 18, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)

6 <https://expansion.mx/politica/2016/04/29/nueva-ley-al-rescate-de-las-carceles-presas-de-la-sobrepoblacion-y-debilidad> Consultada el 21 de septiembre de 2018.

7 Ley Nacional de Ejecución Penal, consultada en

<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/Ley%20Nacional%20de%20Ejecuci%C3%B3n%20Penal.pdf>

8 Ley Nacional de Ejecución Penal, consultada en

<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/Ley%20Nacional%20de%20Ejecuci%C3%B3n%20Penal.pdf>

9 Ley Nacional de Ejecución Penal, consultada en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/Ley%20Nacional%20de%20Ejecuci%C3%B3n%20Penal.pdf>

Palacio legislativo de San Lázaro,  
a 18 de diciembre de 2018.

Diputado Santiago González Soto (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 264 DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ARTURO ESPADAS GALVÁN E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado Jorge Arturo Espadas Galván y las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como los artículos 6 numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, nos permitimos presentar para su análisis y dictamen la siguiente Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los numerales 1 y 4 del artículo 264 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en materia de registro de cabilderos.

Para tal efecto, se procede a dar cumplimiento a los elementos indicados en el numeral 78 del citado ordenamiento reglamentario.

### **I. Encabezado o título de la propuesta**

Ha quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

### **II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver**

La presente iniciativa tiene como propósito resolver la problemática que se ha generado al interior de la Cámara de Diputados, con el procedimiento de registro de los cabilderos, ya que las normas existentes restringen y limitan indebidamente su número y consecuentemente, la posibilidad de realizar sus actividades, lo que atenta contra la libertad de trabajo consagrada constitucionalmente.

### **III. Argumentos que la sustenten**

#### **Exposición de Motivos**

El cabildeo es aquella actividad que se hace ante cualquier órgano o autoridad, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de sus representados.

Por tanto, aunque el más conocido es el cabildeo en el ámbito legislativo, se da en otras ramas del gobierno, particularmente en la administración pública.

En el ámbito legislativo, el cabildero o *lobbyista* –como se le conoce en Estados Unidos de América– es una persona que trata de influenciar a los legisladores y para asegurarse de que las leyes favorezcan o no perjudiquen a una industria, organización, sector, asociación o al público en general.

En ese sentido, puede ser una persona, física o moral, ya sea directamente peticionaria o que habitualmente se dedique a actuar en representación de una persona física, organismo privado o social, con motivo del proceso de elaboración, revisión y dictamen de una disposición jurídica, o de su reforma, adición, derogación o abrogación o proposiciones con punto de acuerdo.

Por ello, la actividad de cabildeo puede ser realizada por consultores políticos, abogados, representantes extranjeros, especialistas legislativos, defensores del consumidor, representantes de asociaciones gremiales o especialistas en asuntos gubernamentales, cuya función principal es representar los intereses de los empresarios, organizaciones profesionales, gobiernos locales, sindicatos, consumidores y grupos de interés público.<sup>1</sup>

Sin duda, se trata de una actividad poco comprendida y estigmatizada. La actividad siempre ha sido objeto de sospecha, asociándola a formas de corrupción o influencias indebidas por parte de grupos particulares de interés con poder económico, político u organizativo.

Empero, el cabildeo, como cualquier actividad laboral que tiene un objeto lícito, es una actividad protegida por la Constitución, pues implica el ejercicio de los derechos de petición e información, así como la libertad de trabajo, reconocidas en los artículos 5, 6, 8 y 123 de la Constitución federal.

La función de cabildero requiere preparación y análisis, empleando y explicando muchas veces, diversos informes, encuestas, tendencias, impactos y estudios. Esta información puede ser generada y recopilada por los mismos cabilderos, por expertos o especialistas.

Bajo esa óptica, el cabildero es aquel que realiza sus funciones en forma profesional, pues esta actividad constituye su actividad preponderante o el objeto mismo de la sociedad y por lo mismo, está sujeto a diversas restricciones, no sólo derivadas de su propia constitución o giro, sino también de los vínculos que establece con sus clientes, con quienes construye una relación de confianza y discreción, lo cual no implica que desempeñe su trabajo en forma oscura o secreta, sino que al igual que cualquier profesional, tiene el deber ético de mantener reserva sobre los asuntos que le han encomendado, para lo cual incluso, algunos clientes o los propios optan por suscribir acuerdos de “privacidad”.

Adicionalmente, en algunos países, se han emitido regulaciones a la actuación de los cabilderos. En Estados Unidos por ejemplo, los miembros de la Cámara de representantes deben esperar un año antes de dedicarse a cabildear en el Gobierno; los senadores tienen que esperar dos años. Los empleados de la rama ejecutiva deben prometer, que no se dedicarán a cabildear con el Gobierno luego de abandonar sus puestos. En inglés, esta transición está conocida como “*cooling off*”.<sup>2</sup>

En nuestro continente, se tienen identificados seis países con leyes que regulan el cabildeo: Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, Chile, Colombia, Argentina y Perú.

En la Unión Europea, sólo cuatro se han identificado con normas para esa actividad: Alemania, Dinamarca, Francia y el Reino Unido.

En México, las primeras manifestaciones de esta actividad se dieron al final de la presidencia de Luis Echeverría con la creación del Consejo Coordinador Empresarial en 1976 y adquirieron mayor relevancia con Miguel de la Madrid en 1988.

Fue en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari donde más se hizo pública e incluso, fue utilizada “institucionalmente” para promover la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Se tiene noticia que diversos despachos cabildearon la iniciativa en el Capitolio y en la Casa Blanca, así como en territorio nacional para lograr el convencimiento de grupos económicos que se decían afectados.<sup>3</sup>

A partir de entonces y de la conformación de nuevas mayorías parlamentarias en las Cámaras de Diputados y Senadores, dicha actividad tuvo un gran repunte; ante ello, se hizo un esfuerzo para transparentar la actividad y se han presentado numerosas iniciativas para regularla, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores.

Con esos antecedentes, el 15 de septiembre de 2010 entró en vigor el Reglamento del Senado de la República que regula esta actividad en sus artículos 298 y 299; y el 24 de diciembre del mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de la Cámara de Diputados que entró en vigor el 1 de enero de 2011, que incluyó un Capítulo III denominado “Del Cabildeo”, integrado por los artículos 263 a 268.

De las disposiciones en comento se observa que aquellas personas que pretenden realizar actividades de cabildeo deberá registrarse ante la Mesa Directiva al inicio de la Legislatura y que tal inscripción tendrá vigencia por todo el tiempo que dure la legislatura; asimismo, que tal registro será público y la lista de personas acreditadas se debe difundir semestralmente en la Gaceta Parlamentaria y en la página electrónica de la Cámara de Diputados.

Destaca la prohibición contenida en el artículo 265 numeral 2, en el sentido de que los “Las diputadas y los diputados o el personal de apoyo no podrán aceptar

dávivas o pagos en efectivo, en especie, o cualquier otro tipo de beneficio de cualquier naturaleza por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones de la Cámara de Diputados”.

Lo anterior, deja sentado con claridad que la compra de voluntades no es cabildeo. Eso es un delito y está tipificado como cohecho, extorsión o soborno; por lo que deberá sancionarse severa y ejemplarmente en términos de la legislación penal y administrativa correspondiente.

Ahora bien, en el artículo 264, se señala:

1. Todo individuo que pretenda realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara, **deberá inscribirse al inicio de cada legislatura**, en un registro público, que elaborará la Mesa Directiva, el cual se difundirá semestralmente en la Gaceta y en la página electrónica, con los datos proporcionados por quienes se registren.
2. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente.
3. No podrán llevar a cabo actividades de cabildeo los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones; así como sus cónyuges y sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado.
4. **El número máximo de personas acreditadas** para realizar actividades de cabildeo en la Cámara de Diputados **será de veinte por cada comisión y dos por cada persona moral inscrita**; en caso de que exista un número mayor de solicitudes respecto a alguna comisión o persona moral, la Mesa Directiva acordará lo conducente.
5. Las disposiciones previstas en el numeral que antecede, **también serán aplicables** a aquellos individuos que siendo ajenos a esta Cámara, representen a una persona física, organismo privado o social y que no obtenga un beneficio material o económico en razón de dichas actividades”.

En principio, es de señalar que la exigencia de que los cabilderos se registren obligatoriamente ante la Mesa Directiva se considera un requisito razonable para la

realización de estas actividades y gestión de intereses, en la medida que implica por un lado, el reconocimiento a una actividad lícita y además, da transparencia a las personas que la ejecutan, quienes deben proporcionar sus datos y documentación para ello, en términos del numeral 267 del Reglamento.

Empero, por otro lado, es evidente que las disposiciones reglamentarias en cita **restringen injustificada y arbitrariamente** el ejercicio de la libertad de trabajo de la que son titulares los seres humanos.

Esto es así, ya que en el numeral invocado, se establece que para acreditarse como cabildero, las personas interesadas deberán registrarse “al inicio” de cada Legislatura y que dicho registro tendrá vigencia durante toda la legislatura; en ese tenor, **la disposición reglamentaria imposibilita que cualquier persona interesada en realizar actividades de cabildeo solicite su registro con posterioridad al periodo que haya dispuesto la Mesa Directiva “al inicio” de la Legislatura para tales efectos.**

Con apoyo en esa disposición reglamentaria, indebidamente se fija un periodo “al inicio” de la legislatura para el registro de cabilderos **y una vez concluido, durante los tres años de la Legislatura, no se pueda registrar nadie más**, siendo violatorio del derecho que tienen las personas para desarrollar esta actividad lícita. Ello pone de relieve la necesidad de que sea un registro abierto y en permanente actualización.

El mismo precepto reglamentario determina que se autoriza hasta un máximo de 20 cabilderos por cada Comisión y dos personas por cada persona moral; lo cual incluye tanto a cabilderos que realizan esta actividad de manera permanente y remunerada, como a aquéllos que pudieran hacerlo ocasionalmente y sin fines de lucro.

Asimismo, confiere a la Mesa Directiva una facultad discrecional para que “acuerde lo que considere conveniente”, para el caso de que exista un número mayor de solicitudes respecto a alguna otra comisión.

**Tales restricciones injustificadas** se tornan aún más arbitrarias si se considera que en el acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen las normas generales relativas al procedimiento para el registro de cabilderos y cabilderos, y las actividades que desarrollan

en la Cámara de Diputados durante la LXIV Legislatura, publicado en la Gaceta Parlamentaria el pasado 6 de noviembre de 2018, se establece que **“el número máximo de comisiones en las cuales las personas acreditadas podrán realizar sus actividades de cabildeo será de 5 comisiones** y de veinte personas acreditadas por cada una de ellas, en caso de que exista un número mayor de solicitudes respecto a alguna otra comisión la Mesa Directiva acordará lo conducente”.

Como se observa el acuerdo de la Mesa Directiva, **yendo más allá de lo previsto en los preceptos reglamentarios, limitó a cinco el número máximo de comisiones en que pueden realizar sus actividades los cabilderos registrados.**

Tal limitante no prevista en el ordenamiento reglamentario se torna por la misma razón arbitraria e injustificada, en tanto que no existe base normativa que autorice a ese órgano de la Cámara a imponer aún mayores restricciones a este tipo de actividad.

Si bien la Mesa Directiva tiene entre sus atribuciones la de “Realizar la interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión”, en términos del artículo 20, numeral 2, inciso b), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, **tal facultad interpretativa no puede entenderse como la posibilidad de crear nuevas normas jurídicas, máxime cuando a través de esas novedosas disposiciones se pretende imponer mayores limitantes al ejercicio de un derecho fundamental, a saber, la libertad de trabajo.**

En este punto, debe tenerse presente que en nuestro país, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que entró en vigor en junio de 2011, se colocó en el centro de la actuación del Estado mexicano la protección y garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales que han sido ratificados.

Esto en atención a que dicha reforma estableció como principio interpretativo el principio *pro personae*, el cual obliga –según lo establece el artículo 1o. de la Constitución federal en su párrafo segundo, a que “Las

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

En el caso que nos ocupa, las restricciones a la actividad de cabildeo incluidas tanto en el Reglamento de la Cámara de Diputados como en el acuerdo de la Mesa Directiva, vulneran la libertad de trabajo recogida en nuestro artículo 5 de la Constitución federal, según el cual “a nadie podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos y no se afecten derechos de tercero o de la sociedad”, sin que se advierta ni se haya acreditado o manifestado de manera explícita la existencia de alguna justificación que autorice para imponer esas restricciones.

Al establecer que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, se fija un principio de naturaleza abstracta y de carácter universal; en otras palabras, una extensión del principio general de la libertad humana.

La libertad de trabajo debe estimarse, por tanto, como la base de otros tantos derechos de las clases trabajadoras, como los incluidos en el artículo 123 Constitucional, y no únicamente el derecho de la persona a ejercerlo y percibir el producto de su trabajo. Así, debemos considerar a la libertad de trabajo como una exigencia imperiosa de la naturaleza humana, como una condición indispensable para el desarrollo personal y el de las colectividades.

Si bien el artículo 5o. constitucional, contiene ciertas limitantes al ejercicio de la libertad de trabajo, éstas estriban en el desarrollo de actividades intrínsecamente ilícitas; la prohibición por parte de la autoridad judicial de aquellas actividades que redunden en perjuicio de los intereses legítimos de terceros y otras limitaciones en la defensa de la sociedad, sin que en el caso se advierte la actualización de alguna de esas circunstancias.

La libertad laboral también ha sido reconocida en el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en el artículo 6o. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que dispone:

## Artículo 6.

1. Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados parte en el presente pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico-profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Partiendo de tales disposiciones, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>4</sup> ha explicitado las siguientes reglas relacionadas con la libertad de trabajo:

1. No se puede restringir ese derecho a un grupo particular de gobernados.
2. La libertad de trabajo no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de terceros; y c) que no se afecten derechos de la sociedad en general.

Así quedó establecido en la tesis de jurisprudencia cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

**Libertad de trabajo. No es absoluta de acuerdo con los principios fundamentales que la rigen (artículo 5o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).**

La garantía individual de libertad de trabajo que consagra el artículo 130.172.60">5o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que, con base en los principios fundamentales que deben atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita;

b) que no se afecten derechos de terceros; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general. En lo referente al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley en favor de otro. Finalmente, el tercer presupuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita, no afecte el derecho de la sociedad, esto es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad por encima del particular y, en aras de ese interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquél en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

Acción de inconstitucionalidad 10/98. Minoría parlamentaria de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León. 25 de febrero de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El tribunal pleno, en su sesión privada celebrada el cinco de abril en curso, aprobó, con el número 28/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de abril de mil novecientos noventa y nueve.<sup>5</sup>

En ese tenor, a nadie podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos y no se afecten derechos de tercero o de la sociedad, siendo que en el caso, como ya quedó expuesto con anterioridad, no se trata de una actividad ilícita ni se afectan tales derechos.

**Máxime cuando la función parlamentaria**, por su naturaleza y finalidad, debe darse bajo el pleno escrutinio público, con total transparencia y en contacto con los ciudadanos. Se ha acuñado el concepto de "Parlamento Abierto" para identificar una nueva forma de relación entre ciudadanos y legisladores mediante la construcción colaborativa y horizontal de las normas

jurídicas, a través de la participación de los ciudadanos y la transparencia activa del quehacer legislativo.

En ese tenor, los elementos que distinguen a un Parlamento Abierto son:

**1. Derecho a la información.** Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.

**2. Participación ciudadana y rendición de cuentas. Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas;** utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.

**3. Información parlamentaria.** Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarios **así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.**

**4. Información presupuestal y administrativa.** Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.

**5. Información sobre legisladores y servidores públicos.** Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.

**6. Información histórica.** Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.

**7. Datos abiertos y no propietario.** Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulk) de información en formatos de datos abiertos.

**8. Accesibilidad y difusión.** Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.

**9. Conflictos de interés. Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo,** cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.

**10. Legislan a favor del gobierno abierto.** Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.<sup>6</sup>

Consecuentemente, si como lo han externado todas las fuerzas políticas, se pretende avanzar hacia un “Parlamento Abierto”, no se puede limitar el ejercicio del cabildeo, pues justamente es parte de las actividades que favorecen los vínculos de comunicación con los ciudadanos y la total transparencia en el quehacer legislativo.

En mérito de lo anterior, se propone reformar el Reglamento de la Cámara de Diputados para eliminar las restricciones aludidas y permitir a los interesados ejercer la actividad lícita de cabildeo, en respeto a su libertad de trabajo.

## V. Denominación del proyecto de ley o decreto

También fue precisado al inicio de este documento y lo es iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los numerales 1 y 4 del artículo 264 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.



## VI. Ordenamientos a modificar

Como lo indica el título referido, lo es el Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

## VII. Texto normativo propuesto

En mérito de lo anterior, se somete a consideración de ese Honorable Pleno de la Cámara de Diputados el siguiente

### Decreto por el que se reforman los numerales 1 y 4 del artículo 264 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión

**Artículo Único.** Se reforman los numerales 1 y 4 del artículo 264 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para quedar como sigue:

Artículo 264.

1. Al inicio de cada legislatura, la Mesa Directiva integrará un registro público de Cabilderos, el cual se difundirá en la Gaceta y en la página electrónica. Dicho registro deberá mantenerse abierto y permanentemente actualizado durante toda la legislatura, y en el cual deberán registrarse para su debida identificación, todas aquellas personas físicas o morales, organizaciones y grupos de interés, que pretendan realizar formalmente promociones, peticiones o actividades de cabildeo legislativo.

2. y 3. ...

4. No podrá limitarse el número de personas acreditadas para realizar actividades de cabildeo en la Cámara de Diputados. En función del número de cabilderos registrados para cada Comisión, ésta podrá determinar las medidas que estime pertinentes para el adecuado desarrollo de sus sesiones, considerando el espacio asignado para llevar a cabo sus actividades.

5. ...

## VIII. Artículo transitorio

Sobre el particular, se propone el siguiente:

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

## IX, X y XI. Lugar, fecha y nombre y rúbrica del iniciador

### Notas

1 Mazzoli Romano L. y Manuel Luján Junior. El cabildeo, legislación de reforma en la perspectiva del federalismo norteamericano. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, consultable en

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/54/doc/doc17.pdf>

2 Themys Brito, ¿Qué es un cabildero o “lobbyist”?, *About Español*, 24 de abril de 2018, consultable en <https://www.aboutspanol.com/>

3 Isaiás Robles del Valle, ¿Qué diablos hace un cabildero?, *Animal Político*, 18 de octubre de 2018, consultable <https://www.animalpolitico.com/2013/10/quienes-son-y-que-hacen-los-cabilderos-en-el-congreso/>

4 Sentencia de fecha 25 de noviembre de 1999, recaída a la acción de inconstitucionalidad número 10/98, promovida por Minoría de dos Diputados Integrantes de la LXVIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, en contra del Decreto Número 77 que contiene la Ley del Servicio Profesional Electoral.

5 Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; IX, Marzo de 1999; página 355.

6 Alianza para el Parlamento Abierto, Principios, consultable en <https://www.parlamentoabierto.mx/principios/>

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 18 de diciembre de 2018.

Diputado Jorge Arturo Espadas Galván (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MARCO ANTONIO ADAME CASTILLO, DULCE MARÍA SAURI RIANCHO, MARIANA DUNYASKA GARCÍA ROJAS, MARÍA SARA ROCHA MEDINA, HÉCTOR RENÉ CRUZ APARICIO, JULIETA MACÍAS RÁBAGO, LILIA VILLAFUERTE ZAVALA Y LYNDIANA ELIZABETH BUGARÍN CORTÉS

Quienes suscriben, integrantes de la LXIV Legislatura 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 soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 89, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El 10 de febrero de 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

Esta reforma integral generó un cambio sustancial respecto al esquema de nombramientos de funcionarios públicos, particularmente a los artículos 74 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados de ratificar al secretario de Hacienda y Crédito Público y a los empleados superiores del ramo, eliminando la facultad al Senado de la República de realizar los nombramientos de éstos últimos, quedando de la siguiente manera:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

III. Ratificar el nombramiento que el presidente de la República haga del secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución, así como de los demás empleados superiores de Hacienda;

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del secretario responsable del control interno del Ejecutivo federal; del secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

Estas reformas atendieron principalmente a fortalecer y consolidar la atribución constitucional que tiene la Cámara de Diputados en materia hacendaria, como es la de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones contenidas en la Ley de Ingresos.

Sin embargo, la reforma de 2014 no modificó la fracción III del artículo 89 de la Constitución Política, donde se establecen las facultades y obligaciones del presidente de la República:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

...

III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

...

Dicha fracción al no ser modificada y armonizada con todo el esquema de la reforma constitucional en materia político-electoral, mantuvo la redacción que faculta al Senado para ratificar a los empleados superiores

del ramo. Derivado de lo anterior, los artículos 74 y 89 se contraponen directamente, ocasionando una antinomia jurídica.

De modo ilustrativo, el jurista Eduardo García Máynez precisa que la antinomia jurídica existe cuando “dos normas de derecho de un mismo sistema se oponen contradictoriamente entre sí, teniendo ámbitos iguales de validez material, espacial y temporal, una permite y la otra prohíbe a un mismo sujeto la misma conducta”.<sup>1</sup>

Asimismo, Norberto Bobbio, citado por José Fernando Velásquez Carrera, determina que la antinomia consiste en “la situación en que dos normas incompatibles entre sí, que pertenecen al mismo ordenamiento, tienen el mismo ámbito de validez”.<sup>2</sup> Es decir, no es posible ajustarse a cada una de estas normas sin violentar la otra, en la medida que la aplicación de una implica necesariamente la exclusión o inaplicación de la otra.

La antinomia que viene quedando rezagada desde 2014 hoy toma mayor relevancia, toda vez que de conformidad con el décimo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia político-electoral, los artículos 69, 74, fracciones III y VII, 76, fracciones II y XI, y 89, fracciones II, párrafos segundo y tercero, y XVII, entraron en vigor el 1 de diciembre de 2018. En consecuencia, la Cámara de Diputados por primera vez realizará la ratificación del secretario de Hacienda y Crédito Público y de los empleados superiores del ramo, de conformidad con las nuevas normas constitucionales, lo que hace necesario realizar las adecuaciones que permitan armonizar nuestro marco jurídico constitucional.

Por lo expuesto y fundado sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 89, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se **reforma** la fracción III del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

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

**III.** Nombrar, con la ratificación de la Cámara de Diputados, a los empleados superiores de Hacienda; y, con la aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;

**IV. a XX. ...**

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 García Máynez, Eduardo. *Lógica del raciocinio jurídico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1964, páginas 109-114.

2 Velásquez Carrera, José Fernando. *Introducción a la lógica jurídica*, Guatemala, Editorial Estudiantil Fénix, 2002, tercera edición, páginas 145 y 146.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 18 de diciembre de 2018.

**Diputados:** Porfirio Muñoz Ledo, Dolores Padierna Luna, Marco Antonio Adame Castillo (rúbrica), Dulce María Sauri Riancho (rúbrica), Karla Yuritzi Almazán Burgos, Mariana Dunyaska García Rojas (rúbrica), María Sara Rocha Medina (rúbrica), Héctor René Cruz Aparicio (rúbrica), Lizeth Sánchez García, Julieta Macías Rábago (rúbrica), Lilia Villafuerte Zavala (rúbrica), Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés (rúbrica).

QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE PRESTACIONES ECONÓMICAS Y DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS ELEMENTOS DE LOS CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FERNANDO TORRES GRACIANO Y JORGE ARTURO ESPADAS GALVÁN E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Quienes suscriben, diputados Fernando Torres Graciano y Jorge Arturo Espadas Galván, así como las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en 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 de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Prestaciones Económicas y de Seguridad Social para los Elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Con la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de 2008, a la fracción XIII del Apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determinó que en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los agentes del ministerio público, los peritos, y los miembros de las instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios serían separados o removidos de su cargo sin que procediera, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos. Esto es, que aún y cuando el servidor público interpusiera un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propiciaran la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado no podría reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, **sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.**<sup>1</sup>

La esencia de la reforma radicó en la imposibilidad absoluta de reincorporar a un elemento de los cuerpos de seguridad pública, obligando al Estado a resarcir a dichos servidores mediante el pago de una indemniza-

ción y «demás prestaciones» a que tuviera derecho cuando la autoridad jurisdiccional determinara como injustificada su separación. Tópicos que quedaron plasmados en el texto actual del artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

[ ... ]

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la federación, las entidades federativas y los municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

En ese sentido, los miembros de las instituciones policiales deben regirse por sus propias leyes, lo que significa que están sujetos al régimen jurídico administrativo que regula la función de seguridad pública, tal como lo establece el precitado artículo 123 y como lo ha señalado el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia que a continuación se cita:

**“Policías municipales y judiciales al servicio del gobierno del estado de México y de sus municipios. Su relación jurídica es de naturaleza administrativa.** La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero en derecho positivo mexicano, en beneficio y protección

de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y ha considerado al Estado como un patrón sui generis. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y el Estado, autoridad. Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del estado o del municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito.” Novena Época, Registro: 200322, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II, Septiembre de 1995, Materia(s): Administrativa, Tesis: P./J. 24/95, Página: 43).

Igualmente, en el supuesto de que el integrante de un cuerpo de seguridad pública sea removido de su cargo y la autoridad jurisdiccional resuelve que fue injustificada la forma de terminación de la relación que mantenía con el cuerpo al que pertenecía, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tuviera derecho.

No obstante, lo anterior, el precepto constitucional en cita establece en términos amplios, que el elemento de una institución policial afectado por una separación tiene derecho a una indemnización, y también a las “demás prestaciones”, sin puntualizar lo que debe entenderse por este último concepto.

Asimismo, del proceso legislativo que originó la reforma de Justicia Penal y Seguridad Pública del 2008,

no se desprenden las razones que motivaron a los legisladores a plasmar el enunciado normativo “demás prestaciones”, en la citada fracción XIII del Apartado B, del artículo 123 de la Carta Magna.

La imprecisión anterior, colocó a los elementos de los cuerpos de seguridad pública, en una incertidumbre jurídica, al no tener establecidas en ley las prestaciones que debían corresponderles como a cualquier servidor público, dejando al arbitrio de sus patrones o de las autoridades jurisdiccionales su determinación. Lo cual, también generó diversas interpretaciones por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los tribunales federales, algunas incluso contradictorias entre sí. Como se muestran a continuación:

**“Seguridad pública. Interpretación del enunciado ‘y demás prestaciones a que tenga derecho’, contenido en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.**

El citado precepto prevé que si la autoridad jurisdiccional resuelve que es injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los miembros de instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, el estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio. Ahora bien, en el proceso legislativo correspondiente no se precisaron las razones para incorporar el enunciado ‘y demás prestaciones a que tenga derecho’; por lo cual, para desentrañar su sentido jurídico, debe considerarse que tiene como antecedente un imperativo categórico: la imposibilidad absoluta de reincorporar a un elemento de los cuerpos de seguridad pública, aun cuando la autoridad jurisdiccional haya resuelto que es injustificada su separación; por tanto, la actualización de ese supuesto implica, como consecuencia lógica y jurídica, la obligación de resarcir al servidor público mediante el pago de una ‘indemnización’ y ‘demás prestaciones a que tenga derecho’. Así las cosas, como esa fue la intención del Constituyente Permanente, el enunciado normativo ‘y demás prestaciones a que tenga derecho’ forma parte de la obligación resarcitoria del Estado y debe interpretarse como el deber de pagar la remu-

neración diaria ordinaria, así como los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que percibía el servidor público por la prestación de sus servicios, desde que se concretó su separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio y hasta que se realice el pago correspondiente. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que la reforma constitucional privilegió el interés general de la seguridad pública sobre el interés particular, debido a que a la sociedad le interesa contar con instituciones policiales honestas, profesionales, competentes, eficientes y eficaces, también lo es que la prosecución de ese fin constitucional no debe estar secundada por violación a los derechos de las personas, ni ha de llevarse al extremo de permitir que las entidades policiales cometan actos ilegales en perjuicio de los derechos de los servidores públicos, sin la correspondiente responsabilidad administrativa del Estado.”

(Décima Época, Registro: 2001770, Instancia: Segunda Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 2, Materia(s): Administrativa, Tesis: J/2a. 110/2012, Página: 617.).

**“Seguridad pública. Para determinar los conceptos que deben integrar la indemnización establecida en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es aplicable, ni aun supletoriamente, la Ley Federal del Trabajo.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la relación entre el Estado y los policías, peritos y agentes del Ministerio Público es de naturaleza administrativa y no laboral. En congruencia con lo anterior, para determinar los conceptos que deben integrar la indemnización prevista en el citado precepto constitucional ha de estarse a lo dispuesto en la propia Constitución y, en su caso, en las leyes administrativas correspondientes, sin que pueda aplicarse, ni aun supletoriamente, la Ley Federal del Trabajo, pues ello implicaría desconocer el régimen especial al que están sujetos los referidos servidores públicos, además de que supondría conferir a dicha Ley alcances que están fuera de su ámbito material de validez.

[ ... ]

Nota: La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandonó el criterio sostenido en esta tesis, según se desprende de la que con el número de identificación 2a. 11/2016 (10a.), aparece publicada el viernes 19 de febrero de 2016, a las 10:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 27, Tomo 1, febrero de 2016, página 951, de título y subtítulo: “Seguridad pública. La indemnización prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende el pago de 3 meses de sueldo y de 20 días por cada año laborado [abandono de las tesis de jurisprudencia 2a./J. 119/2011 y aisladas 2a. LXIX/2011, 2a. LXX/2011 y 2a. XLVI/2013 (10a.) (\*)].”

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandonó el criterio sostenido en esta tesis, según se desprende de la que con el número de identificación 2a./J. 198/2016 (10a.), aparece publicada el viernes 13 de enero de 2017, a las 10:14 horas en el Semanario Judicial de la Federación y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 38, Tomo 1, enero de 2017, página 505, de título y subtítulo: “Seguridad pública. La indemnización prevista en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende el pago de 3 meses de sueldo y de 20 días por cada año laborado [abandono de las tesis de jurisprudencia 2a./J. 119/2011 y aisladas 2a. LXIX/2011, 2a. LXXI/2011 y 2a. XLVI/2013 (10a.) (\*)].”, por lo que deja de considerarse de aplicación obligatoria a partir del lunes 16 de enero de 2017. (Novena Época Registro: 161183 , Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, Agosto de 2011, Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 119/2011 Página: 412.

**“Seguridad pública. La indemnización prevista en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comprende el pago de 3 meses de sueldo y de 20 días por cada año laborado [abandono de las tesis de jurisprudencia 2a./J. 119/2011 y aisladas 2a. LXIX/2011, 2a.**

**LXX/2011 y 2a. XLVI/2013 (10a.) (\*)].** En una nueva reflexión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en las tesis indicadas, al estimar que conforme al artículo 123, apartado S, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Constituyente otorgó a favor de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, el derecho al pago de una indemnización en el caso de que, a través de una resolución emitida por autoridad jurisdiccional competente, se resuelva que su separación o cualquier vía de terminación del servicio de la que fueron objeto resulta injustificada; ello, para no dejarlos en estado de indefensión al existir una prohibición absoluta de reincorporarlos en el servicio. Además, de la propia normativa constitucional se advierte la obligación del legislador secundario de fijar, dentro de las leyes especiales que se emitan a nivel federal, estatal, municipal o en el Distrito Federal, los montos o mecanismos de delimitación de aquellos que, por concepto de indemnización, corresponden a los servidores públicos ante una terminación injustificada del servicio. Ahora bien, el derecho indemnizatorio debe fijarse en términos íntegros de lo dispuesto por la Constitución Federal, pues el espíritu del Legislador Constituyente, al incluir el apartado S dentro del artículo 123 constitucional, fue reconocer a los servidores públicos garantías mínimas dentro del cargo o puesto que desempeñaban, sin importar, en su caso, la naturaleza jurídica de la relación que mediaba entre el Estado -en cualquiera de sus niveles- y el servidor; por tanto, si dentro de la aludida fracción XIII se establece el derecho de recibir una indemnización en caso de que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fuere injustificada y, por su parte, en las leyes especiales no se prevén los mecanismos suficientes para fijar el monto de ese concepto, es inconcuso que deberá recurrirse a lo dispuesto, como sistema normativo integral, no sólo al apartado S, sino también al diverso apartado A, ambos del citado precepto constitucional; en esa tesitura, a fin de determinar el monto indemnizatorio a que tienen derecho los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales, debe recurrirse a la fracción XXII del apartado A, que consigna la misma razón jurídica

que configura y da contenido a la diversa fracción XIII del apartado B, a saber, el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por el patrón particular o el Estado ante la separación injustificada y sea la ley o, en su caso, la propia Constitución, la que establezca la imposibilidad jurídica de reinstalación. Bajo esas consideraciones, es menester precisar que la hipótesis normativa del artículo 123, apartado A, fracción XXII, que señala que “la ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización”, deja la delimitación del monto que por concepto de indemnización deberá cubrirse al trabajador a la ley reglamentaria, constituyéndose en el parámetro mínimo que el patrón pagará por el despido injustificado y, más aún, cuando se le libera de la obligación de reinstalar al trabajador al puesto que venía desempeñando; por tanto, si la ley reglamentaria del multicitado apartado A, esto es, la Ley Federal del Trabajo, respeta como mínimo constitucional garantizado para efectos de la indemnización, el contenido en la fracción XXII del apartado A en su generalidad, empero, prevé el pago adicional de ciertas prestaciones bajo las circunstancias especiales de que es la propia norma quien releva al patrón de la obligación de reinstalación-cumplimiento forzoso del contrato aun cuando el despido sea injustificado, se concluye que, a efecto de determinar el monto que corresponde a los servidores públicos sujetos al régimen constitucional de excepción contenido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, segundo párrafo, de la Carta Magna, resulta aplicable, como mínimo, el monto establecido en el diverso apartado A, fracción XXII, y los parámetros a los que el propio constituyente refirió al permitir que fuese la normatividad secundaria la que los delimitara. En consecuencia, la indemnización engloba el pago de 3 meses de salario y 20 días por cada año de servicio, sin que se excluya la posibilidad de que dentro de algún ordenamiento legal o administrativo a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal existan normas que prevean expresamente un monto por indemnización en estos casos, que como mínimo sea el anteriormente señalado, pues en tales casos será innecesario acudir a la Constitución, sino que la autoridad aplicará directamente lo dispuesto en esos ordenamientos.» (Décima Época, Registro: 2013440, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis:

Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 38, Enero de 2017, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 198/2016 (10a.), Página: 505).

Los criterios citados, son sólo algunos de los emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en aras de desentrañar el sentido del referido enunciado “demás prestaciones”. No obstante, a la fecha los integrantes de los cuerpos de seguridad pública carecen de plena certeza jurídica acerca de las prestaciones que les corresponden, al ser afectados por una separación.

Es preciso referir, que los miembros de las corporaciones policiacas realizan una función primordial para el desarrollo, la estabilidad, calidad de vida y bienestar de los ciudadanos. El Estado y la población les demandan eficiencia, honradez, profesionalismo, respeto y estricto apego a las normas. Sin embargo, dichos elementos no sólo carecen de estabilidad en el empleo, sino que además son afectados en sus derechos, por la falta de certeza jurídica en la que se encuentran hoy en día.

Ca be recordar que los miembros de los cuerpos de seguridad pública también son titulares de derechos público-subjetivos consagrados en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales. Y, cualquier persona que preste un servicio -trabajo en sentido amplio- tiene derecho a desempeñarlo en condiciones dignas y justas y recibir como contraprestación una remuneración que les permita -a ellos y sus familiares- gozar de un estándar de vida digno.

De acuerdo con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, «el trabajo es el medio por el que cualquier ser humano puede satisfacer sus necesidades básicas y afirmar su identidad; la forma en la que puede sustentar a su familia y vivir una existencia conforme a la dignidad humanas”.<sup>2</sup>

En razón con lo anterior, se debe valorar el servicio que brindan los elementos de los cuerpos de seguridad pública y brindarles certeza, respecto a sus derechos, por ello se propone establecer en un cuerpo normativo las prestaciones económicas y bases de seguridad social mínimas que corresponden a dichos elementos por la función que desempeñan.

### **Objeto y contenido de la iniciativa**

La presente propuesta de ley, se encuentra dirigida a todos los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, entendiéndose como tales: los miembros de los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de centros penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todos los que presten sus servicios en dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que obtengan el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, y realicen las funciones de investigación, prevención o reacción de conformidad a lo dispuesto por los artículos 5 fracciones VIII y X, 42 y 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.<sup>3</sup>

Asimismo, la propuesta de mérito, tiene por objeto garantizar los derechos mínimos de los miembros de los cuerpos de seguridad pública citados, derivados de su relación administrativa de servicio con las instituciones de seguridad pública, y busca establecer un parámetro, para que las entidades federativas y los municipios, regulen su relación administrativa con los referidos integrantes de los cuerpos policiacos, en estricto apego y respeto al principio de progresividad consagrado en el artículo 10 de nuestra Norma Máxima.

En ese sentido, en el Título Segundo del articulado denominado “De la relación Administrativa”, Capítulo 1, se refrenda lo dispuesto por el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al determinar que la relación de las instituciones de seguridad pública con los elementos policiales, será exclusivamente de carácter administrativo.

Aunado a ello, en el aludido título se establece que en ningún caso se tomará en cuenta el sexo del elemento policial para determinar su remuneración, y que la conclusión del servicio de los elementos policiales sólo podrá llevarse a cabo por causa justificada, en los términos que fijen las leyes respectivas. Sin que proceda la reinstalación de dichos elementos, aun cuando la causa del cese o suspensión haya sido injustificada.

Por su parte en el Capítulo II del Título en comento, se aborda el término de remuneración diaria ordinaria, la cual constituye la contraprestación por el servicio público que realizan los integrantes de los cuerpos de seguridad pública y se integra por la cuota diaria, grati-



ficaciones, primas, percepciones, prestaciones en especie y cualquier otra prestación que se entregue al elemento policial, acorde con la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a continuación se cita:

“Seguridad pública. Interpretación del enunciado ‘y demás prestaciones a que tenga derecho’, contenido en el artículo 123, Apartado b, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008. El citado precepto prevé que si la autoridad jurisdiccional resuelve que es injustificada la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los miembros de instituciones policiales de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, el estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio. Ahora bien, en el proceso legislativo correspondiente no se precisaron las razones para incorporar el enunciado ‘y demás prestaciones a que tenga derecho’; por lo cual, para desentrañar su sentido jurídico, debe considerarse que tiene como antecedente un imperativo categórico: la imposibilidad absoluta de reincorporar a un elemento de los cuerpos de seguridad pública, aun cuando la autoridad jurisdiccional haya resuelto que es injustificada su separación; por tanto, la actualización de ese supuesto implica, como consecuencia lógica y jurídica, la obligación de resarcir al servidor público mediante el pago de una ‘indemnización’ y ‘demás prestaciones a que tenga derecho’. Así las cosas, como esa fue la intención del Constituyente Permanente, el enunciado normativo ‘y demás prestaciones a que tenga derecho’ forma parte de la obligación resarcitoria del Estado y debe interpretarse como el deber de pagar la remuneración diaria ordinaria, así como los beneficios, recompensas, estipendios, asignaciones, gratificaciones, premios, retribuciones, subvenciones, haberes, dietas, compensaciones o cualquier otro concepto que percibía el servidor público por la prestación de sus servicios, desde que se concretó su separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio y hasta que se realice el pago correspondiente. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que la reforma constitucional privilegió el in-

terés general de la seguridad pública sobre el interés particular, debido a que a la sociedad le interesa contar con instituciones policiales honestas, profesionales, competentes, eficientes y eficaces, también lo es que la prosecución de ese fin constitucional no debe estar secundada por violación a los derechos de las personas, ni ha de llevarse al extremo de permitir que las entidades policiales cometan actos ilegales en perjuicio de los derechos de los servidores públicos, sin la correspondiente responsabilidad administrativa del Estado.» (Décima Época, Registro: 2001770, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 2, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a./J. 110/2012 (10a.), Página: 617)

En esa tesitura, se contemplan diversas medidas de protección a fin de que el elemento policial pueda disponer libremente de la remuneración diaria ordinaria que percibe por el servicio público que brinda.

De igual manera en el Capítulo II del Título en mención, se contempla la posibilidad de otorgar estímulos a los integrantes de los cuerpos de seguridad pública con base en el mérito y la eficiencia en el desempeño sus funciones.

Por otro lado, en el Capítulo III, del Título Segundo, de la propuesta se establecen los derechos y obligaciones de los elementos policiales y las instituciones de seguridad pública, a fin de regular la relación entre ambos en virtud del servicio que realizan.

Además, en el Título Tercero de la propuesta, se aborda la conclusión del servicio por las causas de separación, remoción o baja, y las prestaciones que deben corresponder a los elementos policiales al actualizarse alguna de ellas de manera injustificada.

Finalmente, en los Títulos Cuarto y Quinto se abordan los derechos mínimos y las bases mínimas de seguridad social de los elementos policiales, en aras de garantizar los derechos subjetivos públicos de los mismos y brindarles certeza jurídica.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos citados en el proemio de la presente iniciativa, se sometemos al pleno de esta honorable la Cámara de Senadores, el siguiente

## Decreto

### Por el que se expide la Ley General de Prestaciones Económicas y de Seguridad Social para los Elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública

**Artículo Único.** Se expide la Ley General de Prestaciones Económicas y de Seguridad Social para los Elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

### Ley General de Prestaciones Económicas y de Seguridad Social para los Elementos de los Cuerpos de Seguridad Pública

#### Título Primero Disposiciones Generales

**Artículo 1.** La presente Leyes de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional y reglamentaria del artículo 123, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que hace a los miembros de los cuerpos de seguridad pública.

**Artículo 2.** El presente ordenamiento tiene por objeto establecer los derechos mínimos con los que gozarán los miembros de los cuerpos de seguridad pública.

Las entidades federativas cantarán con sus leyes respectivas donde regularán las relaciones de las Instituciones de Seguridad Pública con los elementos policiales.

Los derechos contenidos en el presente ordenamiento sólo podrán ser mejorados por las entidades federativas en sus legislaciones y por los Municipios en sus normatividades correspondientes, sin que en ningún caso puedan desconocer o menoscabar los dispuestos en esta ley.

**Artículo 3.** Serán sujetos de esta Ley, todos los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, entendiéndose como tales: los miembros de los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de centros penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos; y en general, todos los que presten sus servicios en dependencias encargadas de la seguridad pública a nivel federal, local y municipal, que obtengan el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, y realicen

las funciones de investigación, prevención o reacción de conformidad a lo dispuesto por los artículos 5 fracciones VIII y X, 42 y 75 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

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

**I. Elemento Policial:** a los miembros de los cuerpos de seguridad pública que refiere el artículo 3 de esta Ley;

**II. Instituciones de Seguridad Pública:** a las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel federal, local y municipal;

**III. Servicio Público:** a las actividades que realizan los integrantes de los cuerpos de seguridad pública referidos en el artículo 3 de la presente Ley;

**IV. Conclusión del servicio:** a la terminación del nombramiento del integrante de los cuerpos de seguridad pública o la cesación de sus efectos legales por las causas previstas en el artículo 94 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**V. Remuneración diaria ordinaria:** a la contraprestación que recibe el miembro de los cuerpos de seguridad pública de manera diaria por el servicio que brinda;

**VI. Categoría sospechosa:** Todas aquellas enunciadas en el último párrafo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**Artículo 5.** Las Leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de las Instituciones de Seguridad Pública con los elementos policiales en todo lo que benefician a estos últimos, a partir de la fecha de la vigencia.

En caso de duda en la interpretación de las normas relativas a las prestaciones económicas y de seguridad social prevalecerá la más favorable del elemento policial.

## **Título Segundo De la Relación Administrativa**

### **Capítulo I De las Relaciones de las Instituciones de Seguridad Pública con los Elementos Policiales**

**Artículo 6.** Las relaciones entre las Instituciones de Seguridad Pública con los elementos policiales, serán de carácter exclusivamente administrativo.

**Artículo 7.** En ningún caso se tomará en cuenta el sexo del elemento policial para determinar su remuneración.

**Artículo 8.** La conclusión del servicio de los elementos policiales sólo podrá llevarse a cabo por causa justificada, en los términos que fijen las leyes respectivas. Sin que proceda la reinstalación de estos elementos a su encargo, aun cuando la causa del cese o suspensión haya sido injustificada.

**Artículo 9.** La separación del elemento policial deberá hacerse por causa justificada y conforme a las legislaciones aplicables; desahogando previamente el procedimiento legal correspondiente.

En ninguna circunstancia procederá la reinstalación de los elementos policiales a su encargo, aun cuando hayan sido separados por causa injustificada.

**Artículo 10.** Los conflictos legales que se susciten entre las Instituciones de Seguridad Pública y los elementos policiales, con motivo de su relación administrativa por el servicio público que brindan, serán dirimidos por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por los Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados o por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, según corresponda.

### **Capítulo II De la Remuneración Diaria Ordinaria, sus Normas Protectoras y Privilegios**

**Artículo 11.** La remuneración diaria ordinaria corresponderá a la prestación del servicio y se verá integrada por la cuota diaria, gratificaciones, primas, percepciones, prestaciones en especie y cualquier otra prestación que se entregue al elemento policial.

Asimismo, se podrán otorgar estímulos con base en el mérito y la eficiencia en el desempeño de las funciones de los elementos policiales.

**Artículo 12.** El elemento policial dispondrá libremente de su remuneración, y cualquier disposición o medida que desvirtúe este derecho será nula.

**Artículo 13.** El derecho a percibir la remuneración diaria ordinaria es irrenunciable. Lo es igualmente el derecho a las remuneraciones dejadas de percibir.

**Artículo 14.** La remuneración en efectivo deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo en mercancías, vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

**Artículo 15.** Es nula la cesión de la remuneración en favor de las Instituciones de Seguridad Pública o de terceras personas, cualquiera que sea la denominación o forma que se le dé.

**Artículo 16.** Sólo podrán hacerse descuentos, retenciones o deducciones a la remuneración, en los siguientes casos:

I. Por impuestos;

II. Por pagos de deudas a las Instituciones de Seguridad Pública, siempre y cuando la deducción no deje al elemento policial, con una remuneración diaria ordinaria menor al salario mínimo vigente;

III. Por cajas de ahorro o mecanismos similares establecidos;

IV. Por cuotas y pagos a los institutos de seguridad social en los términos de las leyes y convenios relativos, y

V. Por concepto de pago de alimentos ordenados por la autoridad judicial.

**Artículo 17.** La remuneración por el servicio público prestado se pagará directamente al elemento policial.

**Artículo 18.** El pago de la remuneración se hará en los días y en las formas en que lo convenga el elemento policial y las Instituciones de Seguridad Pública.

**Artículo 19.** La remuneración del elemento policial no podrá ser embargada, salvo el caso de pensiones alimenticias declaradas por la autoridad competente.

**Artículo 20.** Los beneficiarios del elemento policial fallecido tendrán derecho a percibir las prestaciones e indemnizaciones pendientes de cubrirse, ejercitar las acciones y continuar los juicios, sin necesidad de juicio sucesorio.

### Capítulo III

#### De los Derechos y Obligaciones de los Elementos Policiales y las Instituciones de Seguridad Pública

**Artículo 21.** Son derechos de los elementos policiales:

- I. Percibir su remuneración por períodos no mayores de quince días;
- II. Disfrutar de asistencia médica para el propio elemento policial y para sus familiares, por los motivos, condiciones y términos establecidos en la ley o en los seguros que se contraten para el efecto, de acuerdo con las posibilidades presupuestales;
- III. Percibir las pensiones que para el elemento policial y sus familiares se establezcan;
- IV. Disfrutar de licencias en los términos de ley, y
- V. Los demás que deriven de esta Ley o los demás ordenamientos aplicables.

**Artículo 22.** Son obligaciones de las Instituciones de Seguridad Pública:

- I. Cumplir las disposiciones de la materia, aplicables a los elementos policiales;
- II. Pagar a los elementos policiales la remuneración e indemnizaciones, de conformidad con las normas vigentes;
- III. Proporcionar oportunamente a los elementos policiales los útiles, instrumentos y materiales necesarios para la ejecución del servicio público, debiendo darlos de buena calidad, en buen estado y reponerlos tan luego como dejen de ser eficientes. En ninguna circunstancia será responsabilidad del elemento policial el desgaste natural que sufran los

instrumentos, útiles y materiales propios del servicio;

IV. Proporcionar local seguro para la guarda de los instrumentos y útiles del servicio público al elemento policial, siempre que deban permanecer en el lugar en que prestan los servicios;

V. Guardar a los elementos policiales la debida consideración, absteniéndose de mal trato de palabra o de obra;

VI. Expedir cada quince días, a solicitud de los elementos policiales, una constancia escrita del número de días de servicio prestados y la remuneración percibida;

VII. Conceder a los elementos policiales el tiempo necesario para el ejercicio del voto en las elecciones populares;

VIII. Proporcionar capacitación y adiestramiento a sus elementos policiales;

IX. Contribuir al fomento de las actividades culturales y del deporte entre sus elementos policiales;

X. Proporcionar a las mujeres embarazadas la protección que establezca esta Ley y las legislaciones secundarias; y

XI. Conceder permiso de paternidad de cinco días de servicio con el goce su remuneración diaria ordinaria a los elementos policiales, por el nacimiento de sus hijos y de igual manera en el caso de la adopción de un infante.

XII. Establecer un sistema de registro y control, que permita preservar la confidencialidad y resguardo de los expedientes de los elementos policiales durante el tiempo que presten sus servicios.

**Artículo 23.** Queda prohibido a las Instituciones de Seguridad Pública:

- I. Realizar actos discriminatorios en contra de los elementos policiales;
- II. Fomentar un ambiente desfavorable a los elementos policiales por su origen étnico o nacional,

género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, orientaciones sexuales, estado civil o cualquier otra categoría sospechosa;

III. Exigir o aceptar dinero de los elementos policiales como gratificación por beneficios en el servicio público;

IV. Ejecutar cualquier acto que restrinja a los elementos policiales los derechos que les otorgan las leyes;

V. Realizar, permitir o tolerar actos de hostigamiento, acoso y/o acoso sexual a personas por su origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, orientaciones sexuales, estado civil o cualquier otra categoría sospechosa.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo acarreará que se inicie el procedimiento de responsabilidad administrativa correspondiente. Las Instituciones de Seguridad Pública, los demás elementos policiales o cualquier persona queda obligada a hacer la denuncia correspondiente.

**Artículo 24.** Son obligaciones de los elementos policiales:

I. Cumplir las disposiciones legales del servicio público que les sean aplicables;

II. Ejecutar el servicio público con la intensidad, cuidado y esmero apropiados y en la forma, tiempo y lugar convenidos;

III. Dar aviso inmediato a las Instituciones de Seguridad Pública, salvo caso fortuito o de fuerza mayor, de las causas justificadas que le impidan concurrir a la prestación del servicio público;

IV. Someterse a los reconocimientos médicos previstos necesarios, según las disposiciones aplicables;

**Artículo 25.** Queda prohibido a los elementos policiales:

I. Ejecutar actos donde no se pondere la seguridad propia, de sus compañeros y terceros;

II. Faltar al lugar donde se brinde el servicio público sin causa justificada;

III. Suspender las labores sin autorización de la autoridad competente de las Instituciones de Seguridad Pública;

IV. Usar los útiles y herramientas suministrados por las Instituciones de Seguridad Pública para objeto distinto de aquél a que están destinados;

V. Hacer cualquier clase de propaganda en las horas en las que se brinda el servicio público;

VI. Presentarse a brindar el servicio público en estado de embriaguez

VII. Consumir narcóticos o drogas enervantes durante el tiempo que preste el servicio público para las Instituciones Policiales;

VIII. Acosar sexualmente a cualquier persona o realizar actos inmorales en los lugares donde se brinda el servicio público;

IX. Discriminar o acosar a cualquier persona por su origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, orientaciones sexuales, estado civil o cualquier otra categoría sospechosa.

El incumplimiento de lo dispuesto en este artículo acarreará que se inicie el procedimiento correspondiente conforme al artículo 105 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Las Instituciones de Seguridad Pública, los compañeros del servicio público o cualquier persona queda obligada a hacer la denuncia correspondiente.

### Título Tercero

#### De la Conclusión del Servicio por Separación, Remoción o Baja

**Artículo 26.** La conclusión de la relación entre el elemento policial y las Instituciones de Seguridad Pública se deberá hacer desahogando previamente el procedimiento legal correspondiente.

La omisión de lo señalado en el párrafo anterior constituirá una conclusión injustificada del servicio.

**Artículo 27.** La relación administrativa entre las Instituciones de Seguridad Pública y los elementos policiales, quedará supeditada a los exámenes de control de confianza que deban rendir estos últimos.

**Artículo 28.** Ante la conclusión de la relación de las Instituciones de Seguridad Pública con el elemento policial, el primero se verá obligado a pagar al elemento policial de manera inmediata, una indemnización de 3 meses de remuneración y 20 días por cada año de servicio. Lo anterior, siempre y cuando que la conclusión del servicio haya sido por causa injustificada.

Sí el elemento policial recibe la indemnización en los términos del párrafo anterior, no tendrá el derecho al pago de alguna otra prestación generada con posterioridad a la terminación, aún y cuando se determine posteriormente que la conclusión del servicio no se sujetó al procedimiento legal correspondiente.

La autoridad competente que declare que la conclusión del servicio no se sujetó al procedimiento legal correspondiente podrá declarar el pago de las prestaciones generadas durante la prestación del servicio público que no se cubrieron y resulten procedentes.

**Artículo 29.** Cuando el elemento policial estime que su relación con las Instituciones de Seguridad Pública fue concluida de manera ilegal, podrá acudir a los tribunales administrativos competentes a defender sus derechos.

**Artículo 30.** Si en el juicio correspondiente no se comprueba que la conclusión de la relación entre las Instituciones de Seguridad Pública y el elemento policial fue ilegal, este último tendrá derecho, además del pago de la indemnización señalada en el artículo 28, a lo siguiente:

I. Al pago de las remuneraciones ordinarias diarias dejadas de percibir, desde el momento de la conclusión ilegal del servicio, hasta por doce meses posteriores a la conclusión del servicio;

II. Al pago de las vacaciones y primas vacacionales que se dejaron de percibir por motivo de la ilegal separación, cese, remoción o baja injustificada hasta aquel en que se realice el pago de las demás prestaciones a que tenga derecho, calculándose confor-

me a los montos y porcentajes que las disposiciones estatales establezcan;

III. Al pago de aguinaldo y sus proporcionales desde que se concretó su separación, cese, remoción o baja injustificada y hasta aquel en que se realice el pago de las demás prestaciones a que tenga derecho, calculándose conforme a los que las disposiciones estatales establezcan;

IV. A las prestaciones secundarias que cada entidad establecía para los elementos policiales y que con motivo de la separación, cese, remoción o baja injustificada dejaron de percibir;

Lo establecido en este artículo se observará, siempre y cuando no se haya pagado al elemento policial la indemnización prevista en el artículo 25 antes de comenzar el juicio.

**Artículo 31.** Además de las prestaciones señaladas en el artículo anterior, el pago de las prestaciones que por costumbre o normatividad municipal corresponda a los elementos policiales será determinado por el tribunal competente que dirima la controversia entre las Instituciones de Seguridad Pública y el elemento policial.

**Artículo 32.** Las legislaturas de las entidades federativas y los Ayuntamientos podrán, en todo momento, establecer medidas de protección a la remuneración y los beneficios de seguridad social que estimen pertinentes, siempre y cuando sean de mayor beneficio a las que establece la presente Ley.

**Artículo 33.** En el caso de que se determine que la conclusión del servicio fue motivada por discriminación en razón de su origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, orientaciones sexuales, estado civil o cualquier otra categoría sospechosa; las Instituciones de Seguridad Pública se verán obligados, además del pago de lo que en derecho le corresponda al elemento policial, a ofrecer una disculpa pública y, en la misma, informar que acciones concretas se implementarán para evitar futuros incidentes.

La conclusión del servicio motivada por discriminación tampoco será causal para la reinstalación del elemento policial.

**Artículo 34.** El plazo de prescripción para reclamar la legalidad de la terminación administrativa se sujetará a los términos que establezcan las leyes y códigos administrativos de la Federación y las entidades federativas. Prescribirán en los mismos términos, las acciones relativas a las prestaciones derivadas de la relación administrativa.

#### **Título Cuarto De los Derechos Mínimos de los Elementos Policiales**

**Artículo 35.** La duración de la jornada del servicio será convenida por las Instituciones de Seguridad Pública y los elementos policiales, acorde a la naturaleza de propia del encargo, procurando otorgar el tiempo suficiente de descanso al elemento policial.

**Artículo 36.** En ninguna circunstancia la remuneración diaria ordinaria de los elementos policiales será menor al salario mínimo general.

**Artículo 37.** La remuneración diaria ordinaria se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad que se entregue al elemento policial por el servicio público brindado.

**Artículo 38.** El elemento policial tendrá derecho de disfrutar, por lo menos, de un día de descanso con goce de su remuneración diaria ordinaria, por cada seis días de servicio.

**Artículo 39.** Los elementos policiales podrán ser promovidos acorde a lo dispuesto por los artículos 85 y 91 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Artículo 40.** Los elementos policiales tendrán derecho a un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del día veinte de diciembre, equivalente a mínimo 15 días de remuneración diaria ordinaria.

Los que no hayan cumplido el año de servicios, independientemente de que se encuentren en funciones o no en la fecha de liquidación del aguinaldo, tendrán derecho a que se les pague la parte proporcional del mismo, conforme al tiempo que hubieren prestado servicio, cualquiera que fuere éste.

#### **Título Quinto De las Bases Mínimas de Seguridad Social de los Elementos Policiales**

**Artículo 41.** Los elementos policiales tienen derecho a que le sean cubiertas, a través de la seguridad social, los accidentes, enfermedades, maternidad, jubilación, invalidez y muerte.

**Artículo 42.** Ante el accidente de un elemento policial, se garantizará su estadía en el encargo.

**Artículo 43.** Las mujeres embarazadas que realicen un servicio público en los términos de la presente Ley, no efectuarán actividades que signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación.

**Artículo 44.** Las mujeres embarazadas que realicen un servicio público en los términos de la presente Ley, gozarán de un mes de descanso antes de la fecha aproximada del parto y dos meses después del mismo.

Durante los meses de descanso tendrá derecho a percibir una remuneración íntegra, conservar su encargo y gozar de los derechos que hayan adquirido por el mismo.

**Artículo 45.** Las mujeres que se encuentren en periodo de lactancia tendrán derecho a dos descansos por día, de treinta minutos cada uno, con el propósito de alimentar a sus hijos. Asimismo, disfrutarán de asistencia médica, medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías.

**Artículo 46.** Los familiares de los elementos policiales tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en las proporciones que determinen las leyes secundarias.

**Artículo 47.** Las Instituciones de Seguridad Pública establecerán un fondo de vivienda a fin de constituir depósitos a favor de los elementos policiales, así como de establecer un sistema de financiamiento que permita el acceso a los elementos policiales a un crédito para poder construir, reparar, mejorar sus viviendas, o en su defecto, pagar pasivos adquiridos por los conceptos anteriores.

**Artículo 48.** Los padres los elementos policiales tendrán derecho a disfrutar de una licencia con goce de

sueldo, de cinco días hábiles por el nacimiento o la adopción de un hijo.

**Artículo 49.** La licencia con goce de sueldo prevista en el artículo anterior será ampliada a quince días en los siguientes casos:

I. Por el nacimiento de un hijo que derive de un parto prematuro;

II. El menor presente problemas de discapacidad al nacer;

III. Por pérdida del producto durante el estado de gestación o dentro de los cinco días posteriores a su nacimiento;

IV. Por parto múltiple; y

V. Por enfermedad o accidente que ponga en grave peligro la vida, o que cause la muerte de sus menores hijos o de la madre de éstos.

**Artículo 50.** Las Instituciones de Seguridad Pública deberán implementar en sus leyes respectivas, los sistemas complementarios de seguridad social.

### Transitorios

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

**Segundo.** Las entidades federativas contarán con 90 días naturales después de la entrada en vigor del presente decreto para emitir los ordenamientos precisados en el segundo párrafo del artículo segundo de la presente ley.

**Tercero.** En el caso de que las entidades federativas prevean derechos superiores a los establecidos en la presente Ley para los cuerpos de seguridad pública, deberán continuar garantizando los mismos a los miembros contratados previamente a la entrada de este ordenamiento.

Lo anterior no es óbice para que se les otorguen mejores derechos, si así lo disponen los ordenamientos que expidan las entidades federativas y los Municipios, en los términos del segundo párrafo del artículo segundo de la presente ley.

**Cuarto.** Los elementos policiales que gocen de prestaciones mayores a las establecidas en esta ley o en las leyes que expidan las entidades federativas y los municipios, seguirán percibiendo las prestaciones que les beneficien mayormente.

### Notas

1 <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>

2 <http://www.un.org/es/globalissues/work/>

3 “**Sistema Nacional de Seguridad Pública. El artículo 73 de la Ley General relativa, es inaplicable a los miembros de instituciones de procuración de justicia.** El indicado precepto legal está dirigido únicamente a las instituciones policiales, dentro de las cuales no se ubican las instituciones de procuración de justicia. En efecto, si bien el artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que las instituciones de seguridad pública incluyen a las de procuración de justicia y a las instituciones policiales, lo cierto es que establece un concepto diferenciado entre ellas. Las primeras, en cuanto a la aplicación de esa ley, se integran por el ministerio público, los peritos y sus auxiliares; mientras que las segundas se encuentran constituidas por los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva, o de centros de arraigos y, en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad pública en los distintos niveles de gobierno. Por tanto, el artículo 73 de la citada ley es aplicable a las instituciones policiales, calidad que no tienen las instituciones de procuración de justicia, como la Procuraduría General de la República”. (Décima Época, Registro: 2013629 Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación libro 39, Febrero de 2017, Tomo I, Materia(s): Laboral, Administrativa Tesis: 2a./J. 11/2017 (10a.) Página: 445).

### Otras fuentes

• «Seguridad pública. No procede pagar a los miembros de estas instituciones las percepciones ordinarias dejadas de percibir, ni la prima vacacional, aguinaldo, apoyo de despensa o cualquier otra prestación, con posterioridad a su separación, cese, remoción o baja injustificada, si se les cubrió la indemnización constitucional con motivo de la terminación de la relación administrativa». (2009068. XVI.10.A.56 A (10a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. libro 18, mayo de 2015, página 2333.)



• «Seguridad pública. El artículo 50 de la ley de la materia del estado de Guanajuato, al proscribir el pago de salarios caídos en caso de cese injustificado de los miembros de las instituciones policíacas, viola el derecho humano a la igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1o. de la Constitución federal, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (control de convencionalidad ex officio)». (Época: Décima Época, Registro: 2001769, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XII, septiembre de 2012, Tomo 3, Materia(s): Constitucional. Tesis: XVI.1o.A.T.10 K (10a.), página: 1978).

• «Seguridad pública. Procede otorgar al miembro de alguna institución policial, las cantidades que por concepto de vacaciones, prima vacacional y aguinaldo pudo percibir desde el momento en que se concretó su separación, cese, remoción o baja injustificada y hasta aquel en que se realice el pago de las demás prestaciones a que tenga derecho, siempre que haya una condena por tales conceptos». (Época: Décima Época, Registro: 2000463. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro VI, marzo de 2012, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a./J. 18/2012 (10a.). Página: 635).

• «Miembros de las instituciones policiales. No tienen derecho al pago de horas extraordinarias ni de días de descanso legal y obligatorio, ante la terminación de la relación administrativa que los unía con el estado (legislación del estado de Guanajuato)». (Décima Época. Registro: 2009417. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 19, junio de 2015, Tomo II. Materia(s): Administrativa. Tesis: XVI.1o.A. J/20 (10a.), Página: 1722).

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 18 de diciembre de 2018.

(Rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MARCO ANTONIO ADAME CASTILLO, DULCE MARÍA SAURI RIANCHO, MARIANA DUNYASKA GARCÍA ROJAS, MARÍA SARA ROCHA MEDINA, HÉCTOR RENÉ CRUZ APARICIO, JULIETA MACÍAS RÁBAGO, LILIA VILLAFUERTE ZAVALA Y LYNDIANA ELIZABETH BUGARÍN CORTÉS

Quienes suscriben, diputadas y diputados integrantes de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 13 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El pasado 1 de diciembre del presente año, entraron en vigor diversos artículos constitucionales previstos en la reforma político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, particularmente aquellos relacionados con el proceso de ratificación de diversos funcionarios públicos por parte del Poder Legislativo.

Estas modificaciones forman parte del nuevo diseño institucional de pesos y contrapesos de los Poderes de la Unión. En este sentido, la Cámara de Diputados, de conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracción III, de nuestra Constitución, tiene la obligación de ratificar del nombramiento que el presidente de la República haga del secretario del ramo en materia Hacendaria, así como de los demás empleados superiores de Hacienda.

Si bien es cierto que la ratificación del Secretario por parte de la Cámara de Diputados es un procedimiento novedoso en nuestro sistema constitucional, en el caso de los empleados superiores de Hacienda es distinto, toda vez que esta atribución anteriormente la realizaba el Senado de la República. Sin embargo, con la reforma político-electoral, esta facultad fue eliminada del artículo 76, fracción II de la Constitución, para ser adicionada al artículo 74, fracción III, quedando clara-

mente establecida como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Para los que suscribimos la presente iniciativa, no escapa de nuestra atención los antecedentes que el Senado de la República ha dejado para instrumentar el mandato constitucional que desde 1987 tenía a su cargo. En este sentido, tratándose de la ratificación de los nombramientos de los empleados superiores de Hacienda, la colegisladora ha reconocido que el término constitucional “empleados superiores de Hacienda” es “amplio”, ya que, “por carecer de reglamentación adecuada (...) la expresión ‘empleados superiores de Hacienda’ no determina con claridad a cuáles empleados se refiere”.<sup>1</sup>

Por tal razón, la Cámara de Senadores recurrió a la formulación y aprobación de diversos **acuerdos parlamentarios** en los que se establece la relación de nombramientos de empleados superiores de Hacienda sujetos de ratificación. El primer acuerdo en esta materia, aprobado en sesión ordinaria del 3 diciembre de 1987, se basó en otro acuerdo similar del propio Senado relativo a la ratificación de nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos y cónsules generales, aprobado con anterioridad en sesión de fecha 22 de diciembre de 1982.

De **1987 a 2012**, la Cámara de Senadores por conducto de las comisiones ordinarias respectivas, y más recientemente a través de la Mesa Directiva, ha aprobado **cuatro acuerdos parlamentarios para la ratificación por parte del Senado de la República de los empleados superiores de Hacienda designados por el Ejecutivo Federal**, todos a su vez, publicados en el Diario Oficial de la Federación, como se muestra en el cuadro siguiente:

No.	Acuerdo	Aprobación Senado	Publicación DOF
1.	ACUERDO de las Comisiones Unidas de Hacienda y Primera Sección de la de Estudios Legislativos, por el que apoyan la proposición de la Gran Comisión, relativo a la ratificación de nombramientos de los empleados superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	03-Dic-1987	07-Dic-1987
2.	PUNTO de acuerdo de los integrantes de la Comisión de Hacienda y Crédito Público en relación con los nombramientos de empleados superiores de Hacienda.	07-Dic-2000	12-Dic-2000
3.	DICTAMEN de la Comisión de Hacienda y Crédito Público que contiene punto de acuerdo en relación con la ratificación de Empleados Superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Modifica el Acuerdo aprobado el 7 de diciembre de 2000).	07-Dic-2006	18-Dic-2006
4.	ACUERDO de la Mesa Directiva para la ratificación por parte del Senado de la República de los empleados superiores de Hacienda designados por el Ejecutivo Federal.	04-Dic-2012	06-Dic-2012

A través de estos acuerdos, el Senado de la República determinó que serían sujetos de ratificación los nombramientos que realice el Presidente de la República respecto de los siguientes empleados superiores de Hacienda:

1. Subsecretario de Hacienda y Crédito Público;
2. Subsecretario de Egresos;
3. Subsecretario de Ingresos;
4. Procurador Fiscal de la Federación;
5. Tesorero de la Federación;
6. Jefe del Servicio de Administración Tributaria;
7. Administrador General de Recaudación;
8. Administrador General de Auditoría Fiscal Federal;
9. Administrador General de Aduanas;
10. Administrador General Jurídico;
11. Administrador General de Grandes Contribuyentes;
12. Jefe de Unidad de Crédito Público, y
13. Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Es importante destacar que el Acuerdo del 2012 dejó sin efecto los acuerdos anteriores y ha mantenido su vigencia y aplicación durante las Legislaturas LXII y LXIII del Senado del República.

Siguiendo el mismo procedimiento institucional elaborado por la colegisladora, la Cámara de Diputados el pasado 13 y 27 de noviembre, aprobó sendos acuerdos **por el que se establece el procedimiento para la ratificación de los empleados superiores de Hacienda, nombrados por el Ejecutivo federal**, estableciendo que dichos funcionarios serán los siguientes:

1. Subsecretario de Hacienda y Crédito Público;

2. Subsecretario de Egresos;
3. Subsecretario de Ingresos;
4. Procurador Fiscal de la Federación;
5. Tesorero de la Federación;
6. Jefe del Servicio de Administración Tributaria;
7. Administrador General de Recaudación;
8. Administrador General de Auditoría Fiscal Federal;
9. Administrador General de Aduanas;
10. Administrador General Jurídico;
11. Administrador General de Grandes Contribuyentes;
12. Jefe de Unidad de Crédito Público, y
13. Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.
14. Titular de la Unidad de Inteligencia Financiera
15. Oficial Mayor.

De los 15 nombramientos establecidos en los acuerdos de la Cámara de Diputados, sólo uno se encuentra previsto en una ley secundaria, toda vez que el artículo 13 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria establece que el Jefe del Servicio de Administración Tributaria será nombrado por el Presidente de la República con la ratificación del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente.

**Artículo 13.** El Jefe del Servicio de Administración Tributaria será nombrado por el Presidente de la República. Este nombramiento estará sujeto a la ratificación del Senado de la República o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y deberá reunir los requisitos siguientes:

La disposición en la ley secundaria, anteriormente carecía de relevancia, toda vez que era armónica con el texto constitucional entonces vigente, ya que el Sena-

do de la República tenía la facultad exclusiva para realizar la ratificación del Jefe del Servicio de Administración Tributaria.

Con la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia política electoral del 2014 el pasado 1 de diciembre, es evidente que el artículo 13 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria contraviene a la Constitución, toda vez que es la Cámara de Diputados la que ahora realizará la ratificación de estos funcionarios.

En este sentido, es necesario modificar el artículo 13 de dicha ley, para efecto de armonizar la legislación secundaria con el texto constitucional y subsanar la antinomia legal y evitar cualquier confusión en el proceso de ratificación de los empleados superiores de Hacienda particularmente el relacionado con el Jefe de la Oficina del Servicio de Administración Tributaria.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa, de conformidad con el siguiente proyecto de:

**Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 13 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria**

**Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 13 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria para quedar como sigue:

**Artículo 13.** El Jefe del Servicio de Administración Tributaria será nombrado por el Presidente de la República. Este nombramiento estará sujeto a la ratificación **de la Cámara de Diputados** o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y deberá reunir los requisitos siguientes:

I a IV ...

**Transitorio**

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

**Nota**

1 Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. Sesión ordinaria del jueves 3 de diciembre de 1987. Acuerdo de las Comisio-

nes Unidas de Hacienda y Primera Sección de la de Estudios Legislativos, por el que apoyan la proposición de la Gran Comisión, relativo a la ratificación de nombramientos de los empleados superiores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. URL: <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=13&mn=1&id=119&lg=53&anio=3>

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 18 de diciembre de 2018.

**Diputados:** Porfirio Muñoz Ledo, Dolores Padierna Luna, Marco Antonio Adame Castillo (rúbrica), Dulce María Sauri Riancho (rúbrica), Karla Yuritz Almazán Burgos, Mariana Dunyaska García Rojas (rúbrica), María Sara Rocha Medina (rúbrica), Héctor René Cruz Aparicio (rúbrica), Lizeth Sánchez García, Julieta Macías Rábago (rúbrica), Lilia Villafuerte Zavala (rúbrica), Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDEN LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, PUBLICADO EN EL DOF EL 18 DE JULIO DE 2016, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARTHA ELENA GARCÍA GÓMEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Diputada Martha Elena García Gómez, por la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los diversos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, tengo a bien someter a consideración de esta soberanía, la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, relativo a la

aplicabilidad de las leyes federales y locales en materia de responsabilidades administrativas, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

• **La problemática de la corrupción y la impunidad, resultado del artículo tercero transitorio, del Decreto vigente.**

La corrupción y la impunidad que desde hace décadas prevalece en las instituciones públicas del país, constituye un problema grave que enfrentamos todos los mexicanos. Tal parece que es un lastre del sistema político que lo ha ido degradando paulatinamente. La corrupción es una enfermedad que se multiplica y crece a niveles exponenciales, con estructuras y estrategias que se reproducen casi a diario en todos los ámbitos de la vida cotidiana.<sup>1</sup>

En no pocas ocasiones, la impunidad es una regla entre los servidores públicos, frente a quienes los actos de corrupción quedan impunes, aun cuando existan leyes específicas en la materia para sancionarlos, pero que por múltiples factores no se materializan en la práctica. Esto significa que, a diferencia de otros países, en México la corrupción rara vez es castigada.

La corrupción en nuestro país se ha posicionado como uno de los principales problemas a combatir, ya que en la actualidad se ventilan múltiples casos de corrupción en su modalidad pública, en los que se encuentran relacionados los órdenes de gobierno Municipal, Estatal y Federal, y por ende servidores públicos de todos los niveles jerárquicos, quienes han estado relacionados en denuncias públicas que involucran el uso y abuso de los recursos públicos para beneficio privado. Estas denuncias incluyen, entre otros, desfalcos al erario, sobornos, pagos irregulares, conflictos de interés, desvío de recursos, tráfico de influencias, licitaciones amañadas o facturas con sobreprecio.

En este sentido, podría argumentarse que el pueblo mexicano es doblemente victimizado; primero al producirse el desfalco de recursos del Estado y, segundo, por la falta de sanción a los responsables.

• **Nuevo régimen sancionador de responsabilidades administrativas.**

Como resultado de los distintos esfuerzos políticos y legislativos para configurar un marco jurídico nacional sólido en materia de transparencia, fiscalización, rendición de cuentas y combate a la corrupción, el día 27 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la que se creó el Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno en materia de anticorrupción.

Como resultado de dicha reforma constitucional, fue necesaria la emisión y reforma de la legislación secundaria para poner en marcha y dar sustento jurídico al Sistema Nacional Anticorrupción, y con ello establecer nuevos instrumentos para fortalecer la integridad en el servicio público y reconstruir la confianza ciudadana mediante la investigación, persecución y sanción en su caso, de los actos de corrupción de servidores públicos y de particulares.

El paquete de normas secundarias se publicó en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 18 de julio del año 2016, y consta de siete ordenamientos jurídicos, de los cuales, cuatro leyes fueron creadas por completo,<sup>2</sup> y las tres restantes<sup>3</sup> fueron reformas a leyes ya existentes.

Ahora bien, como se aprecia en líneas anteriores, fue expedida la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuya vigencia comenzó a partir del día 19 de julio de 2017, la cual establece un nuevo régimen sancionador en la materia a nivel nacional.<sup>4</sup>

Así, entre los objetivos principales que el legislador pretende con dicha Ley General, está el de instituir un nuevo ordenamiento jurídico que regule la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación,<sup>5</sup> dejando en el pasado el antiguo régimen sancionador de responsabilidades administrativas que imperaba al amparo de las leyes federales y locales que fueron abrogadas.<sup>6</sup>

No obstante, por diversos motivos, no ha sido posible concretar los objetivos del Sistema Nacional Anticorrupción,<sup>7</sup> en parte, por las imprecisiones jurídicas contenidas en las distintas leyes y reformas que constituyen el paquete normativo contra la corrupción. Una de ellas, es precisamente el dilema jurídico que trajo consigo la mencionada Ley General de Responsabilidades Administrativas, al establecer un régimen de transición insuficiente, principalmente en lo concerniente a la norma que debe ser aplicada en los procedimientos administrativos que se sigan por y ante las autoridades federales y estatales competentes, como se aprecia de su artículo tercero transitorio.

La redacción atinente, ha resultado en una difícil tarea para la Secretaría de la Función Pública, para sus análogas estatales, para los Órganos de Control de las entidades federativas, y para los órganos jurisdiccionales que deben de sancionar hechos ocurridos antes del día 19 de julio del 2017 (al amparo de leyes abrogadas), a través de procedimientos y juicios que ya son diferentes y forman parte de un nuevo régimen jurídico sancionador.

#### • Artículo tercero transitorio del decreto en estudio

El Decreto por el que se expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, estableció en su artículo tercero transitorio la *vacatio legis* de un año para su entrada en vigor, esto es, a partir del día 19 de julio de 2017, teniendo como consecuencia, la pérdida de la vigencia de la legislación en materia de responsabilidades administrativas en el ámbito federal y de las entidades federativas, con excepción de ciertas salvedades específicas.

En ese tenor, la problemática que la presente iniciativa pone de manifiesto, deriva de la redacción del párrafo cuarto del artículo tercero transitorio del referido Decreto, por cuanto dispone que:

“Tercero. ...

(...)

(...)

Los **procedimientos administrativos** iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Respon-

sabilidades Administrativas, **serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.**<sup>8</sup>

(...)”

De la lectura de esta disposición, se puede inferir que los procedimientos de responsabilidad administrativa iniciados por las autoridades competentes antes del día 19 de julio de 2017, deben ser concluidos por éstas, bajo el imperio de las disposiciones normativas contenidas en la Ley de la materia, vigente al momento de incoar el procedimiento respectivo; *porción normativa que hasta este punto garantiza el principio de seguridad jurídica.*

En contraste con lo anterior, el ya mencionado párrafo cuarto del artículo tercero transitorio del Decreto en cita, pone de manifiesto una omisión del legislador, de señalar o precisar claramente la norma aplicable **a las conductas, actos u omisiones constitutivos de probables faltas administrativas o hechos de corrupción suscitados antes del día 19 de julio del 2017**; es decir, se considera que el texto legislativo no fue **suficientemente claro, puesto que, desde la perspectiva del presente proyecto, tendría que haber señalado que: para los hechos y conductas cometidos antes del día 19 de julio del 2017, deberán de aplicarse las normas sustantivas y adjetivas con vigencia en aquél momento, y no sólo haber circunscrito el alcance de la norma a aquellos procedimientos administrativos que fueron iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley General.**

Dicha omisión, que puede atribuirse a un error de técnica legislativa, genera una grave laguna legal, toda vez que, *a priori*, y siguiendo los principios fundamentales del Derecho, deberían aplicarse en primer lugar las norma sustantivas y adjetivas vigentes al momento en que ocurrieron los hechos y, en segundo lugar, siguiendo el principio de no retroactividad en perjuicio de persona alguna, la norma más benéfica para el procesado.

En ese sentido, cuando una norma es abrogada o derogada, sólo puede seguir teniendo ciertos efectos en los casos específicamente determinados por la legislación que la abroga; es así que en el caso que nos ocupa, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, dejó **implícitamente** sin efecto las leyes abrogadas en

**lo concerniente a los hechos o conductas** constitutivos de responsabilidad administrativa que sucedieron durante su régimen de vigencia, y para los cuales no se había iniciado todavía un procedimiento administrativo.

Es decir, si bien es cierto que por una parte se precisó la salvedad de seguir aplicando la legislación sustituida en lo que corresponde a **los procedimientos iniciados con antelación**, también lo es, que no se precisó respecto a los **hechos o conductas cometidas antes de la vigencia de la Ley General, y que no han sido objeto de algún procedimiento administrativo**, debiéndose entender que ésta última no podrá ser invocada con motivo de la instauración de un procedimiento sancionador no iniciado y cometido antes de su vigencia, pues de hacerlo implicaría la aplicación retroactiva de un norma sustantiva y procedimental y una violación manifiesta al principio de no retroactividad contemplado en el artículo 14 de nuestra Ley Fundamental.

Así las cosas, ante esta laguna o insuficiencia legal, las autoridades federales y locales responsables de aplicar la normatividad en la materia, a la luz del contenido de dicho artículo transitorio, tienen la opción de imponer la norma bajo los siguientes escenarios:

**a). Aplicación de la ley atendiendo la literalidad del artículo tercero transitorio del Decreto en análisis:** Al respecto, cuando las Secretarías y los órganos internos de control, determinen la probable responsabilidad de servidores públicos o particulares derivado de una investigación de hechos cometidos bajo el imperio de las leyes abrogadas, **pero no iniciado el procedimiento sancionador durante su vigencia**, tendrán que instruirlos y sancionarlos, en su caso, bajo un procedimiento administrativo establecido en la vigente Ley General de Responsabilidades Administrativas, *norma que no tenía vigencia en el momento en que esos servidores públicos y particulares cometieron los hechos o realizaron las conductas constitutivas de faltas administrativas.* En ese tenor, dichos procedimientos **podrían resultar** violatorios del principio de seguridad jurídica y de no retroactividad en perjuicio de persona alguna.

**b). Aplicación de leyes en la materia, abrogadas.** Las Secretarías y los órganos internos de control se

verían en la tesitura de iniciar en contra de los servidores públicos o particulares, de quienes se determinara una posible responsabilidad administrativa, procedimientos sancionadores con base en la aplicación de leyes abrogadas en la materia, lo cual no está expresamente contemplado en el articulado transitorio de la Ley General en la materia, situación que nos instala ante una posible vulneración como la señalada en el escenario anterior.

De esta forma, con la finalidad de generar certidumbre jurídica en la aplicación correcta de la norma, y ante la redacción actual del texto normativo que se propone enmendar, nace la necesidad de determinar bajo qué criterio se debe operar el régimen de responsabilidades administrativas, en tratándose de los asuntos que habrán de iniciarse por los hechos o conductas contrarias a la ley, cometidos por servidores públicos o particulares antes de la vigencia de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Consecuentemente, se insiste en que esta situación representa un problema jurídico grave para el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en todo el país, que impone un claro sesgo en la empresa contra en Combate a la Corrupción, pues una diversidad de hechos que se cometieron con anterioridad al día 19 de julio de 2017, no han podido ser dirimidos por las autoridades competentes, ante la incertidumbre de sus actos devenida por imprecisa interpretación de la porción transitoria en materia; lo que representa el riesgo de que el accionar de las instancias administrativas y jurisdiccionales competentes, podría verse frenado ante posibles impugnaciones por vicios de legalidad e inconstitucionalidad en la aplicación indebida de la norma, y que probablemente, dependiendo de la interpretación dada finalmente por los tribunales de cierre, podrían generar concomitantemente, situaciones de impunidad en materia de actos y hechos de corrupción.

Bajo ese razonamiento, la presente iniciativa tiene por objeto precisar el alcance de la ultra actividad de la ley prevista en el artículo tercero transitorio multicitado, a efecto de otorgar certidumbre jurídica para quienes, desde las Secretarías y los órganos internos de control, estén en condición de aplicar la normatividad sustantiva y adjetiva vigente al momento en que ocurrieron los hechos o se realizaron las conductas susceptibles de sancionar, y no se corra el riesgo de que queden en la

impunidad, lacerando gravemente con ello, el sistema de impartición de justicia en materia administrativa y penal, así como las instituciones de los sistemas nacional y locales anticorrupción.

Expuesto lo anterior, en ejercicio de mis facultades constitucionales, pongo a su consideración el siguiente:

**Decreto por el que se reforma el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, relativo a la aplicabilidad de las leyes federales y locales en materia de responsabilidades administrativas.**

**Único.** Se reforma el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para quedar como sigue:

#### **Transitorios**

**Primero. ...**

**Segundo. ...**

**Tercero. ...**

...

...

...

**Las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y sus homologas de las Entidades Federativas, vigentes a la entrada en vigor de la presente Ley, seguirán aplicándose por los hechos y conductas realizadas durante su vigencia.**

A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las le-

yes federales y locales, así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que, a la entrada en vigor de la referida Ley General, se utilicen en el ámbito federal.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, **a excepción de los supuestos previstos en el párrafo cuarto y quinto del presente artículo transitorio.**

**Cuarto. ...**

**Quinto. ...**

### 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 Índice de Corrupción de la organización Transparencia Mexicana, el costo total que implicaba la corrupción, se estimaba en 2011, en 400 mil millones de pesos anuales, es decir, equivalente al 11 por ciento del monto del Presupuesto de Egresos de la Federación de aquél año, por lo que obviamente, contrastando esta cifra con lo que cuesta el acceso a servicios y trámites básicos de la administración pública, resulta alarmante ya que rebasa el gasto federal de varios programas sociales, y las personas más afectadas de estas malas prácticas, resultan ser las de más bajos recursos, ya que esta fuga de recursos produce un efecto perverso que impide o limita el acceso a bienes y servicios públicos, y encarece aún más la subsistencia de quienes menos tie-

nen.

2 Leyes expedidas: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; Ley General De Responsabilidades Administrativas, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

3 Leyes reformadas: Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en Materia de Control Interno del Ejecutivo Federal y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

4 En el Dictamen en Sentido Positivo a las Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia del Sistema Nacional Anticorrupción, el legislador federal afirma que se trata de un nuevo sistema jurídico sancionador de responsabilidades administrativas:

...“la ley general que establece responsabilidades de los servidores públicos y de particulares que se vinculen con faltas administrativas graves, tiene por objeto distribuir competencias entre los órdenes para determinar aspectos subjetivos y adjetivos en materia de responsabilidades de servidores públicos y particulares”...

...“La ley general que se propone, fortalece de forma significativa al Sistema, al ubicarse jerárquicamente por encima del resto de las leyes federales y locales, esto es, dentro del sistema normativo que reconoce nuestro orden constitucional.”...

...“En suma, esta modificación está encaminada justamente a contar con instrumentos jurídicos que permitan a las autoridades de todos los órdenes de gobierno cumplir con los objetivos planteados en este Decreto, pues sólo la suma de esfuerzos conjuntos, con bases claras y precisas, permitirá alcanzar un nuevo sistema jurídico que se traduzca en un combate efectivo a la corrupción.”...

5 Cfr. artículo 1.

6 Artículo Tercero Transitorio de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publica con fecha 18 de julio del 2016.

(...)

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas dis-



posiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas

-...El Sistema Nacional Anticorrupción- es el mecanismo mediante el cual se crearon leyes e instituciones, que cuentan con la participación de organismos y ciudadanos para enfrentar de manera distinta y amplia este problema ampliamente generalizado en las instituciones mexicanas...

<https://www.eleconomista.com.mx/politica/11-puntos-para-entender-el-Sistema-Nacional-Anticorrupcion-20170719-0085.html>

-El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) tiene por objeto fortalecer la acción estatal en materia de prevención y lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas. El marco legislativo que sustenta al SNA, se observa en la siguiente ilustración.

7

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/06/asun\\_3548008\\_20170621\\_1498058402.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/06/asun_3548008_20170621_1498058402.pdf)

8 Énfasis añadido.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 18 de noviembre del año 2018.

Diputada Martha Elena García Gómez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO HÉCTOR YUNES LANDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El diputado Héctor Yunes Landa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6, numeral 1, fracción I; artículos 77 y 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 40 de la Ley General de Educación, a cargo del diputado Héctor Yunes Landa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

### Exposición de Motivos

A lo largo de nuestra historia, la justicia social ha sido aspiración de todos los mexicanos. Nuestra Constitución Política es el resultado de un movimiento social que asignó al Gobierno de la República la responsabilidad de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos.

En tal virtud, nuestra Carta Magna conjuga el ejercicio de los Derechos Humanos y sus garantías, concibiendo a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante desarrollo político, económico y social. Durante el diseño y redacción de la Constitución Política de 1917, se incluyeron derechos civiles y políticos, entre ellos, el de la educación. En el artículo 3° se establece que **“la enseñanza es libre y laica en los establecimientos oficiales de educación en todos sus aspectos y obligatoria sólo en el nivel primario”**.

Posteriormente, el 8 de julio de 1921, se efectuó la primera modificación en materia educativa a nuestra Carta Magna, reformando la fracción XXVII del artículo 73, que facultó al Congreso de la Unión a establecer escuelas rurales, elementales, secundarias, superiores y profesionales en toda la República mexicana, lo que dio origen a la Secretaría de Educación Pública, el 3 de octubre del mismo año. Fue hasta el 29 de noviembre

de 1973, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Educación, la cual otorgaba a la Federación la mayor parte de las obligaciones y derechos en materia docente. Paulatinamente, la política educativa tuvo cambios trascendentales, distribuyendo las competencias educativas entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, descentralizando las responsabilidades en esta materia.

Es así, que el 13 de julio de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Educación; en el mismo año, se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para determinar la obligatoriedad de la educación secundaria.

Bajo este precepto, el 11 de febrero de 2012, la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión -con fundamento en el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, una vez realizado el cómputo de los votos aprobatorios de la mayoría de las Legislaturas de los estados-, declaró válida la reforma a los artículos 3º. y 31 Constitucionales, instaurando con carácter obligatorio la educación media superior.

Es decir, el Estado mexicano garantizó a la población, la educación ineludible de 15 grados escolares, que comprende de la educación preescolar hasta la conclusión de la educación media superior.

En virtud de lo anterior, fue necesario complementar los esfuerzos ya realizados con una nueva reforma a los artículos 3o. y 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013.

Con relación a la modificación al artículo 3º, se estableció que **“El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”**; por su parte, la reforma el artículo 73 otorgó la facultad al Poder Legislativo para expedir las leyes secundarias que aseguren el cumplimiento y mejora del derecho a la educación.

Derivado de las reformas constitucionales mencionadas en el párrafo anterior, se promulgaron dos Leyes Reglamentarias:

- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación,

- Ley General del Servicio Profesional Docente.

Con la publicación de estos ordenamientos se consolidaron las bases para la transformación, modernización y democratización del actual Sistema Educativo Nacional.

Si bien es cierto, que la legislación mexicana en materia educativa ha evolucionado continuamente en pro de la población -promoviendo las medidas necesarias para generar las condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación, con mayores oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos-, también es importante señalar que la Ley General de Educación, como cualquier otra ley, es perfectible.

El objetivo de la presente iniciativa es reformar el artículo 40 de la Ley en estudio, con la finalidad de definir de manera apropiada el término de **“educación inicial”**, así como sus bases fundamentales.

Por su importancia, el desarrollo integral de la primera infancia es considerado por diversos países como la base del desarrollo humano. En esta etapa es donde inician y se consolidan los elementos más importantes de la personalidad de los individuos: capacidad para aprender; seguridad en sí mismo; confianza en las propias posibilidades; formas de relacionarse con otras personas; entre muchas más.

En este contexto, se llevó a cabo un análisis de derecho comparado de la legislación en materia educativa de países como: Argentina, Chile, y España, en relación a cómo establecen la educación inicial en sus ordenamientos, con el objeto de obtener un parámetro legislativo de la situación actual del país en este nivel educativo, el cual se expone en el siguiente cuadro:

ARGENTINA	CHILE	ESPAÑA	MÉXICO
LEY N° 26.208 LEY DE EDUCACIÓN NACIONAL	Ley 20370 LEY GENERAL DE EDUCACIÓN	Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.	LEY GENERAL DE EDUCACIÓN
TÍTULO II EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL CAPÍTULO I ... CAPÍTULO II EDUCACIÓN INICIAL	TÍTULO I De los Niveles y Modalidades Educativas Artículo 17.- ... Artículo 18.- La duración Parvularia es el nivel educativo que atiende integralmente a niños desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica, sin constituir antecedente obligatorio para esta. Su propósito es favorecer de manera sistemática, oportuna y holística el desarrollo integral y aprendizajes relevantes y significativos en los parvulos, de acuerdo con los bases curriculares que se determinen en conformidad a esta ley, apoyando a la familia en su rol insustituible de primera educadora. TÍTULO II Párrafo 1º Requisitos mínimos de la educación parvularia, básica y media y normas objetivas para velar por su cumplimiento Artículo 28.- Sin que constituya un antecedente obligatorio para la educación básica, la educación parvularia formará el desarrollo integral de los niños y niñas y promoverá los	TÍTULO I Las Enseñanzas y su Ordenación CAPÍTULO I Educación Infantil Artículo 12. Principios generales 1. La educación infantil constituye la etapa educativa con identidad propia que atiende a niñas y niños desde el nacimiento hasta los seis años de edad. 2. La educación infantil tiene carácter voluntario y su finalidad es la de contribuir al desarrollo físico, afectivo, social e intelectual de los niños. 3. Con objeto de respetar la responsabilidad fundamental de los padres y madres o tutores en esta etapa, los centros de educación infantil cooperarán estrechamente con ellos. Artículo 13 Objetivos La educación infantil contribuirá a desarrollar en las niñas y niños las capacidades que les permitan a) Conocer su propio cuerpo y el de los otros, sus posibilidades de acción y aprender a respetar las diferencias.	CAPÍTULO IV DEL PROCESO EDUCATIVO Sección 1.- De los tipos y modalidades de educación Artículo 40.- La educación inicial tiene como propósito favorecer el desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social de los menores de cuatro años de edad. Incluye orientación a padres de familia o tutores para la educación de sus hijos, hijas o pupilos.

<p>manteniendo una actitud de respeto y cuidado del entorno.</p> <p>j) Desarrollar su curiosidad, creatividad e interés por conocer; k) Desarrollar actitudes y hábitos que les faciliten seguir aprendiendo en los siguientes niveles educativos.</p> <p>k) Expresarse libre y creativamente a través de diferentes lenguajes artísticos.</p> <p>l) En el caso de establecimientos educativos con alto porcentaje de alumnos indígenas se considerará, además, como objetivo general, que los alumnos y alumnas desarrollen los aprendizajes que les permitan comprender y expresar mensajes simples en lengua indígena, reconociendo su historia y conocimientos de origen.</p>		
---	--	--

Como podemos observar, en el caso de la legislación de Argentina, Chile y España, se establece de manera adecuada, amplia y clara, la definición del término Educación Inicial o su equivalente, acompañada por una serie de objetivos que rigen este nivel educativo, lo cual permite su impartición de manera continua y estructurada. Caso contrario ocurre en la Ley General de Educación en México que sólo establece en su artículo 40 el propósito de la educación inicial.

Actualmente, estos Gobiernos buscan construir una sociedad sana, educada, segura, productiva, equitativa y con mayor bienestar, a través del establecimiento e implementación de políticas de desarrollo que conduzcan a un crecimiento y una distribución igualitaria de los derechos sociales en su país, como es la promoción de la educación inicial de forma integral.

Como parte esencial de este proyecto, se hace alusión al libro “Desarrollo del Niño en la Primera Infancia: Una Inversión en el Futuro”, publicado por la Dra. Mary Eming Young, líder de Desarrollo Infantil en el Banco Mundial, donde presenta las conclusiones del Informe del Comité de la Carnegie sobre la satisfacción de las necesidades de los niños pequeños; estudio Carnegie (1994) que resumimos a continuación:

- El cerebro del niño se desenvuelve más rápidamente de lo que nos imaginamos antes de un año.

- El desarrollo cerebral es más vulnerable a los factores externos de lo que suponíamos. Las carencias nutritivas pueden tener graves consecuencias en el desarrollo neuronal y acarrear desórdenes neurológicos.

<p>miembro de una familia y de una comunidad.</p> <p>b) Promover en los/as niños/as la solidaridad, caridad, respeto a sí mismo y a los/as otros/as.</p> <p>c) Desarrollar su capacidad creativa y el placer por el conocimiento en las experiencias de aprendizaje.</p> <p>d) Promover el juego como contenido de alto valor cultural para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, estético, motor y social.</p> <p>e) Desarrollar la capacidad de expresión y comunicación a través de los distintos lenguajes, verbales y no verbales: el movimiento, la música, la expresión plástica y la literatura.</p> <p>f) Favorecer la formación corporal y motriz a través de la educación física.</p> <p>g) Promover la participación de las familias en el cuidado y la tarea educativa promoviendo la comunicación y el respeto mutuo.</p> <p>h) Atender a las desigualdades educativas de origen social y familiar para favorecer una integración plena de todos/as los/as niños/as en el sistema educativo.</p> <p>i) Prevenir y atender necesidades especiales y dificultades de aprendizaje.</p>	<p>aprendizajes, conocimientos, habilidades y actitudes que les permitan:</p> <p>a) Valerse por sí mismo en el ámbito escolar y familiar, asumiendo conductas de autoconfianza y de cuidado de los otros y del entorno.</p> <p>b) Aprender sus capacidades características personales.</p> <p>c) Desarrollar su capacidad motora y valorar el cuidado del propio cuerpo.</p> <p>d) Relacionarse con niños y adultos cercanos en forma armoniosa, estableciendo vínculos de confianza, afecto, colaboración y pertenencia.</p> <p>e) Desarrollar actitudes de respeto y adaptación de la diversidad social, étnica, cultural, religiosa y física.</p> <p>f) Comunicar vivencias, emociones, sentimientos, necesidades e ideas por medio del lenguaje verbal y corporal.</p> <p>g) Contar y usar los números para resolver problemas cotidianos simples.</p> <p>h) Reconocer que el lenguaje escrito ofrece oportunidades para comunicarse, informarse y recrearse.</p> <p>i) Explorar y conocer el medio natural y social, apreciando su riqueza y</p>	<p>b) Observar y explorar su entorno familiar, natural y social.</p> <p>c) Adquirir progresivamente autonomía en sus actividades habituales.</p> <p>d) Desarrollar sus capacidades afectivas.</p> <p>e) Relacionarse con los demás y adquirir progresivamente pautas elementales de convivencia y relación social, así como ejercitarse en la resolución pacífica de conflictos.</p> <p>f) Desarrollar habilidades comunicativas en diferentes lenguajes y formas de expresión.</p> <p>g) Iniciarse en las habilidades lógico-matemáticas, en la lecto-escritura y en el movimiento, el gesto y el ritmo.</p>
---	---	---

- El medio que rodea al niño influye de manera permanente sobre el desarrollo cerebral.

- El entorno influye no solamente sobre el número de neuronas y de sinapsis sino también sobre la manera en que son enlazadas. Ello está determinado por las experiencias sensoriales que el niño obtiene del mundo exterior.

- El estrés del niño pequeño puede tener consecuencias negativas e irreversibles sobre sus funciones cerebrales, su desarrollo intelectual y su memoria. Niños que sufren un estrés extremo durante sus primeros años, corren el peligro después de presentar diversos problemas cognitivos, comportamentales y emocionales.

Ante este contexto, y dado que el marco jurídico nacional en materia educativa, sólo contempla de manera general la naturaleza y alcances de la educación inicial, es que resulta indispensable la aprobación de este proyecto de decreto, que pretende otorgar una estructura sólida y las herramientas necesarias para consolidar la educación inicial en México. Por lo anterior, el Estado mexicano debe garantizar una Educación Inicial de calidad a niños y niñas, ya que este nivel educativo constituye una pieza fundamental para el fortalecimiento de los talentos y aptitudes de los educandos.

Para cumplir con este propósito, la presente iniciativa propone instituir por ley la Estrategia Nacional de Educación Inicial como el instrumento del Gobierno Federal encargado de orientar las acciones de la primera educación, y en el caso de las entidades federativas, se facultará a los gobiernos locales para que, en concordancia con la Ley General de Educación, tengan la facultad de establecer su estrategia en la materia. Estas estrategias se regirán por los siguientes principios generales:

### **1. Universalidad**

Garantizar desde una perspectiva de derecho el acceso, permanencia, cobertura e inclusión de los niños y las niñas a la educación inicial, a través de acciones articuladas con otros sectores sociales vinculados al desarrollo educativo.

### **2. Corresponsabilidad, intersectorialidad y articulación**

Consolidar la educación inicial como un propósito intersectorial e intercultural, en el que el sistema educativo articule las instancias del orden nacional, regional y local, públicas y privadas.

### **3. Calidad e infraestructura**

Garantizar el cumplimiento de requerimientos básicos para la atención integral de la Educación Inicial.

En lo que se refiere a los requerimientos básicos, hacemos referencia a infraestructura, dotación de mobiliario y material didáctico, talento humano, modelos pedagógicos y todos aquellos aspectos que tienden a garantizar una atención integral de calidad.

Bajo esta premisa, es menester que la Educación Inicial ocupe un lugar principal en la agenda legislativa de esta Cámara de Diputados, por la implicación que tienen este tema en el bienestar y formación de los menores educandos, así como para el desarrollo del país.

Ciertamente, el desafío de contar con una mejor impartición de este nivel educativo en todo el país consiste en la implementación de políticas públicas en la materia.

Sin duda, es importante que el Sistema Educativo Nacional continúe presentando importantes cambios y avances que nos puedan ubicar entre los primeros países de América Latina que impartan con la mayor calidad posible este nivel educativo; la Educación Inicial en México debe ser reconocida y valorada como parte de todo el proceso educativo, además de una prioridad para el país.

Por ello, desde la Cámara de Diputados refrendamos nuestro compromiso con la sociedad mexicana, reconociendo la importancia de la formación y el desarrollo integral de la primera infancia; no olvidemos que los niños y las niñas son la base más importante de nuestra sociedad y son vitales para el futuro de México.

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

### Decreto

**Único.** Se reforma el artículo 40 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

**Artículo 40.** La Educación Inicial es el nivel educativo que atiende integralmente a niños y niñas, desde su nacimiento hasta su ingreso a la enseñanza básica, favoreciendo de manera sistemática, oportuna y pertinente su desarrollo físico, cognoscitivo, psicomotriz, afectivo y social. Incluye orientación a los padres o tutores en su obligación como primeros educadores. Esta modalidad educativa será de carácter no obligatorio para los menores educandos.

La Secretaría establecerá en la Estrategia Nacional de Educación Inicial los objetivos generales y específicos de aprendizaje, así como un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo de las niñas y los niños, fomentando una educación tanto cognitiva como formativa en valores y principios.

La Estrategia Nacional de Educación Inicial tendrá la misma vigencia del Plan Nacional de Desarrollo y se publicará de manera simultánea con el mismo.

La autoridad educativa local promoverá este nivel educativo, con el diseño de su propia Estrategia en la materia, la cual deberá observar lo establecido en la presente Ley.

De manera conjunta la autoridad educativa federal y la local podrán implementar programas tendientes a fomentar una impartición de calidad en este nivel educativo.

La Estrategia Nacional de Educación Inicial garantizará una enseñanza inicial adecuada para las niñas y niños, a través de los siguientes objetivos:

- I. Expandir los servicios de Educación Inicial;
- II. Fomentar y enriquecer los conocimientos y elementos que constituyan la cultura y la identidad nacional;
- III. Atender la desigualdad educativa de origen social, étnica, cultural, religiosa y física, para fa-

vorecer una integración plena de todas las niñas y niños en el sistema educativo;

IV. Formar actitudes de respeto a los derechos humanos y aceptación de la diversidad social, étnica, cultural, religiosa y física;

V. Desarrollar el conocimiento del propio cuerpo y de sus posibilidades de acción, para adquirir progresivamente una autonomía en sus actividades personales, familiares y escolares, asumiendo conductas de autocuidado;

VI. Promover sus capacidades y características personales para la adquisición de su identidad;

VII. Establecer hábitos de alimentación, higiene personal, aseo y orden para generar conciencia sobre el valor y la necesidad de la salud;

VIII. Favorecer su capacidad motora y el cuidado del propio cuerpo, a través de la educación física;

IX. Desarrollar la observación y exploración de su entorno natural, familiar y social, fomentando el respeto a su entorno y medio ambiente;

X. Promover actividades lúdicas con valor educativo para el desarrollo cognitivo, afectivo, ético, motor y social, con la participación de otros menores y adultos;

XI. Fomentar su curiosidad, creatividad, habilidades y destrezas propias de la edad, así como su interés y capacidad de aprendizaje;

XII. Formar actitudes y hábitos que les faciliten seguir aprendiendo en los siguientes niveles educativos;

XIII. Establecer en las niñas y niños la solidaridad, confianza, cuidado, amistad y respeto a sí mismo y a los demás;

XIV. Desarrollar sus capacidades de expresión, relación y comunicación de sus necesidades e ideas, conforme a los valores de respeto y convivencia, por medio de distintos lenguajes, verbal, no verbal y corporal;

**XV. Generar su conocimiento, creatividad y recreación, por medio de los diferentes lenguajes artísticos como la música, danza, artes plásticas, escritura y literatura;**

**XVI. Propiciar la participación de los padres o tutores en el proceso educativo, promoviendo la comunicación y respeto mutuo para mejorar la calidad de vida de los menores en su entorno;**

**XVII. Prevenir y atender necesidades especiales y dificultades de aprendizaje, y**

**XVIII. Las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables.**

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Dentro de un plazo de noventa días contados a partir de la entrada en vigor de este decreto, el Ejecutivo federal publicará las modificaciones reglamentarias que correspondan.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a los 18 días del mes de diciembre de 2018.

Diputado Héctor Yunes Landa (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARTHA ELISA GONZÁLEZ ESTRADA E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Martha Elisa González Estrada, y las y los diputados del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 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 por la que se reforma el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

Con el objeto de armonizar la legislación que norma el comportamiento del Congreso de la Unión con los criterios que establece la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y demás instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos de las mujeres, así como por lo establecido en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue aprobada la iniciativa para modificar el nombre de la Comisión de **Equidad y Género**, por el de **Igualdad de Género**, en esta honorable Cámara de Diputados, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 2013.

Así también, durante la LXII Legislatura fue aprobada la iniciativa para modificar el nombre del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, por el de Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género, en esta honorable Cámara de Diputados, cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2017.

En este tenor, consideramos necesario realizar adecuaciones en cuanto a la nomenclatura del Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género (CE-LIG), a fin de homologar los objetivos desde una visión integral, de acuerdo con el principio de igualdad, como uno de los derechos humanos fundamentales para el desarrollo pleno de las personas, **pero también reconocer la importancia de expresar uno de**

### los propósitos más esenciales en esta labor, el avance de las mujeres.

Teniendo en cuenta que entre los compromisos asumidos por el Estado Mexicano se encuentra la transversalidad de los derechos humanos de las mujeres, dentro de los cuales es fundamental el principio de igualdad desde la perspectiva de género; reconociendo su actualización, incidencia y desarrollo de forma sustantiva, como herramienta para la identificación y análisis de los vacíos normativos.

Ello con el fin de impulsar una verdadera **igualdad sustantiva**, entendida como: “...la igualdad de hecho o material por oposición a la igualdad de derecho o formal. Supone la modificación de las circunstancias que impiden a las personas el ejercicio pleno de los derechos y el acceso a las oportunidades a través de medidas estructurales, legales o de política pública.”

Todo lo anterior porque, aun cuando se han logrado avances sustanciales en el reconocimiento formal de los derechos de las mujeres y además se han modificado los paradigmas sexuales, la igualdad sustantiva no es una realidad que puedan disfrutar todas las mujeres. Los derechos humanos de las mujeres no son reconocidos de igual manera para una mujer que ha tenido acceso a la educación y está informada, que para otra, quien puede habitar en lugares de extrema pobreza, en donde lo primordial, es conseguir el alimento diario. Desafortunadamente, ésta es todavía la realidad en una sociedad desigual.

Por todo ello, consideramos que la igualdad sustantiva no sólo es un objetivo en sí mismo, sino también un medio para el desarrollo y una condición irreducible para que sea inclusivo, democrático, libre de violencia y sostenible. En ese sentido, es que la presente iniciativa propone armonizar el nombre del Comité y del **CELIG**, para quedar como **Centro de Estudios para el Avance de las Mujeres y el Logro de la Igualdad de Género**.

Dicho lo cual y atendiendo a los argumentos esgrimidos en la exposición de motivos para la aprobación de la iniciativa relativa al cambio de nombre de la Comisión de Equidad de Género por la de **Igualdad de Género**, en donde se señala que: “

“El concepto igualdad de género abarca una dimensión en la que queda subsumida la equidad de género. La igualdad de género implica reconocer la equivalencia entre mujeres y hombres en derechos, oportunidades, beneficios, participación, con la misma representación en la vida pública y política, en tanto que la equidad de género significa reconocer la necesidad de un trato imparcial o diferenciado entre mujeres y hombres, de acuerdo con sus respectivas necesidades para que ambos puedan acceder en las mismas condiciones a los derechos y las oportunidades.”

En este sentido y en aras de lograr una transversalidad de la perspectiva de género al interior del trabajo de la honorable Cámara de Diputados, se somete a consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de:

#### Decreto

**Se reforma el numeral 3 del artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar el nombre del Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género por el de Centro de Estudios para el Avance de las Mujeres y el Logro de la Igualdad de Género**

**Único.** Se reforma el artículo 49 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### Artículo 49.

1. ...

2. ...

**3.** La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los centros de estudios de las finanzas públicas; de estudios de derecho e Investigaciones parlamentarias; de estudios sociales y de opinión pública; de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y **de estudios para el avance de las mujeres y el logro de la igualdad de género.**

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
18 de diciembre de 2018.

Diputada Martha Elisa González Estrada (rúbrica)

**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura****Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** Mario Delgado Carrillo, presidente, MORENA; Juan Carlos Romero Hicks, PAN; René Juárez Cisneros, PRI; Fernando Luis Manzanilla Prieto, PES; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Izcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, MOVIMIENTO CIUDADANO; Ricardo Gallardo Cardona, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM;

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Porfirio Muñoz Ledo, presidente; vicepresidentes, María de los Dolores Padierna Luna, MORENA; Marco Antonio Adame Castillo, PAN; Dulce María Sauri Riancho, PRI; secretarios, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Mariana Dunyaska García Rojas, PAN; Sara Rocha Medina, PRI; Héctor René Cruz Aparicio, PES; Lizeth Sánchez García, PT; Carmen Julieta Macías Rábago, MOVIMIENTO CIUDADANO; Lilia Villafuerte Zavala, PRD; Lyndiana Elizabeth Burgarín Cortés, PVEM.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

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

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