

## CONTENIDO

### Iniciativas

- 3** Que reforma el artículo 7o. de la Ley General de Salud, suscrita por los diputados Irineo Molina Espinoza y Beatriz Dominga Pérez López, del Grupo Parlamentario de Morena
- 7** Que reforma y adiciona los artículos 4o. y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de salud preventiva, a cargo del diputado José Elías Lixa Abimerhi, del Grupo Parlamentario del PAN
- 15** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo de la diputada Anilú Ingram Vallines, del Grupo Parlamentario del PRI
- 23** Que reforma los artículos 3o. y 10 de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, a cargo de la diputada Dulce María Méndez de la Luz Dautón, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 27** Que reforma los artículos 95 y 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Guadalupe Almaguer Pardo, del Grupo Parlamentario del PRD
- 29** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Turismo, en materia de turismo accesible, suscrita por integrantes de los Grupos Parlamentarios del PVEM y Morena
- 35** Que reforma el artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Comité de Parlamento Abierto, a cargo de la diputada Silvia Lorena Villavicencio Ayala, del Grupo Parlamentario de Morena
- 40** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Federal del Trabajo; Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; y General de Salud, a cargo del diputado José Elías Lixa Abimerhi, del Grupo Parlamentario del PAN
- 51** Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las Leyes Federal del Trabajo, y del Seguro Social, a cargo de la diputada Anilú Ingram Vallines, del Grupo Parlamentario del PRI

**Pase a la página 2**

## Anexo II

**Jueves 8 de noviembre**

- 57** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes del Seguro Social; Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; y Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Adriana Gabriela Medina Ortiz, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 59** Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar a todos los trabajadores del país y sus familias una vida digna, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD
- 62** Que adiciona el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, suscrita por integrantes de los Grupos Parlamentarios del PVEM y Morena
- 64** Que reforma el artículo 1834 del Código Civil Federal, a cargo de la diputada Marina del Pilar Ávila Olmeda, del Grupo Parlamentario de Morena
- 66** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, y de Coordinación Fiscal, a cargo del diputado Fernando Torres Graciano, del Grupo Parlamentario del PAN
- 80** Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, suscrita por las diputadas Verónica Beatriz Juárez Piña y Norma Azucena Rodríguez Zamora, del Grupo Parlamentario del PRD
- 85** Que adiciona el artículo 75 de la Ley General de Educación, suscrita por los diputados Arturo Escobar y Vega y Francisco Elizondo Garrido, con otros integrantes de los Grupos Parlamentarios del PVEM y de Morena
- 89** Que reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación, a cargo de la diputada Carmen Patricia Palma Olvera, del Grupo Parlamentario de Morena
- 93** Que reforma los artículos 28 y 29 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, a cargo del diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas, del Grupo Parlamentario del PAN
- 98** Que reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Verónica Beatriz Juárez Piña, del Grupo Parlamentario del PRD
- 101** Que adiciona los artículos 98 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor y 21 de la Ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos cometidos en materia de Hidrocarburos, suscrita por los diputados Arturo Escobar y Vega y Francisco Elizondo Garrido, con otros integrantes de los Grupos Parlamentarios del PVEM y de Morena
- 111** Que reforma el artículo 37 de la Ley Federal de Cinematografía, a cargo de la diputada Simey Olvera Bautista, del Grupo Parlamentario de Morena
- 115** Que reforma el artículo 54 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, a cargo de la diputada Lizbeth Mata Lozano, del Grupo Parlamentario del PAN
- 119** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General del Sistema Nacional Anticorrupción, General de Responsabilidades Administrativas, Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Miguel Ángel Jáuregui Montes de Oca, del Grupo Parlamentario de Morena
- 123** Que reforma los artículos 3o. y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Jorge Romero Herrera, del Grupo Parlamentario del PAN
- 130** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Organizaciones Ganaderas, a cargo de la diputada Rosalinda Domínguez Flores, del Grupo Parlamentario de Morena
- 134** Que adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, a cargo del diputado Sebastián Aguilera Brenes, del Grupo Parlamentario de Morena
- 136** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Morena

## Iniciativas

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 7O. DE LA LEY GENERAL DE SALUD, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS IRINEO MOLINA ESPINOZA Y BEATRIZ DOMINGA PÉREZ LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los suscritos, diputados Irineo Molina Espinoza y Beatriz Dominga Pérez López, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, 78, y demás relativos y aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan ante esta honorable soberanía, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II Bis del artículo 7 de la Ley General de Salud, en materia de prevención y control de diabetes, obesidad y sobrepeso**, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

#### Planteamiento del problema

La salud de los mexicanos ha sufrido cambios drásticos en los últimos años, de igual forma, la creencia de antaño de que ver a una persona con sobrepeso o “gordita” era sinónimo de opulencia y salud, ya no es aceptable, toda vez que detrás del sobrepeso existen un sinnúmero de efectos negativos y de afectaciones al funcionamiento normal de nuestro organismo, como hipertensión arterial, colesterol elevado, altos niveles de glucosa en sangre, dolor de huesos, crecimiento del corazón (cardiomegalia), hígado graso, entre otros, que si no se controlan generan enfermedades como la obesidad, diabetes, algunos tipos de cáncer, que si no se controlan a tiempo, seguramente ocasionarán la muerte de la persona que los padezca.

La diabetes, la obesidad y el sobrepeso son tres de los más grandes problemas de salud que enfrenta la humanidad a nivel internacional, son alarmantes las cifras que estos trastornos han alcanzado en la población adulta y en menores de edad, y desgraciadamente México se ubica en el primer lugar de obesidad infantil.

Esta situación obliga a que los legisladores actuemos

con responsabilidad para enfrentar dicho problema de salud pública y contribuyamos con el impulso, planteamiento y aprobación de medidas legislativas, que sumadas a las acciones y políticas públicas del Poder Ejecutivo, a la colaboración plena y real de la industria productora de alimentos procesados, acompañadas de la participación y respaldo de la sociedad en su conjunto, sirvan para combatir con efectividad estos tres problemas que representan la mayor afectación a la salud de las y los mexicanos, incluidos la población infantil y adolescente.

Con la presente iniciativa, que es la primera de una serie de iniciativas que propondrán implementar prevención y tratamiento más adecuado para atender la diabetes, obesidad y sobrepeso, así como medidas más eficaces para inhibir el consumo de alimentos y bebidas con altos contenidos calóricos y grasas, se pretende que las instituciones del Sistema Nacional de Salud tengan la obligación de implementar programas preventivos y de control acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas con diabetes, obesidad y sobrepeso a efecto de que las medidas para contrarrestar dichas afectaciones o enfermedades resultan más contundentes y efectivas, por ello, los destinatarios de la norma protectora son las y los mexicanos que sufren estas tres enfermedades y las autoridades que integran el Sistema Nacional de Salud, como se detallara más adelante.

#### Argumentos que sustentan la propuesta de reforma

##### Diabetes

La diabetes es una enfermedad crónica, es decir de larga duración, que afecta la forma en que el cuerpo convierte los alimentos en energía, la mayoría de los alimentos que consumimos se convierten en glucosa que se libera en el torrente sanguíneo, esta enfermedad no distingue edad, sexo o condición social, y se puede presentar durante la infancia, la adolescencia, en las personas adultas o durante el embarazo.

El cuerpo humano produce insulina en el páncreas, que es una glándula que se encuentra debajo del estómago, y lo hace a partir de la semana 13 de gestación y durante toda la vida de la persona, este proceso le permite poder utilizar adecuadamente los azúcares, las grasas y proteínas de los alimentos y las de su cuerpo, esto significa que desde que un individuo está en la fa-

se de embrión cuando se encuentra en el interior de su madre pueda construir su cuerpo y realice los procesos de nutrición celular que requiere el organismo para realizar sus funciones.

La hormona insulina actúa como una llave que permite que el azúcar en la sangre entre a las células del cuerpo para que estas la usen como energía, por ello, si una persona tiene diabetes, su cuerpo no producirá una cantidad suficiente de insulina o no puede usar adecuadamente la insulina que produce, por ello, sino hay suficiente insulina o si las células dejan de responder a la insulina, quedará demasiada azúcar en el torrente sanguíneo, lo que causará problemas de salud graves, como enfermedades del corazón, pérdida de la visión y enfermedad de los riñones.

De hecho, la diabetes es la primer causa de amputación, distinta a la ocasionada por traumatismos, además de representar la primer causa de ceguera en adultos, así como de las primeras causas de insuficiencia renal crónica, todo esto representa un grave problema, si consideramos que es la cuarta causa de muerte en nuestro país, así como la segunda causa de ocupación de camas, después de los embarazos y partos.

Existen tres tipos principales de diabetes, entre las que se encuentran las siguientes:

**Diabetes tipo 1.** Es causada por una reacción autoinmune por la que el cuerpo se ataca a sí mismo por error e impide que se produzca insulina, este tipo de diabetes representa aproximadamente el 5 por ciento de las personas que tienen este tipo de enfermedad, los síntomas de esta diabetes aparecen rápidamente y generalmente se diagnostica en niños, adolescentes y adultos jóvenes, las personas con este tipo de diabetes no tienen insulina en su cuerpo por lo tanto deben recibir insulina todos los días para poder sobrevivir y anteriormente se le conocía como diabetes juvenil.

**Diabetes tipo 2.** Este tipo de diabetes se presenta generalmente en personas mayores de 30 años y ocasiona que el cuerpo no use la insulina adecuadamente, por lo que no puede mantener el azúcar en la sangre en niveles normales, este tipo de diabetes representa el mayor porcentaje de pacientes, 9 de cada 10 diabéticos tienen la tipo 2 y se genera por un proceso que evoluciona a lo largo de mu-

chos años y generalmente se diagnostica en los adultos, aunque actualmente se está presentando cada vez más en los niños, los adolescentes y los adultos jóvenes.

Lo peligroso de este tipo de diabetes, es que es posible que la persona que la padece no sienta ningún síntoma, por ello, es importante que la población se realice periódicamente análisis de sus niveles de azúcar en sangre.

Un aspecto importante de la diabetes tipo 2, es que se puede prevenir o retrasar sus efectos con cambios saludables en el estilo de vida, como bajar de peso si se tiene sobrepeso, tener una alimentación saludable y hacer actividad física regularmente.

**Diabetes Gestacional.** Aparece en mujeres embarazadas que nunca han tenido diabetes, el problema radica en que si una mujer tiene diabetes gestacional, su bebé podría estar en mayor riesgo de presentar complicaciones de salud, este tipo de diabetes generalmente desaparece después del nacimiento del bebé, pero aumenta el riesgo de que la madre desarrolle más adelante diabetes tipo 2, también hace probable que cuando el bebé sea niño o adolescente sea obeso y que presente diabetes tipo 2 cuando sea mayor.

Si bien todavía no existe algún fármaco o medicamento debidamente probado que cure la diabetes, sus efectos se pueden reducir de manera considerable si se implementan hábitos saludables en el estilo de vida, se toman los medicamentos de acuerdo a las indicaciones del médico y se acude a revisión periódica, por ello, el paciente debe contar con información sobre el auto manejo de la diabetes, ya que dichas medidas contribuirán a tener niveles adecuados de azúcar en sangre y a disminuir las afectaciones que sufre el cuerpo del diabético.

### **Obesidad y sobrepeso**

De acuerdo a estimaciones formuladas por la Organización Mundial de la Salud, desde 1975, la obesidad se ha triplicado en todo el mundo, para el 2016, más de 1900 millones de adultos de 18 o más años tenían sobrepeso, de los cuales, más de 650 millones eran obesos.

En 2016, el 39 por ciento de las personas adultas de 18 o más años tenían sobrepeso, y el 13 por ciento eran obesas, la mayoría de la población mundial vive en países donde el sobrepeso y la obesidad cobran más vidas de personas que aquellas que presentan un peso por debajo del que se considera saludable o la llamada insuficiencia ponderal.

De igual manera, en 2016, 41 millones de niños menores de cinco años tenían sobrepeso o eran obesos y había más de 340 millones de niños y adolescentes entre los 5 a 19 años con sobrepeso u obesidad.

El sobrepeso y la obesidad se definen como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud, el índice de masa corporal (IMC) es un indicador simple de la relación entre el peso y la talla que se utiliza frecuentemente para identificar el sobrepeso y la obesidad en los adultos y se calcula dividiendo el peso de una persona en kilos por el cuadrado de su estatura ( $\text{kg}/\text{m}^2$ ).

En el caso de los adultos, la OMS define el sobrepeso y la obesidad como se indica a continuación:

**Se tiene sobrepeso: IMC igual o superior a 25.**

**Se tiene obesidad: IMC igual o superior a 30.**

El índice de masa corporal proporciona la medida más útil del sobrepeso y la obesidad en la población, pues es la misma para ambos sexos y para los adultos de todas las edades, pero hay que considerarla como un valor aproximado porque puede no corresponder con la masa del cuerpo en diferentes personas, para el caso de los niños, es necesario tener en cuenta la edad al definir el sobrepeso y la obesidad, en el caso de los niños menores de 5 años el sobrepeso es el peso para la estatura con más de dos desviaciones típicas por encima de la media establecida en los patrones de crecimiento infantil de la Organización Mundial de la Salud, mientras que la obesidad es el peso para la estatura con más de tres desviaciones típicas por encima de la media establecida en los patrones de crecimiento infantil emitidos por dicha organización internacional.

La causa fundamental del sobrepeso y la obesidad es un desequilibrio energético entre calorías consumidas y gastadas, a nivel mundial ha ocurrido un aumento en la ingesta de alimentos de alto contenido calórico que

son ricos en grasa y ha descendido la actividad física debido a la naturaleza cada vez más sedentaria de muchas formas de trabajo, los nuevos modos de transporte y la creciente urbanización, así como los avances tecnológicos como los video juegos que permiten pasar largos ratos sentados y hasta ingiriendo al mismo tiempo alimentos y bebidas.

A menudo los cambios en los hábitos alimentarios y de actividad física son consecuencia de cambios ambientales y sociales asociados al desarrollo y de la falta de políticas de apoyo en sectores como la salud; la agricultura; el transporte; la planificación urbana; el medio ambiente; el procesamiento, distribución y comercialización de alimentos, y la educación.

Un índice de masa corporal elevado es un factor importante de riesgo de enfermedades no transmisibles, como enfermedades cardiovasculares, principalmente cardiopatías y accidentes cerebrovasculares que en 2012 fueron la principal causa de muertes, en el caso de la diabetes, generan trastornos como la osteoartritis que es enfermedad degenerativa de las articulaciones muy discapacitante, así como algunos tipos de cánceres como el de endometrio, mama, ovarios, próstata, hígado, vesícula biliar, riñones y colon, entre otros.

La obesidad infantil se asocia con una mayor probabilidad de obesidad, muerte prematura y discapacidad en la edad adulta, pero además de estos mayores riesgos futuros, los niños obesos sufren dificultades respiratorias, mayor riesgo de fracturas e hipertensión, y presentan marcadores tempranos de enfermedades cardiovasculares, resistencia a la insulina y efectos psicológicos.

El sobrepeso y la obesidad, así como las enfermedades no transmisibles vinculadas, pueden prevenirse en su mayoría, propiciando entornos y comunidades favorables que permitan influir en las decisiones de las personas, de modo que la opción más práctica por resultar la más accesible, disponible y asequible sea la más saludable en materia de alimentos y actividad física periódica, y en consecuencia prevenir el sobrepeso y la obesidad.

Para prevenir la diabetes, obesidad y sobrepeso, cada persona debe optar por limitar la ingesta energética procedente de la cantidad de grasa total y de azúcares,

así como aumentar el consumo de frutas y verduras, legumbres, cereales integrales y frutos secos; acompañado de actividad física periódica que en los jóvenes podrían ser de 30 a 60 minutos diarios y para los adultos mínimo de 150 a 250 minutos semanales.

Estos hábitos sanos deben implementarse en la vida diaria de las personas, acompañadas de la ejecución de políticas sociales que los tornen asequibles para toda la población, especialmente para los sectores más pobres, respaldadas por la industria alimentaria que puede desempeñar un papel importante en la promoción de dietas sanas reduciendo el contenido de grasa, azúcar y sal de los alimentos procesados que comercializan y apoyando la práctica de actividades físicas periódicas.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) alertó sobre la necesidad de cambiar los hábitos alimenticios en México, donde el 73 por ciento de la población adulta padece sobrepeso u obesidad.

Lamentablemente en México es más barato comer alimentos altamente procesados y con alto contenido calórico que comer sano, además de que contamos con un amplio sector de la población integrado por familias que no les alcanza el dinero para comer sano.

De acuerdo a datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut) de 2016, el 73 por ciento de la población adulta en México padecía sobrepeso u obesidad, por lo que siete de cada diez adultos, cuatro de cada diez jóvenes y uno de cada tres niños padece de este tipo de condición.

Ante esta situación, la Secretaría de Salud tuvo que declarar en 2016, Emergencia Sanitaria por el alto índice de personas con diabetes, enfermedad que provocó noventa y ocho mil cuatrocientos cincuenta muertes en 2015, la mayor mortalidad de América Latina, según la Organización Panamericana de la Salud, así como por los efectos del sobrepeso y de la obesidad.

Para atender el problema de la obesidad, el sector salud destinó en 2017 más de 11 mil 600 millones de dólares, pero el problema no se ha contrarrestado, es más podríamos aseverar que el problema va en aumento, por lo que si no se hace algo para remediar esta epidemia moderna, nuestro Sector Salud no contará con re-

ursos suficientes para atender a toda la población de diabéticos y obesos, así como sus comorbilidades y complicaciones asociadas.

Es preciso generar mayor conciencia entre la población ya que la diabetes, obesidad y sobrepeso son enfermedades prevenibles, no infecciosas que se han incrementado en las últimas dos décadas debido al estilo de vida, al consumo de alimentos procesados y altamente calóricos, al sedentarismo y a los altos niveles de estrés, por ello, consideramos necesario incluir en la fracción II Bis del artículo 7 de la Ley General de Salud, la obligación para las instituciones del Sistema Nacional de Salud de promover, impulsar e implementar programas que brinden atención médica integrada de carácter preventivo y de control, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas en general y de aquellas con diabetes, obesidad y sobrepeso.

Esta medida se estima que contribuirá a disminuir el aumento desmedido de estas enfermedades en la población, facilitando la detección, tratamiento y control de aquellas personas que puedan ser propensas o que ya tengan afectación en su salud por dichas enfermedades, lo que implicará que en un futuro, no se tengan que destinar tantos recursos públicos para el tratamiento de las mismas.

Con la presente reforma los costos de implementación serían mínimos, toda vez que el Sector Salud tan sólo en 2017 destinó 11 mil 600 millones dólares a la atención de diabetes, obesidad y sobrepeso, por lo que de implementarse con mayor efectividad las acciones de prevención y control de estas enfermedades se podrá evitar que en 2050 haya más de 114 millones de mexicanos con obesidad, además de que ya se cuentan con instituciones públicas como el Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles que analiza y evalúa la política pública de dichas enfermedades, así como diversas instituciones de salud que implementan programas de atención a dichos padecimientos.

Para fines didácticos, se reproduce a continuación un cuadro comparativo de la redacción que actualmente tiene la fracción II Bis del artículo 7 de la Ley General de Salud y de la propuesta legislativa base de la presente iniciativa.

**Cuadro comparativo:  
artículo vigente y proyecto de reforma**

REDACCIÓN VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p><b>Artículo 7o.-</b> La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta:</p> <p>I... a II...;</p> <p><b>II Bis.</b> Promover e impulsar que las instituciones del Sistema Nacional de Salud implementen programas cuyo objeto consista en brindar atención médica integrada de carácter preventivo, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas.</p> <p>III... a XV...;</p>	<p><b>Artículo 7o.-</b> La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta:</p> <p>I... a II...;</p> <p><b>II Bis.</b> Promover e impulsar que las instituciones del Sistema Nacional de Salud implementen programas cuyo objeto consista en brindar atención médica integrada de carácter preventivo <b>y de control</b>, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas, <b>incluyendo a aquellas con diabetes, obesidad y sobrepeso;</b></p> <p>III... a XV...;</p>

Por todo lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de esta honorable soberanía, el siguiente proyecto de decreto por el que se propone reformar el artículo 7 de la Ley General de Salud para implementar la prevención y control de la diabetes, obesidad y el sobrepeso de la población:

**Artículo Único: Se reforma la fracción II Bis del artículo 7 de la Ley General de Salud**

**Artículo 7o.** La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta:

**I. y II. ...;**

**II Bis.** Promover e impulsar que las instituciones del Sistema Nacional de Salud implementen programas cuyo objeto consista en brindar atención médica integrada de carácter preventivo **y de control**, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas, **incluyendo a aquellas con diabetes, obesidad y sobrepeso;**

**III. a XV. ...**

**Artículo Transitorio**

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

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 8 de noviembre de 2018.

**Diputados:** Irineo Molina Espinoza, Beatriz Dominga Pérez López (rúbricas).

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 40. Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE SALUD PREVENTIVA, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ELÍAS LIXA ABIMERHI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El proponente, José Elías Lixa Abimerhi, diputado por el Estado de Yucatán en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del PAN, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, 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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos.**

**I. Planteamiento del Problema.**

En la actualidad, ha existido por parte del Gobierno Federal un paulatino reconocimiento de la necesidad de modificar el enfoque de la política pública de salud, de una perspectiva de medicina reactiva a uno de medicina preventiva. La deuda del poder público hacia el pueblo de México en materia de salud es innegable y es evidente que la actual política de salud pública en nuestro país no ha logrado atender de forma adecuada las necesidades de mexicanas y mexicanos.

De conformidad con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la esperanza de vida en México es de 75.2 años, estadística que al ser comparada con datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), arroja que es cinco años menor al promedio de la organización, que en la actualidad es de 80.11 años<sup>1</sup> y una de las tasas más bajas entre todos los países que integran la OCDE. Según datos del Banco Mundial<sup>2</sup>, en el año 2000 México tenía una esperanza de vida promedio de 74.36 años, de lo que se desprende que el aumento en dicho indicador en las últimas dos décadas ha sido insignificante comparado con el resto del mundo, lo que deja en evidencia el fracaso de las políticas públicas de salud en nuestro país, enfocadas principalmente en la atención reactiva de la salud.

Ahora bien, el propio INEGI ha señalado que, a nivel nacional, para el año 2016 las principales causas de morbimortalidad en mujeres y hombres entre 24 y 35 años, fueron las siguientes:

Orden de Importancia	Causas	Clave Lista Mexicana de Enfermedades	Defunciones
1	Enfermedades del corazón	26-29	136,342
	Enfermedades isquémicas del corazón	28	97,743
2	Diabetes mellitus	20D	105,572
3	Tumores malignos	08-15	82,502
4	Enfermedades del hígado	35L-35M	38,755
	Enfermedad alcohólica del hígado	35I	14,029
5	Accidentes*	E49-E53, E57-E58	37,418
	De tráfico de vehículos de motor	T49B	16,179
6	Enfermedades cerebrovasculares	30	34,782
7	Agresiones*	E55	24,589
8	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas	33G	23,271
9	Influenza y neumonía	33B-33C	21,572
10	Insuficiencia renal	38C	13,132

De dicha estadística es posible observar que, salvo por el caso de los decesos por agresiones y accidentes, la mayor parte de estas causas de muerte se derivan de enfermedades que son susceptibles de ser tratadas efectivamente con una detección y tratamiento oportuno. Especialmente importante resulta el caso de los decesos por tumores malignos producidos por el cáncer, enfermedad cuyos devastadores efectos son prevenibles en el caso de su detección oportuna.

Como ejemplo, al observar las tasas anuales de mortalidad para los principales tipos de cáncer en los varones de 30 a 59 años, los tumores malignos de los órganos respiratorios e intratorácicos son responsables de cinco fallecimientos por cada 100,000 varones en este rango de edad durante el periodo de 2011 a 2016, representando de esta forma, la segunda causa de muerte por cáncer para esta población específica; la primera, la ocupa el tumor maligno de órganos digestivos. Paralelamente, el cáncer de mama destaca como la tercera causa de muerte por tumores malignos; en las mujeres se observa el mayor impacto en comparación con los varones, debido a que dos de cada 10 fallecimientos femeninos por cáncer se deben a esta enfermedad.<sup>3</sup>

En ese contexto, es evidente que la atención reactiva de la salud, es decir aquella que se da cuando ya se ha producido una afectación en la salud del individuo y esta persona asiste ante los servicios de salud para su curación o tratamiento, es apenas una de las dimensiones de la salud pública, por lo que es indispensable que una política pública de salud integral incluya en su diseño la promoción y la prevención en materia de salud.

Es por eso que se propone realizar una modificación al párrafo cuarto del artículo 4º constitucional para modificar el concepto de “protección de la salud” por el derecho a gozar del “más alto nivel posible de salud”, introduciendo por primera vez en nuestro orden constitucional el principio de la “prevención” en materia de salud.

Es importante también tener presente que, a pesar de que recientemente ha habido un esfuerzo de parte de los órganos del Sistema Nacional de Salud hacia la promoción de la salud y prevención de la enfermedad, estas acciones no han producido los resultados para los cuáles fueron previstos, en parte por la falta de un diseño institucional con asidero constitucional, y en parte por la existencia de diversos obstáculos de carácter económico y social. Es un hecho que, a pesar de la implementación de campañas y estrategias para promover en las personas una cultura de la prevención, es de esperarse que una persona que se encuentra empleada, no tenga el tiempo o los recursos para asistir ante las instituciones de salud primaria para una revisión preventiva de su propio estado de salud. Máxime cuando ello les implicaría ser privados del sueldo correspondiente a ese día en particular.

De ahí que, como complemento a la reforma al artículo 4º de nuestra Carta Magna, se proponga la modificación del artículo 123 de la Constitución Federal, para establecer como un derecho fundamental de los trabajadores la facultad de disfrutar de un día al año con goce de sueldo para ausentarse de sus labores y asistir ante las instituciones de salud para la realización de una revisión preventiva de su estado de salud, como medio para hacer operativo el derecho a gozar del más alto nivel de salud posible para mexicanas y mexicanos.

## II. Argumentos.

### II .a. Medicina Preventiva: un enfoque deseable de política pública.



Numerosos autores han llevado a cabo una distinción clara entre las políticas de promoción de la salud y las de prevención de la enfermedad. Las primeras pretenderían fomentar la salud de los individuos y colectividades promoviendo que adopten estilos de vida saludables, lo que se podría conseguir mediante intervenciones de información y educación sanitaria<sup>4</sup>. Con la prevención de la enfermedad, en cambio, se trataría de reducir la incidencia de enfermedades específicas mediante intervenciones concretas y puntuales basadas en los conocimientos científicos aportados por las ciencias médicas (vacunaciones, quimioprofilaxis y quimioprevención, cribados, etcétera), aplicadas por el personal médico, en general, en el marco de la atención primaria<sup>5</sup>.

Ahora bien, las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad incluyen las actividades de los servicios públicos y privados de salud, que tienen como objetivo el fomento y defensa de la salud y la prevención de las enfermedades mediante actuaciones que inciden sobre las personas. Se trata de incrementar los niveles de salud de los individuos y colectividades y de prevenir las enfermedades específicas, cuya historia natural sea conocida y para las que se disponga de instrumentos de prevención primaria o secundaria efectivos y eficientes, lo que solo puede obtenerse a través de un diseño de política pública sanitaria integral.<sup>6</sup>

Stokes (1982)<sup>7</sup> ha acuñado el concepto más ampliamente aceptado por la comunidad científica de “medicina clínica preventiva”, al señalar que “La medicina clínica preventiva la constituyen aquellos servicios personales de salud proporcionados en el contexto de la medicina clínica, cuyo objetivo es el mantenimiento de la salud y la reducción del riesgo de enfermedad y, en definitiva, de muerte”.

Resulta igualmente trascendente el diseño de una política pública de salud desde la prevención, no solamente en la medida en la que traerá consigo un beneficio en el desempeño del sistema de salud, al propiciar la detección y atención oportuna de enfermedades, sino también conforme al alcance que pueden tener los efectos de un cambio de política pública de salud para efectos de eficiencia presupuestaria. En efecto, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 (PEF-2018), la Cámara de Diputados aprobó un presupuesto neto para el Sector Salud de 564,935.7 millones de pe-

sos; monto equivalente a 14.9% del gasto programable del sector público por 3 billones 803,164.5 millones de pesos. Estos recursos corresponden en mayor medida al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con una participación de 49.1%, seguido de los ramos de Salud con 20.6% y de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios con 16.0%, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con 9.7%, Aportaciones a Seguridad Social con 3.1%, Defensa Nacional con 1.1% y Marina con 0.4%. No obstante lo anterior, la calificación otorgada a los sistemas de salud a nivel nacional conforme al Modelo Sintético de Información de Desempeño de programas presupuestales elaborado por los órganos de control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la valoración cualitativa, ha sido apenas “media”.

Al respecto, Miller, et. al. (2008)<sup>8</sup>, han realizado un extensivo análisis respecto de la relación que existe entre el gasto presupuestario destinado a la medicina preventiva y el diseño presupuestal, señalando que existe una clara correlación entre la eficiencia presupuestaria y un mayor porcentaje de inversión en materia de medicina preventiva. Lo anterior resulta evidente si se considera que, si es posible la efectiva prevención de enfermedades, a través de la detección y tratamiento oportuno de factores de riesgo, habrá menor incidencia de enfermedades y por lo tanto menor gasto público en salud reactiva. Ello, aunado a los potenciales beneficios económicos que puede traer el tener a la población económicamente activa participando en la dinámica laboral en lugar de imposibilitados de hacerlo por causa de enfermedad, detonando la productividad.

Es por ello que, se observa la necesidad de instrumentar una política pública de salud, en los diversos órganos de gobierno, que logre procurar la prevención de la enfermedad desde un diseño interinstitucional, finalidad que sólo puede hacerse operativa en el contexto jurídico mexicano a través de una reforma constitucional que introduzca la prevención como principio fundamental y que irradie sus efectos en todo el diseño institucional y de política pública.

## II. b. El derecho a la Salud: contexto mexicano.

En nuestro país, el primer antecedente de protección constitucional al derecho a la salud fue la reforma al

artículo 4º de nuestra Carta Magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero del año 1983, estableciéndose en el párrafo cuarto del referido numeral la garantía individual de la que gozaría cada individuo a “la protección de la salud”. Cabe mencionar que, desde ese entonces, el texto del referido dispositivo constitucional ha permanecido intocado, siendo esta la única referencia al derecho a la salud que se contiene en la Constitución Federal.

Por su parte, la Ley General de Salud fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. La Ley General de Salud vigente es reglamentaria del derecho a la protección de la salud dispuesto en el artículo 4º constitucional, párrafo cuarto, la cual define las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, según su artículo 1º.

Sería hasta la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011 que el derecho a la “protección de la salud” pasaría a tener el carácter de derecho humano. Ahora bien, como producto de la misma reforma del 10 de junio del año 2011, adquirieron el rango de norma constitucional, como parte del bloque de constitucionalidad, los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos firmados y ratificados por el Estado Mexicano, lo que trajo consigo la vigencia y por lo tanto modificación radical de las obligaciones del Estado, tratándose de la protección de los derechos humanos, como en el caso del derecho a la salud.

## II. c. El derecho a gozar del más alto nivel salud.

El derecho a gozar del más alto nivel de salud, se encuentra consagrado en numerosos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que regulan su contenido y alcance y que establecen obligaciones específicas de carácter mediato e inmediato que vinculan al Estado Mexicano. Sobre el particular, el primer instrumento internacional que debemos analizar es la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, la cual establece una definición del concepto de salud al señalar que “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.<sup>9</sup>

En ese contexto, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25.1, establece a la salud como un componente del derecho al nivel de vida adecuado, por lo que lo relaciona con otros que inciden en su conservación y por lo tanto deben ser asegurados, tales como la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios y seguros por enfermedad e invalidez.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el artículo 12 dispone “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, es decir, alcanzar el bienestar físico, mental y social en la mejor situación. Dicho artículo es del tenor literal siguiente:

### Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
  - a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
  - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
  - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
  - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Es especialmente importante hacer la anotación respecto a la diferencia entre el derecho a la “protección de la salud” que establece el artículo 4º constitucional y el derecho a gozar del “más alto nivel posible de salud”. Al respecto, el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (CDESC), en su Observación General número 14 (OG-14), comenzó señalando que “La salud es un derecho humano fundamental e indis-

pensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud o la adopción de instrumentos jurídicos concretos.”<sup>10</sup>

En ese sentido, la OG-14 del CDESC es muy puntual en señalar que el derecho a la salud no es un derecho a “estar sano”, sino una diversidad de derechos entre los que figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Por lo tanto, concluye el CDESC en la OG-14, “el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud”.<sup>11</sup>

En el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) establece en el artículo 10.1 que “ Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social”, derecho que para que sea efectivo debe reconocerse como bien público y corresponder con:

“a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

“b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

“c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

“d. La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

“e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y

“f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.”

Así, el derecho a gozar del más alto nivel de salud implica numerosas obligaciones estatales de carácter mediano e inmediato. Entre estas obligaciones, está la de adoptar medidas de derecho interno para garantizar la vigencia de los derechos humanos. No debe soslayarse que el derecho a gozar del más alto nivel posible de salud, como derecho humano interdependiente e indivisible, es un prerrequisito para el goce y ejercicio de muchos otros derechos, principalmente al derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, al desarrollo de un proyecto de vida, a la vida privada, entre otros.

En ese sentido, es de explorado derecho que, tratándose de derechos humanos, como en el caso del derecho de acceder al más alto nivel posible de salud, los Estados se encuentran obligados a respetar, proteger y cumplir estas obligaciones, incluso tratándose de derechos de la categoría de los Económicos, Sociales y Culturales. El cumplimiento de dichas obligaciones requiere al Estado Mexicano reconocer suficientemente el derecho a la salud en el ordenamiento jurídico nacional, adoptando una política nacional de salud acompañada de un plan detallado para su ejercicio, cuando menos en un mínimo vital que permita la eficacia y garantía de otros derechos, y emprendan actividades para promover, mantener y restablecer la salud de la población.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido desde el caso *cinco pensionistas vs Perú*<sup>12</sup>, que conforme al *corpus juris* internacional en materia de derechos humanos, un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. La Convención Americana de Derechos Humanos, establece en su artículo 2 la obligación general de cada Estado parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber general del Estado parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (*principio del effet utile*). Medidas que sólo pueden hacerse efectivas si se adecúa el ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales para el efectivo cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado.

Respecto a las obligaciones que vinculan al Estado Mexicano tratándose en particular del derecho al acceso al más alto nivel de salud posible, la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido al resolver el Amparo en revisión 378/2014, que su protección implica obligaciones de carácter programático, consistentes en lograr progresivamente la plena vigencia de éste derecho hasta el máximo de los recursos de que disponga; como obligaciones de carácter inmediato, de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho a la salud. De ahí derivó nuestro Máximo Tribunal que se configurará una violación directa a las obligaciones del PIDESC cuando, entre otras cuestiones, el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho a la salud. De dicha resolución derivó la Tesis Aislada Constitucional de rubro: “SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO.”

Por las anteriores conclusiones, se hace evidente que es obligación del Estado Mexicano adecuar el ordenamiento jurídico a los estándares internacionales en materia del derecho a acceder al más alto nivel posible de salud, a través de la adopción de medidas legislativas con el efecto útil de irradiar sus efectos en todo el resto del ordenamiento normativo nacional y lograr la adopción de medidas interinstitucionales que garanticen este derecho humano, especialmente en lo que refiere a la salud preventiva.

De ahí que resulte indispensable para el Estado Mexicano adecuar el orden constitucional en materia de salud, para abandonar la obsoleta figura de la garantía de “protección de la salud”, y adoptar un enfoque de mayor protección al garantizar el derecho humano de toda persona a gozar del “más alto nivel posible de salud”, homologándose así el contexto constitucional mexicano con los estándares internacionales en materia de protección a la salud. En ese sentido, la regulación constitucional para la consecución de los fines y el cumplimiento de las obligaciones que derivan de los instrumentos constitucionales, y para propiciar la regularidad constitucional, debe de enfocarse no solamente la “protección” de la salud, sino que debe de incluir la “prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole”.

## II .d. La prevención de la enfermedad en México: retos y perspectivas.

Como se anunció al inicio de la presente exposición, ha existido un reconocimiento por parte de las autoridades mexicanas de la necesidad de mudar de una política pública de salud reactiva enfocada en la atención de las enfermedades, por una política pública de prevención que, sin embargo, sin un diseño institucional derivado del orden constitucional, no ha logrado la consecución de sus metas.

Evidencia de este tránsito de perspectiva, se observa en el hecho de que en el Programa Sectorial de salud 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de diciembre del año 2013, se estableció como el primero de los pilares fundamentales del programa sectorial “Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades”<sup>13</sup>.

No obstante, en su propia evaluación diagnóstica, el referido programa sectorial señaló lo siguiente:

“Asimismo, y a consecuencia de que en el Sistema Nacional de Salud se ha privilegiado la atención médica sobre la promoción de la salud y prevención de enfermedades y por la falta de corresponsabilidad de la población, estas enfermedades se están traduciendo en un incremento de la mortalidad (ver Gráfica 2), y pueden mermar el desempeño escolar y la productividad laboral “.

Es de notarse el énfasis en lo que se denomina la “falta de corresponsabilidad de la población” como el principal factor que se puntualiza del incremento de la mortalidad por enfermedades prevenibles. Lo que deja entrever que la política pública enfocada en la promoción de la cultura de la prevención en la población ha sido insuficiente para alcanzar los objetivos en materia de salud, e ineficaz en la pretensión de lograr la participación activa en las políticas y programas de prevención.

No debe perderse de vista que, conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos arriba señalados, la obligación de garantizar el acceso al más alto nivel posible de salud corresponde al Estado Mexicano, mediante la adopción de medidas de derecho interno. De ahí que no sea dable admitir

que las limitaciones de la política de promoción y prevención adoptada hasta la presente fecha sea atribuible únicamente la “falta de corresponsabilidad de la población”.

En ese sentido, el deber que como legisladores nos atañe es analizar las causas económicas, sociales y jurídicas que han traído como consecuencia que la población se vea impedida de participar activamente de las políticas de promoción y prevención de la salud. Una de las causas primarias que se observa es la falta de tiempo y de recursos de la población económicamente activa para asistir ante las instituciones públicas de salud para que se lleve a cabo en su persona una revisión preventiva de su estado de salud para identificar factores de riesgo a la salud y diagnosticar oportunamente posibles afecciones para su efectivo tratamiento. Esta condición se hace especialmente grave en aquellas personas que laboran jornadas de trabajo que les impiden asistir a la realización de esas evaluaciones diagnósticas en su salud. La opción para trabajadoras y trabajadores de acudir ante las instituciones primarias de salud, cuando no se encuentra aún presente en su fisiología un estado patológico que justifique ausentarse del centro de trabajo, es inaccesible. Máxime cuando ello les representaría dejar de percibir el sueldo correspondiente a esa jornada de trabajo. Se identifica en esa circunstancia un claro obstáculo económico y social al acceso a la prevención de la enfermedad, como corolario del derecho humano a gozar del más alto nivel posible de salud, para las trabajadoras y los trabajadores de México.

Las personas no deben encontrarse ante una disyuntiva entre optar por su derecho a la salud y el derecho a un trabajo remunerador. Es precisamente en la intersección entre el derecho de los trabajadores y el derecho al goce del más alto nivel posible de salud que nos corresponde como legisladores y como constituyentes permanentes establecer un adecuado equilibrio que propicie un parámetro de regularidad constitucional que garantice en la mayor medida posible los derechos humanos de todas las personas.

Conforme a lo anterior, el artículo 123 apartado A de la Constitución Federal establece la regulación de los derechos de obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de manera general, toda persona que preste un trabajo personal subordinado, por lo que para que se regule el derecho a acudir ante las institucio-

nes de salud para la realización de la valoración de salud a que nos hemos referido como un auténtico derecho fundamental de los trabajadores, debe ser desde este dispositivo normativo que se establezca esa prerrogativa de los trabajadores, para que su protección pueda irradiar sus efectos en todos los sectores de la población y del orden jurídico nacional. En el mismo sentido, debe adicionarse igual prerrogativa en el artículo 123 apartado B para extender este derecho en favor de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión.

En ese sentido, reconocer el derecho de los trabajadores y las trabajadoras a la prevención de la enfermedad, supone la necesidad de otorgar, como derecho del trabajo, la facultad de los mismos de contar con al menos un día al año, con goce de sueldo, para ausentarse del centro de trabajo y acudir ante las instituciones primarias de salud para la realización de una revisión preventiva de su estado de salud, lo que constituye a la vez la eliminación de uno de los obstáculos sociales y económicos para que la población participe activamente en la prevención de la salud, como un incentivo a los trabajadores para acercarse a los servicios de salud, previniendo enfermedades potenciales, identificando riesgos a su salud y a la vez haciendo operativo el derecho humano reconocido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la adición de una fracción específica en el artículo 123 apartados A y B de la Constitución en el que se reconozca ese derecho a trabajadoras y trabajadoras.

Expuesto y razonado lo anterior, se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adicionan la fracción IV bis del apartado A y la fracción II bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de salud preventiva:**

**Único .** Se reforma el párrafo cuarto del artículo 4º y se adicionan las fracciones IV bis al apartado A y II bis al apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

...

...

Toda persona tiene derecho **al acceso al más alto nivel posible de salud física y mental, a través de la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole.** 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.

[...]

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.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales registrarán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I a IV. ...

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.

**IV bis. Por cada año, deberá disfrutar al menos de un día laboral, con goce íntegro de salario, para efecto de practicarse estudios médicos preventivos.**

V. a XXXI. ...

B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

I. ...

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

**II bis. Por cada año, deberá disfrutar al menos de un día laboral, con goce íntegro de salario, para efecto de practicarse estudios médicos preventivos.**

III. a XVI. ...

### Transitorios

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

**Segundo.** Las instituciones de salud federales, locales y municipales, deberán promover la implementación de un sistema de salud preventiva y un incremento gradual de la cobertura de servicios preventivos hasta universalizar su accesibilidad en todo el territorio nacional. Como parte de su implementación, las instituciones de salud que integran el Sistema Nacional de Salud, así como las autoridades de la Administración Pública Federal, deberán colaborar en la creación de un plan de prevención orientado a la identificación de factores de riesgo a la salud en individuos y el diagnóstico oportuno de enfermedades más comunes en la población mexicana y con mayor índice de morbimortalidad en el territorio nacional.

**Tercero.** Para dar cumplimiento al principio de obligatoriedad, en los presupuestos federal, de las entidades federativas y de los municipios, se incluirán los recursos necesarios; asimismo, se establecerán los mecanismos para impulsar la implementación de presupuestos plurianuales que aseguren a largo plazo los recursos económicos crecientes para la implementación de programas y políticas públicas orientadas a la promoción de la salud y la prevención de enfermedades.

**Cuarto.** Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados, deberán adecuar en el ámbito de sus respectivas competencias, todas las disposiciones legales aplicables en la materia.

## Notas

1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015) México: ¿Cómo va la vida?, recuperado de <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/mexico-es/>

2 Banco Mundial (2018) Esperanza de vida al nacer, total (años), recuperado de [https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?locations=MX&year\\_high\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?locations=MX&year_high_desc=true)

3 INEGI (2018) Estadísticas a propósito del día mundial contra el cáncer, comunicado de prensa 61/18, México, recuperado de [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/cancer2018\\_Nal.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/cancer2018_Nal.pdf)

4 L. Salleras (1994), La medicina clínica preventiva: el futuro de la prevención, Dirección General de Salud Pública. Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, Barcelona, p.5

5 *Ibíd.* Pp.5-6

6 Piédrola Gil (2008) Medicina Preventiva y Salud Pública, undécima edición, Ed. Elsevier, Barcelona, pp. 9-10

7 Stokes J, Noren J, Shindell S (1982). Definitions of terms and concepts applicable to clinical preventive medicine. *J Community Health*, 8ª edición, pp. 33-41

8 Miller G, Roehrig C, Hughes-Cromwick P, Lake C. (2008) *Quantifying national spending on wellness and prevention*, *Adv Health Econ Health Serv Res*, pp. 1-24.

9 Constitución de la Organización Mundial de la Salud adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio

10 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000), Observación General número 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, E/C.12/2000/4, p. 1

11 *Ibíd.* p. 2.

12 Corte IDH. Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, Párrafo 164

13 Programa Sectorial de Salud 2013-2018 (2013) recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326219&fecha=12/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326219&fecha=12/12/2013).

Dado en el Recinto Legislativo de San Lázaro, a los 8 días del mes de noviembre del año 2018.

Diputado José Elías Lixa Abimerhi (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, A CARGO DE LA DIPUTADA ANILÚ INGRAM VALLINES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Anilú Ingram Vallines, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la fracción III, el segundo párrafo del artículo 1. A, la fracción IX del artículo 25, y se adiciona un sexto párrafo al artículo 28, todos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado**, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

El Estado mexicano tiene la facultad que plasma nuestra Carta Magna para exigir el pago de contribuciones para el ejercicio de sus funciones,<sup>1</sup> en este sentido, las

leyes tributarias deben armonizarse sin contradecir lo establecido en la Ley fundamental. Empero, durante la implementación de las leyes en ocasiones se presentan supuestos que violan los principios constitucionales en materia tributaria, como es el caso de la doble imposición, es decir pagar más de dos impuestos sobre un mismo bien y la acumulación de un impuesto sobre otro impuesto.<sup>2</sup>

La legislación fiscal en México es muy amplia, existen varios impuestos como el impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuesto empresarial a tasa única, impuesto especial sobre productos y servicios, los cuales gravan, la utilidad obtenida en un periodo determinado, el consumo y la enajenación de bienes y servicios especiales. Aunado a ellos están los impuestos generales de importación y exportación, los cuales se aplican cuando se internan o se extraen mercancías del territorio nacional. Lamentablemente en la aplicación de las normas fiscales se exteriorizan casos que gravan la misma fuente de ingresos, la utilidad o el consumo de un mismo bien ocasionando en algunos casos una doble imposición, acarreado una transgresión a la economía del contribuyente.

En materia aduanal se entiende por recinto fiscal o depósito fiscal<sup>3</sup> como el espacio en que las autoridades aduaneras competentes realizan las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga así como el despacho aduanero de las mercancías de comercio exterior. En tanto por recinto fiscalizado, como el lugar autorizado para que los particulares puedan recibir y almacenar las mercancías de comercio exterior, mismo que puede encontrarse ubicado dentro del recinto fiscal o en inmuebles colindantes con la aduana. En este sentido el Sistema de Administración Tributaria es quien otorga la concesión a los particulares para el manejo de mercancías en los recintos fiscales y de igual manera es quien otorga la concesión a particulares para el almacenamiento y recepción de dichas mercancías en depósito ante la aduana.

Como datos, en septiembre pasado, el valor de las importaciones de mercancías alcanzó 37 mil 999 millones de dólares, implicando una tasa anual de 6.4 por ciento; esto ocasionó aumentos de 5.1 por ciento en las importaciones no petroleras y de 18 por ciento en las petroleras. Respecto a las importaciones por tipo de bien, se registraron crecimientos anuales de 1.8

por ciento en las importaciones de bienes de consumo, de 7 por ciento en las de bienes de uso intermedio y de 9.1 por ciento en las de bienes de capital. Con cifras ajustadas por estacionalidad, las importaciones totales mostraron una reducción mensual de (-) 0.93 por ciento con datos desestacionalizados, que se debió a caídas de (-) 0.64 por ciento en las importaciones no petroleras y de (-) 3.16 por ciento en las petroleras. Por tipo de bien, se presentaron retrocesos mensuales de (-) 3.62 por ciento en las importaciones de bienes de consumo, de (-) 0.53 por ciento en las importaciones de bienes de uso intermedio y de (-) 0.30 por ciento en las importaciones de bienes de capital.<sup>4</sup>

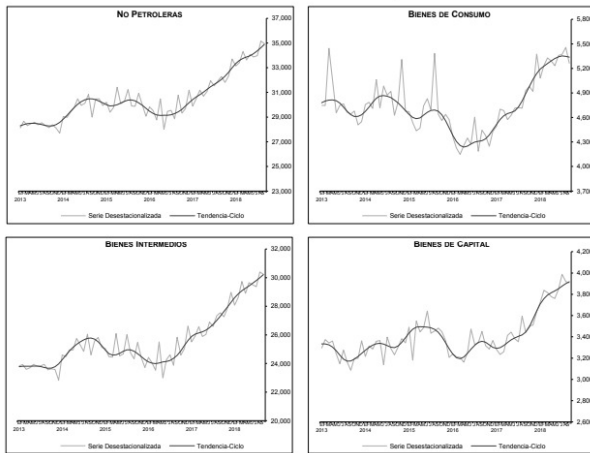
Concepto	Septiembre*		Enero-Septiembre*	
	Millones de Dólares	Variación % Anual	Millones de Dólares	Variación % anual
<b>Importaciones Totales</b>	<b>37,999.4</b>	<b>6.4</b>	<b>343,369.3</b>	<b>11.4</b>
Petroleras	4,274.2	18.0	39,645.9	34.1
No petroleras	33,725.2	5.1	303,723.4	9.0
Bienes de consumo	5,180.6	1.8	46,340.6	12.9
Petroleras	1,520.1	16.4	14,465.4	38.9
No petroleras	3,660.5	(-) 3.3	31,875.2	4.0
Bienes intermedios	28,997.9	7.0	263,144.6	10.8
Petroleras	2,754.2	19.0	25,180.5	31.5
No petroleras	26,243.7	5.8	237,964.1	9.0
Bienes de capital	3,820.9	9.1	33,884.1	13.6
<b>Saldo de la Balanza Comercial</b>	<b>(-) 193.9</b>	<b>(-) 90.0</b>	<b>(-) 10,222.9</b>	<b>12.1</b>

**Fuente:**

[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/balcom\\_o/balcom\\_o2018\\_10.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/balcom_o/balcom_o2018_10.pdf)

En tanto, durante enero-septiembre de 2018, el valor de las importaciones totales alcanzó 343,369 millones de dólares, monto mayor en 11.4 por ciento al reportado en igual periodo de 2017. Las importaciones no petroleras se elevaron 9 por ciento a tasa anual, en tanto que las petroleras lo hicieron en 34.1 por ciento. Las importaciones de bienes de consumo sumaron 5,181 millones de dólares, representando un crecimiento anual de 1.8 por ciento; esto fue resultado de una variación de 16.4 por ciento en las importaciones de bienes de consumo petroleros (gasolina y gas butano y propano) y de un descenso de (-) 3.3 por ciento en las de bienes de consumo no petroleros.<sup>5</sup>



**Fuente:**

[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/balcom\\_o/balcom\\_o2018\\_10.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/balcom_o/balcom_o2018_10.pdf)

En lo que concierne al régimen de depósito fiscal, el cual consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera, propiedad de un proveedor residente en el extranjero para permanecer en territorio nacional por un periodo determinado o limitado, cabe destacar que no existe disposición fiscal expresa donde se establezca que el depósito fiscal no se considera parte del territorio nacional; en una interpretación a contrario sensu, para efectos fiscales, los bienes o mercancías localizadas dentro de dicho recinto podrían considerarse que se ubican dentro del territorio nacional.

Esto conlleva a que en la actualidad los importadores de productos provenientes de empresas extranjeras sin establecimiento permanente en México enfrentan una doble tributación del impuesto al valor agregado (IVA). Ante ello, se tiene el escenario de que las compañías extranjeras envían mercancías a un recinto fiscalizado, con la finalidad de evitar el pago del impuesto al valor agregado, en tanto la mercancía permanezca dentro de ese almacén.

La Ley Aduanera señala en su artículo 120 que las mercancías en depósito fiscal podrán retirarse del lugar de almacenamiento para, importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera, así mismo señala que los almacenes generales de depósito recibirán las contribuciones y cuotas compensatorias que se

causen por la importación y exportación definitiva de las mercancías que tengan en depósito fiscal y estarán obligados a enterarlas en las oficinas autorizadas, al día siguiente a aquél en que las reciban.<sup>6</sup>

Mientras tanto el artículo 96 de la Ley Aduanera menciona que se entiende por régimen de importación definitiva la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado.

En el caso del impuesto al valor agregado, en la aplicación de la ley en la materia, en lo que corresponde a la importación de bienes más no sobre el impuesto causado por dicha introducción de mercancías, en este supuesto a la importación de mercancías debe incorporarse al valor en aduana el impuesto general de importación (IGI) además de los otros impuestos que deban pagarse. Esto implica que a la base gravable se le incluye el impuesto general de importación, y la tasa del impuesto al valor agregado del 16 por ciento, incrementando con ello la cantidad a pagar por la operación. Esta determinación de la base gravable del impuesto al valor agregado en la importación de mercancías es un acto de doble imposición tributaria, en virtud de que la base gravable envuelve además del valor en aduana del bien, el derecho de trámite aduanero, el impuesto general de importación y, en algunos casos, las cuotas compensatorias, puesto que el impuesto al valor agregado se está aplicando sobre otros tipos de gravámenes y no solamente sobre el valor del bien tangible importado.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, están obligadas al pago del impuesto al valor agregado, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, que importen bienes o servicios.<sup>7</sup> En este rubro, es preciso señalar que se entiende por territorio nacional, para efectos fiscales, para ello, el artículo 8 del Código Fiscal de la Federación define que para los efectos fiscales se entenderá por México, país y territorio nacional, lo que conforme a la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos integra el territorio nacional y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial.

Esta definición es muy amplia por lo que, los almacenes generales de depósito a través de los cuales se realiza el depósito fiscal de bienes o mercancías de procedencia extranjera que se señalan en la Ley

Aduanera, se encuentran materialmente dentro del territorio nacional; en cuyo caso, al momento en el cual el importador extrae las mercancías del depósito fiscal, se podría interpretar que las mismas fueron retiradas en el territorio nacional e importadas en forma definitiva al país.

Con base en lo estipulado en el artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se debe entender que la enajenación se efectúa en territorio nacional, si en él se encuentra el bien al efectuarse el envío al adquirente y cuando, no habiendo envío, en el país se realiza la entrega material del bien por el enajenante. En este sentido, es de manifestarse que si la enajenación es una transmisión de bienes y ésta se formaliza mediante la entrega material de los bienes dentro del territorio nacional se estaría en presencia de un acto o actividad gravada por las personas físicas o morales residentes en el país, las cuales están obligadas al pago del impuesto denominado IVA. Por otro lado, cuando las personas físicas o morales residentes en México adquieren bienes que enajenen residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país, en el momento de extraerlos del depósito fiscal representa la actualización de dos actos gravados para efectos de la ley, el primero, se refiere a la enajenación o transmisión de propiedad de los bienes en territorio nacional por parte del residente en el extranjero; y el segundo, por la importación definitiva o introducción de tales bienes al país, por parte de las personas físicas o morales residentes en el mismo.

Es evidente que este escenario vulnera la capacidad contributiva del contribuyente, principalmente trastoca el principio de igualdad y proporcionalidad que establece que los mexicanos deberán contribuir de manera equitativa y proporcional.<sup>8</sup> Asimismo, a recibir un tratamiento idéntico en lo relativo a la causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etc.; debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente.

A finales de 2012, las autoridades fiscales emitieron disposición referente a la Retención y pago del Impuesto al Valor Agregado por ventas en depósito fiscal cuando el enajenante es residente en el extranjero, sin establecimiento permanente en el país, a un residente en territorio nacional, esto en atención a lo estipulado por el artículo 1-A, fracción III, segundo y cuarto pá-

rrafos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado,<sup>9</sup> las personas físicas y morales están obligadas a efectuar la retención del impuesto al valor agregado por adquirir mercancías que se encuentran en depósito fiscal, que enajenen residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país, aun y cuando en este régimen exista una condición suspensiva respecto al pago de los impuestos que se causan con motivo de la operación de comercio exterior, entre los que se encuentra el impuesto al valor agregado. Esto refleja claramente que se efectúan dos operaciones para efectos del impuesto al valor agregado, una por la enajenación de bienes por un residente en el extranjero sin establecimiento permanente en el país, mismos que son entregados en territorio nacional y por otra parte, la importación definitiva al país al extraer las mercancías del depósito fiscal.

El 6 de febrero de 2013, el máximo tribunal del país, señaló que la autoridad fiscal al obligar a los compradores mexicanos de mercancía perteneciente de los exportadores extranjeros a retenerles el gravamen de 16 por ciento, esta situación ha llevado a que “el recinto fiscalizado pierda su razón de ser, debido a que se trata de una zona libre de impuestos que equivale a que la mercancía aún estuviera fuera de México, ya que, cuando el importador saca después la mercancía del recinto fiscalizado, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) tiene la obligación de volver a cobrar el Impuesto al Valor Agregado”. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sentencia emitida en el año 2013, remarcó que la empresa extranjera no estaba obligada a retener el impuesto al valor agregado, cuando se tratara de mercancías en un depósito fiscal que después serían importadas en definitiva.

Sin embargo, a pesar de lo expresado por la Corte, en la legislación aún persiste en lo que se refiere al pago del impuesto al valor agregado por la importación definitiva, éste se efectuará conjuntamente con el del impuesto general de importación (IGI), conforme a lo estipulado en el primer párrafo del artículo 28 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.<sup>10</sup> Mientras que cuando se trate de bienes por los que no se esté obligado al pago del impuesto general de importación, los contribuyentes efectuarán el pago del impuesto al valor agregado mediante declaración que presentarán ante la aduana correspondiente.

Como se ha expresado la finalidad de estos almacenes es que el importador tenga un inventario de mercancías

as más cercano a su empresa, pero que los impuestos sean devengados hasta el momento que salgan de él, que es cuando la mercancía legal y formalmente está ingresando a nuestro país.

En esta materia de doble imposición tributaria, el gobierno federal ha suscrito y ratificado tratados internacionales<sup>11</sup> y acuerdos con el objetivo de evitar la doble tributación con otros países;<sup>12</sup> sin embargo, esta práctica aún continúa presentando, en razón de que en la aplicación de impuestos nos encontramos actos de doble imposición como es el caso de la importación definitiva de bienes tangibles.

La doble tributación es una mala práctica dentro de la política fiscal, además de que se quebranta el principio constitucional en la determinación de la base gravable del impuesto al valor agregado en la importación de bienes tangibles. Por tal motivo, la propuesta que presentó está encaminada a establecer en la legislación fiscal de manera objetiva la imposición tributaria, garantizando la proporcionalidad en su aplicación y recaudación de impuestos. Ya que como se ha mencionado para el caso de importación de bienes tanto de personas físicas o morales, al importar bienes tangibles se aplica el impuesto general de importación, así como el impuesto al valor agregado; sin embargo, al señalarse en la Ley del Impuesto al Valor Agregado que en la determinación de su base gravable cuando se trate de una importación se incluya el impuesto general de importación ocasionando con ello un acto de doble imposición, y por ende se está afectando la economía del sujeto pasivo, debido a que en su aplicación se actualiza la aplicación de un impuesto sobre otro impuesto.

Por ello, es urgente eliminar del andamiaje jurídico toda desventajas con el objetivo de que las industrias tengan acceso a insumos importados a precios más competitivos, permitiéndoles rebajar los costos de producción y hacer el producto final más atractivo en los mercados internacionales.<sup>13</sup> Es trascendental que la capacidad contributiva no sea una carga que tenga que soportar el contribuyente, que el pago de impuestos no represente una disminución a su patrimonio. Es de suma importancia diseñar e implementar en nuestro país un sistema tributario más simple y efectivo, más competitivo a nivel mundial, consolidando el sistema fiscal para convertirse en uno de los más atractivos para la atracción de inversiones, eliminar trámites innece-

sarios y una serie de sobrerregulaciones que encarecen y entorpecen la actividad económica. Con ello, se estará fortaleciendo la competitividad en razón a que se estarán aplicando una serie de programas de facilitación comercial y simplificación de trámites.

Por todo lo anteriormente expresado, presento ante el pleno de esta Cámara de Diputados, el proyecto de

**Decreto, por el que se reforman la fracción III, el segundo párrafo del artículo 1. A, la fracción IX del artículo 25, y se adiciona un sexto párrafo al artículo 28, todos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado**

**Artículo Único:** Se reforman la fracción III, el segundo párrafo del artículo 1. A, la fracción IX del artículo 25, y se adiciona un sexto párrafo al artículo 28, todos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 1. A.** Están obligados a efectuar la retención del impuesto que se les traslade, los contribuyentes que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

I. a la II. ...

III. Sean personas físicas o morales que adquieran bienes tangibles, o los usen o gocen temporalmente, que enajenen u otorguen residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país, **salvo en los casos que se señalan en la fracción IX del artículo 25 de la presente Ley.**

IV. Derogada

No efectuarán la retención a que se refiere este artículo las personas físicas o morales que estén obligadas al pago del impuesto exclusivamente por la importación de bienes. **Asimismo, el Ejecutivo federal podrá autorizar a través del reglamento de la presente Ley, la no retención, cuando se pacte la enajenación, se efectúe el pago y se emita la factura correspondiente antes del ingreso de la mercancía al país, o en su caso, la factura sea emitida posteriormente pero los bienes aun se encuentren en el depósito fiscal, cuando se pacten prestaciones periódicas o en una sola exhibición posterior al ingreso de los bienes al territorio nacional, en este supuesto deberá acreditarse**

que el acto de enajenación fue pactado mediante instrumento que demuestre que el acuerdo fue efectuado antes del ingreso de los bienes en territorio nacional.

...

...

...

**Artículo 25.** No se pagará el impuesto al valor agregado en las importaciones siguientes:

I. a VIII. ...

**IX.** Las importaciones definitivas de los bienes por los que se haya pagado el impuesto al valor agregado al destinarse a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, o de mercancías que incluyan los bienes por los que se pagó el impuesto, siempre que la importación definitiva la realicen quienes hayan destinado los bienes a los regímenes mencionados. No será aplicable lo dispuesto en esta fracción, cuando el impuesto se haya pagado aplicando el crédito fiscal previsto en el artículo 28-A de esta Ley. **Así como, los supuestos autorizados por el Ejecutivo Federal a través de disposiciones emitidas por la autoridad competente o en su caso por el reglamento de la presente ley, asimismo por lo señalado en el segundo párrafo del artículo 1. A. de la presente ley.**

**Artículo 28.** ...

...

...

...

...

**En los casos de retención conforme a lo señalado en la fracción III del artículo 1. A, de la presente**

**Ley, se podrá otorgar estímulo fiscal equivalente al cien por ciento, a las personas físicas o morales que adquieran bienes tangibles, o los usen o gocen temporalmente, que enajenen u otorguen residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país, siempre que la adquisición sea un almacén general de depósito y destinadas a dicho régimen de depósito fiscal. El estímulo fiscal sólo se autorizará cuando la adquisición sea un almacén general de depósito, sea venta de primera mano y no haya excedido el plazo de 2 años en el almacén general de depósito. El Servicio de Administración Tributaria expedirá las reglas de carácter general para el cumplimiento de lo señalado en el presente párrafo.**

### Transitorio

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

### Notas

1 Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: IV. Contribuir para los gastos público, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en marco jurídico del honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura, Cámara de Diputados, septiembre 2017, página 75

2 En este punto de la doble tributación es preciso mencionar que se presentan supuestos como cuando a un mismo sujeto activo se le instaura más de un gravamen sobre el mismo objeto; cuando a dos o más sujetos activos se les establece más de un tributo sobre el mismo objeto; cuando a dos o más sujetos activos se le aplica dos o más gravámenes a cada uno de ellos sobre el mismo objeto; y cuando se acumulan impuesto sobre impuesto para gravar doblemente determinados actos de consumo necesario. Sainz de Bujaanda, F., Lecciones de Derecho financiero, Universidad Complutense, Madrid, 1993, página 57

3 Artículo 119, primer párrafo de la Ley Aduanera, "El régimen de depósito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que puedan prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y además sean autorizados para ello, por las autoridades aduaneras. El régimen de depósito fiscal se efectúa una vez determinados los

impuestos al comercio exterior y, en su caso, las cuotas compensatorias.”, Ley Aduanera, disponible en

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12_250618.pdf)

4 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, Información oportuna sobre la balanza comercial de mercancías de México durante septiembre de 2018, INEGI, comunicado de prensa, núm. 496/18, 26 de octubre de 2018

[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/balcom\\_o/balcom\\_o2018\\_10.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/balcom_o/balcom_o2018_10.pdf)

5 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información, Información oportuna sobre la balanza comercial de mercancías de México durante septiembre de 2018, INEGI, comunicado de prensa, núm. 496/18, 26 de octubre de 2018

[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/balcom\\_o/balcom\\_o2018\\_10.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/balcom_o/balcom_o2018_10.pdf)

6 Artículo 120, Ley aduanera, “Las mercancías en depósito fiscal podrán retirarse del lugar de almacenamiento para: I. Importarse definitivamente, si son de procedencia extranjera. II. Exportarse definitivamente, si son de procedencia nacional. III. Retornarse al extranjero las de esa procedencia o reincorporarse al mercado las de origen nacional, cuando los beneficiarios se desistan de este régimen. IV. Importarse temporalmente por maquiladoras o por empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Economía. Las mercancías podrán retirarse total o parcialmente para su importación o exportación pagando previamente los impuestos al comercio exterior y el derecho de trámite aduanero, para lo cual deberán optar al momento del ingreso de la mercancía al depósito fiscal, si la determinación del importe a pagar se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación o conforme a la variación cambiaria que hubiere tenido el peso frente al dólar de los Estados Unidos de América, durante el período comprendido entre la entrada de las mercancías al territorio nacional de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de esta Ley, o al almacén en el caso de exportaciones, y su retiro del mismo; así como pagar previamente las demás contribuciones y cuotas compensatorias que, en su caso, correspondan. Los almacenes generales de depósito recibirán las contribuciones y, en su caso, las cuotas compensatorias que se causen por la importación y exportación definitiva de las mercancías que tengan en depósito fiscal y estarán obligados a enterarlas en las oficinas autorizadas, al día siguiente a aquél en que las reciban. En los casos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, al efectuarse el retiro deberán satisfacerse, además, los requisitos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas. En el caso de

la fracción III, el retorno al extranjero podrá realizarse por la aduana que elija el interesado sin el pago de los impuestos al comercio exterior y de las cuotas compensatorias. El traslado de las mercancías del almacén a la citada aduana deberá realizarse mediante el régimen de tránsito interno”. Ley Aduanera, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12_250618.pdf)

7 Artículo 1 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), “Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes: I.- Enajenen bienes. II.- Presten servicios independientes. III.- Otorguen el uso o goce temporal de bienes. IV.- Importen bienes o servicios. El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta Ley, la tasa del 16 por ciento. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores. El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta Ley, inclusive cuando se retenga en los términos de los artículos 1o.-A o 3o., tercer párrafo de la misma. El contribuyente pagará en las oficinas autorizadas la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que le hubieran trasladado o el que él hubiese pagado en la importación de bienes o servicios, siempre que sean acreditables en los términos de esta Ley. En su caso, el contribuyente disminuirá del impuesto a su cargo, el impuesto que se le hubiere retenido. El traslado del impuesto a que se refiere este artículo no se considerará violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales”. Ley del Impuesto al Valor Agregado, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77\\_301116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77_301116.pdf)

8 No olvidemos que nuestro alto tribunal, mediante jurisprudencia plasmó: “Que los sujetos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos, o la manifestación de riqueza gravada. Conforme a este principio los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen cualitativamente superior a los medianos y reducidos recursos”. **Proporcionalidad y equidad tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, constitucional.** El artículo 31, fracción IV, de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los tributos. La proporcionalidad radica, medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de ca-

da sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos. El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. El principio de equidad radica medularmente en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula. Pleno. Séptima Época. Apéndice 1917-Septiembre 2011. Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Primera Parte - SCJN Vigésima Primera Sección - Principios de justicia tributaria, página 1886.

9 Artículo 1-A, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, “Están obligados a efectuar la retención del impuesto que se les traslade, los contribuyentes que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos: I. Sean instituciones de crédito que adquieran bienes mediante dación en pago o adjudicación judicial o fiduciaria. II. Sean personas morales que: a) Reciban servicios personales independientes, o usen o gocen temporalmente bienes, prestados u otorgados por personas físicas, respectivamente. b) Adquieran desperdicios para ser utilizados como insumo de su actividad industrial o para su comercialización. c) Reciban servicios de autotransporte terrestre de bienes, prestados por personas físicas o morales. d) Reciban servicios prestados por comisionistas, cuando éstos sean personas físicas. III. Sean personas físicas o morales que adquieran bienes tangibles, o los usen o gocen temporalmente, que enajenen u otorguen residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en el país. IV. (Se deroga). No efectuarán la retención a que se refiere este artículo las personas físicas o morales que estén obligadas al pago del impuesto exclusivamente por la importación de bienes. Quienes efectúen la retención a que se refiere este artículo sustituirán al enajenante, prestador de servicio u otorgante del uso o goce temporal de bienes en la obligación de pago y entero del impuesto. El retenedor efectuará la retención del impuesto en

el momento en el que pague el precio o la contraprestación y sobre el monto de lo efectivamente pagado y lo enterará mediante declaración en las oficinas autorizadas, conjuntamente con el pago del impuesto correspondiente al mes en el cual se efectúe la retención o, en su defecto, a más tardar el día 17 del mes siguiente a aquél en el que hubiese efectuado la retención, sin que contra el entero de la retención pueda realizarse acreditamiento, compensación o disminución alguna. El Ejecutivo Federal, en el reglamento de esta ley, podrá autorizar una retención menor al total del impuesto causado, tomando en consideración las características del sector o de la cadena productiva de que se trate, el control del cumplimiento de obligaciones fiscales, así como la necesidad demostrada de recuperar con mayor oportunidad el impuesto acreditable. Ley del Impuesto al Valor Agregado, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77\\_301116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77_301116.pdf)

10 Artículo 28 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, “Tratándose de importación de bienes tangibles, el pago tendrá el carácter de provisional y se hará conjuntamente con el del impuesto general de importación, inclusive cuando el pago del segundo se difiera en virtud de encontrarse los bienes en depósito fiscal en los almacenes generales de depósito, sin que contra dicho pago se acepte el acreditamiento. En el caso de bienes que se destinen a los regímenes aduaneros de importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación; de depósito fiscal para someterse al proceso de ensamble y fabricación de vehículos; de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado, y de recinto fiscalizado estratégico, el pago se hará a más tardar en el momento en que se presente el pedimento respectivo para su trámite. Cuando se trate de bienes por los que no se esté obligado al pago del impuesto general de importación, los contribuyentes efectuarán el pago del impuesto que esta Ley establece, mediante declaración que presentarán ante la aduana correspondiente. El impuesto al valor agregado pagado al importar bienes dará lugar a acreditamiento en los términos y con los requisitos que establece esta Ley. No podrán retirarse mercancías de la aduana o recinto fiscal o fiscalizado, sin que previamente quede hecho el pago que corresponda conforme a esta Ley. Ley del Impuesto al Valor Agregado, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77\\_301116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/77_301116.pdf)

**11 Tratados para evitar la doble tributación y la evasión fiscal. Reglas mínimas para su aplicación.** En virtud de los diversos sistemas de tributación que existen a nivel mundial, que pueden regirse tanto por el principio de renta mundial, como por el principio de territorialidad del ingreso, los países han establecido instrumentos internacionales para la distribución de su potestad tributaria, a efecto de no hacer onerosa la carga tributaria. En el caso de México, la carga impositiva emana del artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, del que deriva el principio de legalidad y

que implica que los hechos de causación y las tasas de tributación deberán encontrarse en un texto material y formalmente legislativo. Ello se traduce en que una vez definido el supuesto normativo en la ley mexicana, no puede variarse al momento de aplicar un tratado internacional para evitar la doble tributación y la evasión fiscal, so pena que, al hacerlo así, se traslade el hecho imponible y la tasa correspondiente al citado tratado, lo que contravendría el referido numeral constitucional. A partir de esas premisas, la aplicación de un tratado para evitar la doble tributación y la evasión fiscal en relación con la Ley del Impuesto sobre la Renta debe sujetarse, como mínimo, a las reglas siguientes: a) el beneficio del tratado se aplica a sujetos que acrediten ser residentes en alguno de los Estados contratantes; b) una vez definido el hecho imponible en la ley nacional, se atiende a éste para ubicarlo en alguno de los supuestos del tratado; c) hecho lo anterior, debe confrontarse la tasa aplicable conforme a la ley doméstica con la tasa máxima prevista en el tratado; y, d) en caso de que el tratado prevea una tasa de retención inferior a la establecida en la ley nacional, es la tasa del tratado la que podrá aplicarse directamente por el retenedor.

[https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epooca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expression=TRATADOS%2520PARA%2520EVITAR%2520LA%2520DOBLE%2520TRIBUTACI%25C3%2593N%2520Y%2520LA%2520EVA SI%25C3%2593N%2520FISCAL.%2520REGLAS%2520M%25C3%258DNIMAS%2520PARA%2520SU%2520APLICACI%25C3%2593N.&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2012667&Hit=1&IDs=2012667&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epooca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expression=TRATADOS%2520PARA%2520EVITAR%2520LA%2520DOBLE%2520TRIBUTACI%25C3%2593N%2520Y%2520LA%2520EVA SI%25C3%2593N%2520FISCAL.%2520REGLAS%2520M%25C3%258DNIMAS%2520PARA%2520SU%2520APLICACI%25C3%2593N.&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2012667&Hit=1&IDs=2012667&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

12 Los tratados suscritos por México para evitar la doble tributación de 2002 a 2018, son 24: Alemania, Argentina, Arabia Saudita, Australia, Austria (Convenio renegociado), Bahrein, Barbados, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Colombia, Emiratos Árabes, España, Estonia, Gracia, Acuerdo entre México y Hong Kong, India, Indonesia, Islandia, Italia, Jamaica, Kuwait,

[http://omawww.sat.gob.mx/informacion\\_fiscal/normatividad/Paginas/tratados\\_fiscales.aspx](http://omawww.sat.gob.mx/informacion_fiscal/normatividad/Paginas/tratados_fiscales.aspx)

13 La doble imposición en el seno de un solo Estado puede erradicarse en origen atendiendo a la existencia de una norma superior, la Constitución y el bloque constitucional, que pueden establecer principios de observancia obligatoria para articular la estructura del poder tributario y configurar el sistema y las diferentes figuras impositivas. Calderón Carrero, J.M., La doble imposición internacional y los métodos para su eliminación, McGraw-Hill, Madrid, 1997, página 115.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de noviembre de 2018.

Diputada Anilú Ingram Vallines (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. Y 10 DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA, A CARGO DE LA DIPUTADA DULCE MARÍA MÉNDEZ DE LA LUZ DAUZÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, Dulce María Méndez de la Luz Dauzón, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I; 76; 77 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 reforman las fracciones X y XI del artículo 3 y la fracción X del artículo 10 de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, conforme al siguiente.

### Planteamiento del Problema

De acuerdo con investigaciones de la *Brock University*, en México uno de cada 112 niños presenta algún trastorno del espectro autista (TEA),<sup>1</sup> de manera oficial es difícil encontrar cifras, lo que permite ver, de entrada, que es un tema por el que tenemos mucho que trabajar. Cifras de organizaciones de la sociedad civil, específicamente de la organización Iluminemos de Azul, estiman que en el mundo uno de cada 115 niños presenta autismo, también refiere que cada vez se

diagnostican más casos con esta condición lo que representa un aumento significativo en comparación con otras condiciones o enfermedades.<sup>2</sup>

La clasificación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha determinado que TEA “son un grupo de afecciones caracterizadas por algún grado de alteración del comportamiento social, la comunicación y el lenguaje, así como por un repertorio de intereses y actividades restringido, estereotipado y repetitivo”.<sup>3</sup>

“Los TEA aparecen en la infancia y tienden a persistir hasta la adolescencia y la edad adulta. En la mayoría de los casos se manifiestan en los primeros cinco años de vida. Los afectados por TEA presentan a menudo dificultades en mayor o menor medida de comunicación, conducta, lenguaje y de integración sensorial. El nivel intelectual varía mucho de un caso a otro, y va desde un deterioro profundo hasta casos con aptitudes cognitivas altas, en la mayoría de los casos esta condición genera una discapacidad”.<sup>4</sup>

Respecto a su atención y tratamiento se ha establecido de manera general que la detección temprana es fundamental para colaborar un tratamiento adecuado, que regularmente involucra intervenciones multidisciplinarias, vínculos afectivos y desarrollo del lenguaje, lo que favorece un camino a largo plazo para su tratamiento. En este sentido, es fundamental contribuir con sociedades e instituciones sensibles e incluyentes que contribuyan a garantizar los derechos de las personas que presentan este trastorno del desarrollo y por supuesto en apoyo también a sus familias, desde el gobierno se requiere la implementación de políticas públicas en materia de salud y educación, transversales que generen entornos garantes, accesibles y respetuosos.

Desde el Estado mexicano se han emprendido esfuerzos para la atención y garantía de los derechos de las personas con esta condición, el 30 de abril de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, misma que tiene como objeto impulsar su plena integración e inclusión en la sociedad, mediante la protección de sus derechos y necesidades fundamentales que les son reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales, sin perjuicio

de los derechos tutelados por otras leyes u ordenamientos.

En cuanto a la educación, este ordenamiento claramente lo mandata como derecho fundamental de las personas con esta condición, específicamente en la fracción IX del artículo 10 refiere que este derecho se debe basar en criterios de integración e inclusión, tomando en cuenta sus capacidades y potencialidades, mediante evaluaciones pedagógicas, a fin de fortalecer la posibilidad de una vida independiente, asimismo, en la fracción X del mismo artículo establece que en el marco de la educación especial a que se refiere la Ley General de Educación, debe contar con elementos que faciliten su proceso de integración a escuelas de educación regular.

En atención a ello, esta propuesta propone armonizar en la fracción X el concepto de inclusión como el principio rector para integración a escuelas de educación regular, si bien la integración es un primer paso que facilita la participación de las y los niños con esta condición en las escuelas de educación regular, la inclusión es el proceso que implica al Estado y a la sociedad, a adoptar medidas, técnicas, métodos, procesos y herramientas necesarias para garantizar la igualdad, considerando que la diversidad es una condición humana, en este caso aplicado en la educación. También se propone clarificar los conceptos de integración e inclusión, debido a que ello es un elemento fundamental de la norma, ser precisos a qué se refieren dichos conceptos, principalmente porque son de suma importancia para seguir avanzando en el tema de la igualdad y de la inclusión.

### Argumentación

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco),<sup>5</sup> como órgano especializado de la ONU propicia en los Estados Parte la institucionalización de “sistemas educativos inclusivos que eliminen los obstáculos a la participación y el rendimiento de todos los educandos, tomando en cuenta la diversidad de sus necesidades, capacidades y particularidades”, con la finalidad de que se eliminen todas las formas de discriminación en el ámbito educativo.

El formar parte de estos organismos sin duda ha facilitado importantes avances en México. No obstante es



necesario seguir en éste camino, más aún que tenemos metas claras establecidas para el 2030, al comprometernos en 2015 con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, instrumento surgido de la Organización de las Naciones Unidas, que contempla dentro del Objetivo 4, referente a la educación -el objetivo de lograr una educación inclusiva y de calidad para todos, basada en la firme convicción de que la educación es uno de los motores más poderosos y probados para garantizar el desarrollo sostenible.

El marco jurídico mexicano, específicamente nuestra Carta Magna, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el año 2011, enmarca de manera categórica en el artículo 1o. que:

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

De manera trascendental, esta reforma cambió el paradigma respecto a la protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas, por parte del Estado mexicano. Entendiendo que la discriminación, tal y como lo define la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, señala que:

“... Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo..”

Es decir, esta progresividad favoreció para cerrar los espacios jurídicos de manera asertiva para cualquier acto en cualquier espacio que genere discriminación sea reconocido, atendido y sancionado.

Para el derecho a la educación, se han incorporado importantes avances en el marco jurídico, por ejemplo desde la Ley General de Educación se mandatan los mecanismos para garantizar el ejercicio de este derecho a los alumnos con barreras de aprendizaje, de comportamiento o de comunicación, desde la instrucción de incorporar en el sistema educativo los enfoques de inclusión e igualdad sustantiva.

No obstante, esta propuesta de reforma armoniza en la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, el principio de la inclusión, con la finalidad de cerrar lagunas jurídicas que impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la resolución derivada del “Amparo en Revisión” 714/2017 en materia de educación inclusiva, señaló para los conceptos de integración e inclusión, específicamente para el artículo 10 de Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista:

“... Debe diferenciarse entre integración e inclusión. La integración es ‘el proceso por el que las personas con discapacidad asisten a las instituciones de educación general’, con el convencimiento de que pueden adaptarse a los requisitos normalizados de esas instituciones. Por su parte, la inclusión implica ‘un proceso de reforma sistémica que conlleva cambios y modificaciones en el contenido, los métodos de enseñanza, los enfoques, las estructuras y las estrategias de la educación para superar los obstáculos con la visión de que todos los alumnos de los grupos de edad pertinentes tengan una experiencia de aprendizaje equitativa y participativa y el entorno que mejor corresponda a sus necesidades y preferencias.

De ahí que la integración de los alumnos con discapacidad en las clases convencionales ‘sin los consiguientes cambios estructurales, por ejemplo, en la organización, los planes de estudios y las estrategias de enseñanza y aprendizaje, no constituye in-

clusión'. Además, la integración 'no garantiza automáticamente la transición de la segregación a la inclusión...'

Es decir, aunado a la integración educativa, es necesario sin duda pensar siempre en una educación inclusiva que implique la modificación sistémica en los métodos, enfoques, materiales y estrategias de educación para superar los obstáculos que fomentan la separación de los alumnos con alguna necesidad específica.

La visión de un modelo inclusivo contiene sin duda un compromiso integral para atender a los alumnos desde sus diferentes necesidades, condiciones y capacidades. "La inclusión es también una cuestión de valores, de opción cultural, social y política que conlleva una modificación de la actitud y del discurso que ha de tener su reflejo en la práctica. Así, supone un cambio progresivo en la forma de concebir la diversidad y la práctica cotidiana en las aulas, que debe ser más democrática y colaborativa, fomentando las relaciones entre la escuela y la sociedad".<sup>6</sup>

En lo que respecta a la educación, la integración que es un paso muy importante para lograr la participación de las personas con necesidades educativas especiales en escuelas de educación ordinaria, sin embargo es necesario hablar de inclusión, debido a que tanto la Ley General de Educación, como la reciente resolución de la Corte, refieren que ésta incorpora métodos y técnicas para la adaptación y ajustes del sistema hacia educación igualitaria donde se garantice el derecho a la educación a todos los niños independientemente de sus necesidades de aprendizaje.

La educación inclusiva también contempla una integralidad de las personas, es decir, no solo debe basarse en aspectos puramente cognitivos, sino que, como parte del proceso educativo integral de las personas ha de preocuparse del desarrollo de habilidades sociales, culturales, motoras, entre otras -es significativo señalar que el uso del término integración está tan arraigado en la cultura escolar que el alumnado habla de fomentar la integración cuando parece que la descripción del término está más cercana al concepto de inclusión.<sup>7</sup>

Como vemos, el principio de educación inclusiva es amplio y conlleva un cambio de paradigma que nece-

sita del compromiso Estatal y de la sociedad en general, es decir, ésta reforma contribuye al compromiso institucional de seguir aportando para lograr la garantía plena de los derechos humanos de todas las personas.

Por todo lo anteriormente expuesto, en Movimiento Ciudadano reconocemos la necesidad de seguir incorporando preceptos en nuestra legislación que dejen claro los medios para garantizar el derecho humano a la educación inclusiva para todos, y avanzar con ello en la progresividad de los derechos humanos, por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de:

### Decreto

**Artículo Único.** Se reforman las fracciones X y XI del artículo 3 y la fracción X del artículo 10 de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, para quedar como sigue:

### Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista

#### Artículo 3. ...:

...

**X. Inclusión: Proceso que implica al Estado y a la sociedad, a adoptar medidas, técnicas y métodos necesarios para garantizar el derecho a la igualdad, considerando que la diversidad es una condición humana;**

**XI. Integración: Cuando una persona con características y necesidades específicas participa y se integra en la vida social;**

...

#### Artículo 10. ...

...

**X.** Contar, en el marco de la educación especial a que se refiere la Ley General de Educación, con elementos que faciliten su proceso de integración e **inclusión** a escuelas de educación regular;

...

### Transitorio

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

#### Notas

1 Véase: Revista electrónica UNAM Global, sociedad y salud. <http://www.unamglobal.unam.mx/?p=25999>

2 Véase <https://www.animalpolitico.com/2018/04/desinformacion-segrega-a-ninos-con-autismo-en-mexico/>

3 Véase: Organización Mundial de la Salud

<http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/autism-spectrum-disorders>

4 Ibídem

5 Véase: <https://es.unesco.org/themes/inclusion-educacion%20>

6 Leiva Olivencia, Juan José, "De la integración a la inclusión: evolución y cambio en la mentalidad del alumnado universitario de educación especial en un contexto universitario español", artículo especializado en la Revisita *Actualidades Investigativas en Educación*, Volumen 13, Número 3, Setiembre – Diciembre pp. 1-27, Número publicado el 30 de setiembre de 2013.

<http://www.redalyc.org/html/447/44729878025/>

7 Muntaner Joan J., De la integración a la inclusión: un nuevo modelo educativo, Artículo electrónico de la Universitat de les Illes Balears.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los 8 días del mes de noviembre de 2018.

Diputada Dulce María Méndez de la Luz Dauzón  
(rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 95 Y 96 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA GUADALUPE ALMAGUER PARDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita María Guadalupe Almaguer Pardo diputada federal e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, pone a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforman los artículos 95 y 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (para la designación de ministras mujeres en la Suprema Corte de Justicia de la Nación), al tenor de lo siguientes aspectos

#### Planteamiento del problema

La conformación actual del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SJCN) adolece de una representación paritaria entre mujeres y hombres (18 por ciento y 82 por ciento, respectivamente), por lo que este proceso de designación es una oportunidad histórica para reducir esta brecha de desigualdad política por razones de género y avanzar con el principio de paridad que establece la Constitución en el máximo tribunal del país.

En el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, su integración es de 28.6 por ciento en mujeres y de 71.4 por ciento.

En del Consejo de la Judicatura Federal, su composición de 28.6 por ciento de mujeres y 71.4 por ciento en el caso de hombres.

De acuerdo a la impartición de justicia federal, las mujeres representan sólo 21 por ciento de quienes encabezan los juzgados de Distrito, 18.1 por ciento en los tribunales Colegiados y 22.6 por ciento en los tribunales Unitarios<sup>1</sup>.

Como podemos observar el Poder Judicial es uno de los órganos del Estado que se ha quedado rezagado en materia de igualdad sustantiva, por tanto la iniciativa

que ponemos a la consideración de este pleno propone en primer lugar que la terna que el presidente de la República somete al Senado para designar a un ministro o ministra de la SCJN se integre por personas del mismo género, con la finalidad de reducir esta brecha de desigualdad política por razones de género y avanzar con el principio de paridad que establece la Constitución.

### Argumentos que sustentan la presente iniciativa

El próximo 30 de noviembre concluye el periodo de uno de los ministros de la SCJN. A partir de esta fecha se pone en marcha el procedimiento previsto en la Constitución para su designación.

Una vez que el presidente electo asuma el cargo, estará en la posibilidad de enviar la terna correspondiente al Senado de la República, para que este órgano legislativo con aprobación de dos terceras partes de sus integrantes elijan a quien será ministra o ministro de nuestro máximo tribunal por un periodo de 15 años.

Se trata de un proceso importante para la vida democrática del país ya que en un Estado democrático de derecho la Corte Suprema como su máximo tribunal, debe contar con un adecuado equilibrio con juezas y jueces de carrera, juristas de la academia, litigantes, incluso abogados de otras ramas de la administración. No puede ser más un tribunal monolítico y formalista.

No hay que olvidar que la designación del ministro Medina Mora sentó un precedente que puso en entredicho la autonomía e independencia del Poder Judicial frente a las decisiones del Ejecutivo, –por cierto, que esto pasa también en todas las entidades federativas donde desde hace mucho tiempo los gobernadores no tienen límites para intervenir en las decisiones de sus respectivos poderes judiciales–.

La SCJN necesita ser integrada por mujeres que aporten a la legitimidad institucional y sin claros conflictos de interés. El nombramiento de una ministra de la Suprema Corte es de enorme trascendencia para el país porque al final del día los integrantes que la constituyen dotan o restan legitimidad al máximo órgano del sistema judicial.

Resulta por tanto inaceptable que, habiendo muchas juristas destacadas con una vasta experiencia en la

función jurisdiccional o en la academia, su participación se vea reducida para su integración al máximo tribunal del país.

### Fundamento legal

En mérito de lo expuesto y con fundamento dispuesto 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, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, se somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforman los artículos 95 y 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Único.** Se **reforman** las fracciones IV y VI del artículo 95 y el primer párrafo del artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

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

**IV. No haber sido sentenciado** por delito que amerite pena **de prisión preventiva oficiosa, violencia de género o haber sido inhabilitado para el servicio público;**

**V. Haber residido** en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

**VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe de gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento y en el ejercicio de su encargo no haber sido objeto de recomendaciones de los organismos de defensa y protección de los derechos humanos, y**

**Las designaciones en todo caso recaerán en juristas expertos en derecho constitucional de reconocida competencia y prestigio o en magistrados de Circuito o jueces de Distrito que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes pro-**

fesionales en el ejercicio de la actividad jurídica. **En la designación se garantizará en todo momento por una integración paritaria entre mujeres y hombres.**

Artículo 96. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República someterá una terna **integrada por personas del mismo género** a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al ministro o **ministra** que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

### Transitorio

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

### Nota

1 Datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2018. INEGI, 6 de julio de 2018.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de noviembre de 2018.

Diputada María Guadalupe Almaguer Pardo (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE TURISMO, EN MATERIA DE TURISMO ACCESIBLE, SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PVEM Y MORENA

Quienes suscriben, diputada Érika Mariana Rosas Uribe; diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista y los diputados federales Francisco Elizondo Garrido, Nayeli Arlén Fernández Cruz, Ana Patricia Peralta de la Peña y Humberto Pedrero Moreno, todos de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta Asamblea la **presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Turismo**, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Por su ubicación geográfica, riqueza natural y cultural, nuestro país se posiciona como uno de los principales destinos turísticos a nivel internacional. Gracias a ello, la Organización Mundial del Turismo (OMT) dio a conocer, con base en el documento “Panorama OMT del Turismo Internacional 2018”,<sup>1</sup> las cifras del ranking mundial correspondientes a 2017, el cual confirma que México ascendió del octavo al sexto lugar en recepción de turistas internacionales, al registrar 39.3 millones de turistas internacionales que arribaron a nuestro país el año pasado.

Dicho resultado es el reflejo de los trabajos impulsados y coordinados para brindar servicios de calidad, mejorar la percepción de seguridad y, principalmente, por las acciones encaminadas para hacer de nuestros destinos turísticos, sitios mucho más incluyentes, accesibles y sustentables.

Son muchas las acciones que los diferentes órdenes de gobierno han ejecutado para lograr posicionar a nuestro país como uno de los destinos turísticos más atractivos a nivel mundial, centrándose principalmente en la gran diversidad biológica de México, se consolidan las mejores políticas públicas para explotar de manera sustentable los recursos naturales que conforman nuestro territorio.

Sin embargo, otro de los rubros que debe atenderse de manera prioritaria es la inclusión y accesibilidad de las personas con necesidades especiales a estos centros turísticos. Al respecto, la práctica internacional ha marcado la brecha para que todas las personas con discapacidad tengan la oportunidad de disfrutar sus derechos sin ninguna distinción o restricción, más aún cuando se ha demostrado que existen alternativas para poder garantizarlo.

En este sentido, la Organización Mundial del Turismo, como el organismo de las Naciones Unidas encargado de la promoción de un turismo responsable, sostenible y accesible para todos, define al turismo accesible como aquel mediante el cual los entornos, productos y servicios turísticos han sido adecuados de modo que permitan el acceso, uso y disfrute a todos los usuarios, con y sin discapacidad, bajo los principios del Diseño Universal.

Cuando nos referimos al Diseño Universal se habla del diseño de productos, entornos y servicios para ser usados por todas las personas, al máximo posible, sin adaptaciones o necesidad de un diseño especializado.

Según el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad,<sup>2</sup> frecuentemente se habla de accesibilidad para señalar al derecho de las personas con discapacidad de entrar, desplazarse, salir, orientarse y comunicarse con el uso seguro, autónomo y cómodo en los espacios construidos, el mobiliario y equipo, el transporte, la información y las comunicaciones.

En ocasiones se tienen que realizar modificaciones y adaptaciones, por ejemplo, en la organización de un ambiente de trabajo o un establecimiento docente a fin de eliminar los obstáculos que impidan a una persona con discapacidad participar en una actividad o recibir servicios en igualdad de condiciones con los demás.

Sin embargo, cuando nos referimos al Diseño Universal, hablamos del diseño de productos, entornos y servicios para ser usados por todas las personas, al máximo posible, sin adaptaciones o necesidad de un diseño especializado, es decir, el mismo diseño para todos sin distinción de personas con o sin discapacidad.

El Diseño Universal contempla siete principios:

Principio uno: Uso equitativo: El diseño es útil y vendible a personas con diversas capacidades.

Principio dos: Uso Flexible: El diseño se acomoda a un amplio rango de preferencias y habilidades individuales.

Principio tres: Uso Simple e Intuitivo: El uso del diseño es fácil de entender, sin importar la experiencia, conocimientos, habilidades del lenguaje o nivel de concentración del usuario.

Principio cuatro: Información Perceptible: El diseño transmite la información necesaria de forma efectiva al usuario, sin importar las condiciones del ambiente o las capacidades sensoriales del usuario.

Principio cinco: Tolerancia al Error: El diseño minimiza riesgos y consecuencias adversas de acciones involuntarias o accidentales.

Principio seis: Mínimo Esfuerzo Físico: El diseño puede ser usado cómoda y eficientemente minimizando la fatiga.

Principio siete: Adecuado: Tamaño de Aproximación y Uso: Proporciona un tamaño y espacio adecuado para el acercamiento, alcance, manipulación y uso, independientemente del tamaño corporal, postura o movilidad del usuario.

Sin duda, hablar de Diseño Universal nos dirige obligadamente a pensar únicamente en inclusión.

Basados en el entendimiento de que no se trata sólo del reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, sino de que se ejecuten sin distinción alguna, el turismo accesible resulta una herramienta indispensable para conseguir el objetivo de materializar el derecho humano al ocio y al esparcimiento reconocido desde 1948 en el artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y plasmado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el artículo 30, tutelando el derecho a participar en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte.

Queda claro que no existe argumentación en contra de que todas las personas puedan ejercer sus derechos sin distinción alguna, no obstante, tendrían que analizarse

cuáles son los retos de transitar hacia la transformación del sector turístico accesible frente a los amplios beneficios que, debemos exaltar, no sólo impactan en la vida de las personas con discapacidad, sino en la propia economía nacional.

En este sentido, datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS),<sup>3</sup> señalan que alrededor del 15 por ciento de la población mundial vive con alguna discapacidad, lo que representa un mercado objetivo a atender de alrededor mil 300 millones de personas en el mundo, debiendo considerar un mercado adicional de 2 mil 400 millones de personas con potencial de convertirse en usuarios de servicios turísticos accesibles tomando en cuenta a aquellos consumidores asociados, como lo son los amigos y familiares de las personas con discapacidad, dando un gran mercado que en su totalidad abarca alrededor de 3 mil 700 millones de personas a nivel internacional, lo cual significaría atender las necesidades de un mercado emergente que hoy supera en número a la población total de China.

Ahora bien, dicha información estadística representada en términos comerciales es igual o más positiva, ya que, en 2016, la organización *The Return on Disability* estimó que la población con discapacidad a nivel mundial en su conjunto controlaba alrededor de 8 billones de dólares de los ingresos disponibles para consumo.

Dichas cifras nos permiten visualizar que existe una falsa apreciación sobre la rentabilidad al momento de invertir en proyectos dirigidos a las personas con discapacidad, desvirtuando dos ideas principales: que hacer accesible un sitio no se trata de simplemente colocar rampas, y que, de transformar un destino turístico en un espacio accesible no es una vía para impulsar la economía regional y nacional.

Si dichos datos los trasladamos a nuestro país, tenemos que, hasta el último censo disponible, datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), al año 2010, las personas que tienen algún tipo de discapacidad alcanzaban la suma de 5 millones 739 mil 270, lo que representa 5.1 por ciento de la población total; cifras que, sin duda al día de hoy debe haber sufrido algún incremento.

En este sentido, nuestro gobierno no ha sido omiso a las exigencias de un rubro de población importante que representan las personas con discapacidad, pues se

insiste en que no se trata de sólo reconocerles sus derechos, sino de diseñar y ejecutar las acciones necesarias para que puedan desarrollarse con libertad y respeto.

Es por ello que, en el rubro de turismo, nuestro país hoy cuenta con dos playas accesibles; la primera de ellas inaugurada en el 2013, ubicada en el Parque Fundadores, Playa del Carmen en Quintana Roo. El gobierno de la entidad incorporó rampas de acceso para sillas de ruedas hasta la orilla del mar, camastros acuáticos, andaderas anfibias para niños y adultos, y algunas amenidades como bastones especiales para invidentes.

Cuastecomates, en Jalisco, es la segunda playa en el país que, en 2016, con una inversión de más de 28 millones de pesos, fue habilitada integralmente para la atención de ese segmento de la población, adaptada con señaléticas, accesos, vialidades, mobiliario urbano y anfibia, además de ser una playa cardioprotégida y autosustentable en atención médica y de urgencias.

Dicha transformación ha permitido que, en los últimos dos años, el flujo de turistas haya aumentado en más del 300 por ciento desde que se acondicionó dicha playa como un destino accesible, recibiendo hasta mil 200 personas al día.<sup>4</sup>

En concordancia a lo anterior, del último informe de gobierno de la administración que está por terminar se desprende la prioridad en la administración para crear instrumentos para que el turismo sea una actividad incluyente que brinde oportunidades para que más mexicanos viajen dando continuidad a los viajes incluyentes iniciados en 2016 con el objetivo de acercar la posibilidad de conocer México a aquellos que están en condiciones de mayor vulnerabilidad y que, de otra forma, no tendrían la posibilidad de hacerlo por sus propios medios.

Asimismo, se desprende que, del 1 de septiembre de 2017 al 30 de junio de 2018, se impartieron 24 cursos para 88 servidores públicos del Fonatur sobre derechos humanos y personas con discapacidad; y que, en el marco del Grupo de Trabajo Intersectorial de Accesibilidad Universal en el Sector Turismo, se impulsaron las siguientes acciones y logros:

-Se concluyó el Plan Integral de Movilidad y Proyecto Detonador de Punta Cancún, los cuales cum-

plen con especificaciones técnicas en materia de accesibilidad.

-Se concluyeron cinco estudios de planeación turística en Chiapas, estado de México, Tamaulipas y Tlaxcala, y se identificaron 28 proyectos detonados derivados de los estudios de planeación turística, los cuales cumplen con especificaciones técnicas en materia de accesibilidad.

-Se realizaron tres foros de sensibilización sobre la importancia del turismo accesible, con la participación de 200 prestadores de servicios turísticos, en Baja California, Sinaloa y Tabasco.

-En el marco de la difusión de la Guía de Recomendaciones de Diseño Universal para el Sector Turismo, se concluyó y dio a conocer el “Cuadernillo Ejecutivo para Edificaciones Accesibles de Servicio Turístico”, el cual tuvo como objetivo informar y sensibilizar a los empresarios turísticos sobre la importancia del turismo accesible.

-El 27 de diciembre de 2017 se publicaron en el DOF las Reglas de Operación del Prodermagico para el ejercicio fiscal 2018, en donde se incorporó el componente y recomendaciones de accesibilidad.

-El 27 de marzo se llevó a cabo la primera reunión del Grupo de Trabajo de Accesibilidad Universal en el Sector Turismo.

-En el periodo se realizaron 24 cursos de sensibilización para servidores públicos de Fonatur, en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación.

-En el periodo se continuó con las acciones de promoción y difusión del Sello de Turismo Incluyente. Actualmente, se cuenta con 26 empresas certificadas.

Ello sin duda demuestra que nuestro país se encuentra trabajando vanguardistamente en la definición de políticas públicas que garanticen la protección de los derechos de las y los mexicanos sin distinción alguna por su condición, al tiempo de impulsar la economía de nuestro país.

Sabemos que la Secretaría de Turismo trabaja en un proyecto a través del cual se crearán playas públicas

más accesibles donde se debe incorporar la infraestructura adecuada para que las personas con discapacidad y de la tercera edad disfruten de estos destinos en su país, “trabajamos para que los 111 Pueblos Mágicos también cuenten con dichos servicios”, señaló De la Madrid, titular de dicha Secretaría.

Dichos proyectos nos permiten visualizar que se está dando atención, sin embargo, no podemos dejar que los avances alcanzados sufran alteraciones ante los cambios de administraciones, por lo que resulta indispensable definir en nuestro marco legal la obligación de que la política en el rubro turístico siempre se defina bajo los criterios de beneficio social, sustentabilidad, competitividad, accesibilidad y desarrollo equilibrado.

No somos omisos a la regulación vigente, la Ley General de Turismo hoy en día señala que debe facilitar a las personas con discapacidad las oportunidades necesarias para el uso y disfrute de las instalaciones destinadas a la actividad turística, así como su participación dentro de los programas de turismo accesible. Debiendo realizar edificaciones e instalaciones en centros de desarrollo turístico que permitan la oferta de servicios turísticos tomando en cuenta las necesidades de las personas con discapacidad.

Asimismo, promueve la prestación de servicios turísticos con accesibilidad, que tengan por objeto beneficiar a la población con alguna discapacidad; la coordinación de las dependencias y las entidades de la administración pública federal con las de los gobiernos locales y municipales, para acciones con los sectores social y privado para el fomento del turismo social y accesible; quedando dichas instituciones y autoridades, obligadas a la supervisión del cumplimiento de lo ordenado por la referida Ley General.

No obstante, consideramos importante hacer algunas modificaciones a dicha Ley, ya que creemos que no es suficiente establecer el fomento, sino garantizar efectivamente el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad para acceder a los centros turísticos con los que cuenta nuestro país, partiendo de la inclusión de la definición de “turismo accesible” para que, a partir de éste, las legislaciones locales que se emitan, sean armónicas a las directrices que la ley en comento defina.



Por lo anteriormente expuesto, quienes suscribimos, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente:

**Proyecto de decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley General de Turismo**

**Único.** Se reforman las fracciones II y VI del artículo 2; se reforma la fracción X y se adiciona una fracción XIX recorriéndose las demás en su orden subsecuente, del artículo 3; se reforma la fracción VIII del artículo 4; se adiciona una fracción XVIII, recorriéndose las demás en su orden subsecuente, del artículo 7; se reforma la fracción XI del artículo 9; se reforma la fracción I del artículo 10; se reforma el primer párrafo del artículo 16; así como reforma la fracción IV del artículo 44, todos de la Ley General de Turismo, para quedar como sigue:

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

I. [...]

II. Establecer las bases para la política, planeación y programación en todo el territorio nacional de la actividad turística, bajo criterios de beneficio social, sustentabilidad, competitividad, **accesibilidad** y desarrollo equilibrado de los Estados, Municipios y la Ciudad de México, a corto, mediano y largo plazo;

III. a V. [...]

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

VII. a XV. [...]

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. a IX. [...]

X. Ordenamiento Turístico del Territorio: Instrumento de la política turística bajo el enfoque social, **accesible**, ambiental y territorial, cuya finalidad es

conocer e inducir el uso de suelo y las actividades productivas con el propósito de lograr el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de medio ambiente y asentamientos humanos;

XI. a XVIII. [...]

**XIX. Turismo Accesible: Aquel que garantiza la adecuación de los entornos, productos y servicios turísticos de modo que permitan el acceso, uso y disfrute a todos los usuarios, bajo los principios del Diseño Universal.**

**XX.** Turismo Sustentable: [...]

**XXI.** Turistas: [...]

**XXII.** Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable: [...]

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

I. a VII. [...]

VIII. Promover la infraestructura y equipamiento sustentable y accesible, que contribuyan al fomento y desarrollo de la actividad turística, en coordinación con los estados, municipios y la Ciudad de México, y con la participación de los sectores social y privado, mismas que estarán sujetas a la disponibilidad de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación;

IX. a XV. [...]

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

I. a XVII. [...]

**XVIII. Colaborar con la Secretaría de Desarrollo Social, en el desarrollo de programas de fomento a la inclusión turística a las personas con discapacidad;**

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

**Artículo 9.** Corresponde a los estados y a la Ciudad de México, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en materia turística, las siguientes atribuciones:

I. a X. [...]

XI. Proyectar y promover el desarrollo de la infraestructura turística **de manera sustentable y accesible**;

XII. a XXI. [...]

**Artículo 10.** Corresponde a los municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:

I. Formular, conducir y evaluar la política turística municipal **con enfoque sustentable y accesible**;

II. a XVII. [...]

**Artículo 16.** La Secretaría impulsará y promoverá el turismo social, el cual comprende todos aquellos instrumentos y medios, a través de los cuales se otorgan facilidades con equidad para que las personas viajen con fines recreativos, deportivos, educativos y culturales en condiciones adecuadas de economía, seguridad, **accesibilidad** y comodidad.

[...]

[...]

**Artículo 44.** El Fondo tendrá las siguientes funciones:

I. a III. [...]

IV. Ejecutar obras de infraestructura y urbanización, y realizar edificaciones e instalaciones en centros de desarrollo turístico que **garanticen** la oferta de servicios turísticos; para dicho fin el Fondo deberá tomar en cuenta en la ejecución de dichas obras las necesidades de las personas con discapacidad;

V. a XVI. [...]

## 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 los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, la Secretaría de Turismo actualizará el Reglamento de la Ley General de Turismo, a efecto de dar cumplimiento al presente decreto.

**Tercero.** Dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, los gobiernos de las entidades federativas deberán realizar la actualización y armonización de su legislación local en materia de turismo accesible, a efecto de dar cumplimiento al presente decreto.

**Cuarto.** Los efectos presupuestales que, en su caso, pudiera generar el presente decreto, deberán ser cubiertos con la suficiencia presupuestal asignada anualmente a cada dependencia en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

## Notas

1 Comunicado 84.- México, Sexto Lugar Del Ranking Mundial En Arribo De Turistas Internacionales, Confirma OMT. Disponible en: <https://www.gob.mx/sectur/prensa/mexico-sexto-lugar-del-ranking-mundial-en-arribo-de-turistas-internacionales-confirma-omt>

2 Hablemos de Diseño Universal. Disponible en:

<https://www.gob.mx/conadis/articulos/disenio-universal?idiom=es>

3 Cuadernillo ejecutivo para Edificaciones Accesibles del Sector Turístico. Disponible en:

<http://www.sectur.gob.mx/gobmx/wp-content/uploads/2017/11/CUADERNILLO-EJECUTIVO-21NOV2017-VERSION-FINAL.pdf>

4 “Cuastecomates, primer playa accesible para personas con discapacidad en Jalisco”. Disponible en: <https://www.entornoturistico.com/cuastecomates-primer-playa-accesible-personas-discapacidad-jalisco/>

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2018.

**Diputados:** Érika Mariana Rosas Uribe (rúbrica), Arturo Escobar y Vega (rúbrica), Jesús Sergio Alcántara Núñez (rúbrica), Óscar Bautista Villegas, Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés, Marco Antonio Gómez Alcantar, Leticia Mariana Gómez Ordaz (rúbrica), Jorge Emilio González Martínez, Beatriz Manrique Guevara, Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica), Rogelio Rayo Martínez (rúbrica) y Jesús Carlos Vidal Peniche; Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Nayeli Arlén Fernández Cruz, Humberto Pedrero Moreno y Ana Patricia Peralta de la Peña (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA CREAR EL COMITÉ DE PARLAMENTO ABIERTO, A CARGO DE LA DIPUTADA SILVIA LORENA VILLAVICENCIO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Quien suscribe, Silvia Lorena Villavicencio Ayala, Diputada Federal integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el Artículo 46 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por el que se crea el Comité de Parlamento Abierto, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

#### Parlamento Abierto en México

La democracia es una forma de gobierno que privilegia la participación de los ciudadanos de manera activa. Esto es debido a que el diseño de la democracia es-

tá encaminado a que los mismos ciudadanos moldeen los mecanismos y los canales a través de los cuales tendrán una intervención en el régimen. Es por ello, que la figura del Parlamento Abierto se vuelve vital para la sustentabilidad de la democracia.

El Parlamento Abierto es una institución legislativa que rinde cuentas, que garantiza el acceso a la información pública de manera proactiva y de manera transparente, que involucra en sus procesos la pluralidad de grupos políticos y sociales. En ese sentido, cuenta con mecanismos de participación ciudadana y utiliza estratégicamente las tecnologías de información y de comunicación. (Diagnostico Parlamento Abierto en México, 2017, P. 8)

El Parlamento Abierto se lleva a cabo con la finalidad de “mejorar los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y la provisión de los servicios públicos”. La importancia de propiciar la evaluación de las instituciones en torno a fomentar un Parlamento Abierto tiene como objetivo: “Promover una cultura de transparencia y rendición de cuentas, así como impulsar la participación ciudadana en el ámbito legislativo. De igual manera se busca transparentar la información y los recursos legislativos de los representantes populares, así como facilitar el acceso a la información parlamentaria. Permitiendo, finalmente, el acceso electrónico y el análisis de la información”. En suma, la finalidad del Parlamento Abierto es mejorar la relación entre ciudadanos y legisladores, promoviendo mediante instrumentos democráticos el ejercicio de la ciudadanía en la vida cívica y política (Diagnostico Parlamento Abierto en México, 2017, P. 17-19).

Y es que, la existencia del Parlamento Abierto cobra mayor importancia cuando el 78% de los mexicanos no confía en el congreso. Por ello, se vuelve pertinente el impulso de este tipo de políticas en todo el país, de manera efectiva, cumpliendo con todos los requisitos para su óptimo funcionamiento.

En México, la Alianza para el Parlamento Abierto realizó en 2017 un Diagnóstico evaluando las instituciones legislativas del país. Los resultados muestran que dichas instituciones incumplen en lo más básico, que es publicar la información que, por ley, es obligatorio difundir. En el estudio se evalúan variables enfocadas en principios relacionados con el derecho a la infor-

mación, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, la información parlamentaria, la información presupuestal y administrativa, la información sobre legisladores y servidores públicos, la información histórica, los datos abiertos y el software libre, la accesibilidad y la difusión, los conflictos de interés y si se está o no legislando a favor del Gobierno Abierto. Dichos principios, conforme a lo estipulado por la “Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria”, buscan principalmente cumplir con aspectos relacionados con la transparencia parlamentaria; el diálogo y cooperación entre representantes y representados, y la consolidación democrática. De las 32 legislaturas y el Congreso de la Unión se obtuvieron 3,298 datos. Se asignó a cada variable un valor de 0 (cero) en los casos que las instituciones legislativas no cumplieran con los estándares definidos en el principio y 1 (uno) si lo hacían. El análisis de la información se completó el 08 de mayo de 2017. (Diagnóstico Parlamento Abierto en México, 2017, P. 17)

“Los resultados de la evaluación de las instituciones legislativas en este Segundo Diagnóstico de Parlamento Abierto sugieren un incremento en el cumplimiento general de diez puntos porcentuales: de 37 por ciento en el Primer Diagnóstico en el 2014 a 47% por ciento en el Segundo Diagnóstico en 2017”. Si se toma en cuenta de manera global el cumplimiento de los diez principios para la evaluación del Parlamento Abierto, el que registró menos porcentaje de cumplimiento fue el de Datos Abiertos y Software Libre. Por otra parte, el principio con más porcentaje de cumplimiento fue el de Derecho a la Información con 96%, un aumento de aproximadamente 14 puntos respecto al registro anterior de 2014 (84%). (Diagnóstico Parlamento Abierto en México, 2017, P. 15)

De manera más puntual “El Porcentaje de cumplimiento de cada uno de los principios en el año 2017 se mostró de la siguiente forma: Derecho a la información se registró en un 96% de cumplimiento, (fue el principio de los diez que registró el mayor nivel de cumplimiento). El principio acerca de la Legislación a favor del gobierno abierto registró un 65% de cumplimiento, el principio de información histórica un 62%, Información parlamentaria 59%, Participación Ciudadana y Rendición de cuentas 51%, Accesibilidad y difusión 44%, Información sobre legisladores y servidores registró un 39% de cumplimiento. Los tres principios con menor nivel de cumplimiento fueron:

Conflictos de interés, Información presupuestal y administrativa y Datos abiertos y software libre con un nivel de cumplimiento de 21% 17% y 5% respectivamente. %). (Diagnóstico Parlamento Abierto en México, 2017, P. 16)

Cabe señalar que para la evaluación de los elementos que favorecen la existencia de un Parlamento Abierto, se hizo a través de distintas variables que están encaminadas o relacionadas con cada principio, por ejemplo:

El Derecho a la Información, como principio de un Gobierno Abierto, registro 96% de cumplimiento en 2017, un porcentaje alto. Esto es, debido a que “todas las instituciones legislativas son sujetos obligados de la ley general y de sus respectivas leyes de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.” Pese a ello, y de acuerdo con los resultados obtenidos en el diagnóstico de gobierno abierto de 2017, el “11.8% de las legislaturas locales no cuentan con procedimientos o mecanismos para que los ciudadanos interesados realicen solicitudes de información”. (Diagnóstico Parlamento Abierto en México, 2017, P. 17)

En cuanto al principio de Información Presupuestal y Administrativa y, cuya importancia radica en que esta información presentada en forma análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de sesiones plenarias, así como datos de los informes recibidos de actores externos a la institución, le dan poder a los ciudadanos para emitir un juicio de rendición de cuentas sobre las instituciones legislativas. Pues bien, este principio, a través de sus 12 variables de medición registró un nivel de cumplimiento de 61.8 % en 2014, en el Segundo Diagnóstico en 2017 obtuvo 44.12%. Con lo cual, registró un decremento de 17.7 puntos porcentuales. Las variables con menor porcentaje de cumplimiento dentro de este principio son las relacionadas con información sobre presupuesto por comités y comisiones, ya que el nivel de cumplimiento mostrado fue de 0% (Diagnóstico Parlamento Abierto en México, 2017, P.20- 22)

Respecto al principio enfocado en la Información sobre Legisladores y Servidores Públicos medido a través de sus 18 variables registró un 39.1% de cumplimiento. En este caso la variable La ficha del legislador contiene nombre completo, represento un total cum-

plimiento, 100% sin embargo, la variable Versión pública de las declaraciones patrimoniales del cónyuge tuvo un 0% de cumplimiento. La importancia de este principio tiene que ver con la publicación de información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos, esto incluye la declaración patrimonial y el registro de intereses de los legisladores. La claridad y accesibilidad de este tipo de información es de vital importancia, ya que se previene de la existencia de casos de enriquecimiento ilícito por parte de los gobernantes. (Diagnóstico Parlamento Abierto en México, 2017, P. 23)

Siguiendo con los principios que evalúan un Parlamento Abierto, el de la Información Histórica, pone al alcance de los ciudadanos información sobre las legislaturas en el tiempo. Esto “facilita a los ciudadanos hacer comparaciones a cerca del trabajo de las distintas legislaturas. Dicho principio medido a través de la evaluación del sitio web del congreso en cuestión que se examinó que contara con una página de información de al menos la legislatura inmediata anterior”. Dicho principio contó con un nivel de cumplimiento del 61.8%. Lo que representa un incremento de un 11.8% respecto a la evaluación realizada en 2014. (Diagnóstico Parlamento Abierto en México, 2017, P.24) La importancia de mantener este tipo de información de las legislaturas anteriores, les brinda un mecanismo a los ciudadanos tanto de conocer el comportamiento de la legislatura, así como de analizar el comportamiento propio de cada uno de los legisladores cuando sea el caso de que se postulen a futuros cargos de elección popular. Con esto el ciudadano tiene una herramienta para estudiar el voto.

En este sentido, el principio de Datos Abiertos y Software Público en el diagnóstico se evaluó si las “legislaturas presentan la información con características de datos abiertos, interactivos e históricos, además se valora si utilizan software libre, código abierto y si facilitan la descarga masiva (bulk) de información en formatos de datos abiertos”. Este principio registro a través de la medición de 11 variables, un incremento de 5%, ya que en 2014 el porcentaje registrado fue de 0.3%. La variable que tuvo un mayor nivel de cumplimiento para el análisis de este principio fue El listado de representantes es publicado de manera estructurada y descargable en un formato abierto y no propietario con apenas 14,7% de cumplimiento, mientras que la variable Se publica una base de datos del registro de

votaciones de manera estructurada y descargable en formato abierto y no propietario tuvo un 0% de cumplimiento en 2017. (Diagnóstico Parlamento Abierto en México, 2017, P. 25). Como se ve, el nivel de cumplimiento de este principio es muy bajo, casi nulo, con lo cual, se debe promover, tanto la disponibilidad de la información así como la utilidad de la misma.

Por otro lado, el principio de Accesibilidad y Difusión “evalúa si las instituciones legislativas analizadas permiten que el público acceda de forma abierta a las instalaciones de las sesiones plenarias y reuniones de comisiones. Asimismo, se revisa que los congresos promuevan la trasmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.” Para el año 2017, el cumplimiento de este principio tuvo un porcentaje de 44.12% lo que representa un decremento de 15.7%, debido a que en 2014 registro un nivel de cumplimiento de 58.9%. En este sentido la variable de Sitio web contiene dirección de oficinas y teléfono, y la variable de Archivo digital audio y/o video de sesiones pleno y/o comisiones tiene un alto cumplimiento. Sin embargo la variable: Se mencionan los requisitos para el acceso a las sesiones de las comisiones tiene un bajo cumplimiento, de apenas 2.94% (Diagnóstico Parlamento Abierto en México, 2017, P. 27)

En esta misma línea, el principio Conflicto de Interés que analiza si éste está regulado de manera interna ya sea en leyes o reglamentos, representó un nivel de cumplimiento de 21% en el año 2017, lo que arroja un incremento de 6% respecto al 2014. En este caso la variable que representó un mayor porcentaje de cumplimiento fue Existe alguna disposición que obligue al legislador de excusarse de participar en procesos en los que tenga potencial conflicto de interés. Sin embargo, la variable Se publica registro de actividades de cabildeo con nombres, fechas, asuntos y acuerdos, observó un nulo cumplimiento. (Diagnóstico Parlamento Abierto en México, 2017 P. 28) El estado del nivel de cumplimiento denota la inexistencia de mecanismos que puedan blindar la existencia de asuntos relacionados con conflicto de interés, lo cual representa una falta de transparencia en este sentido.

Finalmente, el principio si Legislan a favor del Gobierno Abierto que “considera condiciones en las que el poder legislativo legisla y reforma sobre disposiciones que favorecen políticas de gobierno abierto en ór-

denes (ejecutivo, legislativo y judicial) y ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), observó en 2017 un nivel de cumplimiento de 65%, un nivel mucho mayor respecto al 2014 que fue de 2.94%”. En este sentido, la variable que tuvo un mayor cumplimiento fue Hay leyes que permiten e impulsan la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el uso de tecnologías en el congreso. Por el contrario, la variable que tuvo un menor porcentaje para evaluar dicho principio fue La institución legislativa promueve la agenda de Gobierno y Parlamento Abiertos en los ámbitos estatal y municipal de gobierno con un 38.4%. (Diagnóstico Parlamento Abierto en México, 2017) P. 29.

En suma, el Diagnóstico de Parlamento Abierto 2017 realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, revela que el promedio nacional de Parlamento Abierto es de apenas un 40% de promedio general en el país. En este sentido, 2 congresos presentan un nivel Satisfactorio de (61% a 80%) 12 congresos presentaron un nivel Insatisfactorio de 41% a 60%, mientras que 18 congresos presentaron un nivel muy insatisfactorio de 21% a 40%. (IMCO, 2018, P.8)

En el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017, la “recomendación principal sobre el diseño y manejo de los sitios de internet se dirige a disminuir los tiempos de navegación y disponer la información en un esquema intuitivo”. Se observó que mucha información se encontraba en páginas distintas a las que corresponden al tema, tampoco se encontraban en páginas relacionadas. De igual manera es necesario que las instituciones legislativas introduzcan el uso los datos abiertos y reduzcan el uso del formato PDF en la publicación de la información, ya que en el uso de este tipo de formato los documentos son escaneados, no son documentos electrónicos originales, lo cual impide la accesibilidad de la información. (Diagnóstico Parlamento Abierto en México, 2017 P. 119)

Como se menciona, existen aspectos puntuales que de mejorar en dichas variables, el país se encaminará a una plena existencia de un Parlamento Abierto. Sin embargo, “Consideramos que el cumplimiento de los principios del Parlamento Abierto depende, sobre todo, de decisiones políticas y no únicamente de aspectos técnicos”. (Diagnóstico Parlamento Abierto en México, 2017 P. 16)

## El Derecho a la Información

El derecho a la información ha sido reconocido como un derecho humano fundamental por diversos ordenamientos internacionales: La Declaración Universal de Derechos Humanos, La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros; por su parte, nuestra Constitución, en el artículo 6° establece que: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

El derecho a la información se encuentra indisolublemente ligado a la libertad de expresión, así por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado que la libertad de expresión posee dos dimensiones “(...) En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que “La libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas, y que comprende tanto el derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista como el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias; de manera que para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia”.

El orden jurídico reconoce en igual medida la libertad de expresión y la de recibir información. La interacción libertad de expresión-derecho a la información democracia surge claramente de las palabras del tribunal interamericano cuando afirma: La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es po-

sible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

El derecho a la información es una garantía fundamental que se traduce en el derecho de toda persona para buscar información, informar y ser informada. De esta definición se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

1.- El derecho de atraerse información, que incluye las facultades de I) acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y II) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

2.- El derecho a informar, que incluye I) las libertades de expresión y de imprenta y II) el de la constitución de sociedades y empresas informativas.

3.- El derecho a ser informado, que incluye las facultades de I) recibir información objetiva y oportuna, II) la cual debe ser completa; es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias, y III) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

Desde hace algunos años, conceptos como Gobierno Abierto, Parlamento Abierto o Justicia Abierta, se impulsan desde los ámbitos gubernamental, académico, empresarial y de la sociedad civil organizada con el fin de que los asuntos públicos se gestionen “para mejorar los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y la provisión de los servicios públicos”.

Para conocer y entender las condiciones necesarias con las que se debe implementar esta apertura, es necesario evaluar a las instituciones públicas. Por ello, consideramos necesario reeditar el esfuerzo de revisión de los principios y las variables de Parlamento Abierto:

1. Derecho a la información;
2. Participación ciudadana y rendición de cuentas;
3. Información parlamentaria;
4. Información presupuestal y administrativa;
5. Información sobre legisladores y servidores públicos;

6. Información histórica;

7. Datos abiertos y software libre;

8. Accesibilidad y difusión;

9. Conflictos de interés;

10. Legislan a favor de gobierno abierto.

En cuanto al texto normativo del presente decreto cabe destacar la creación del Comité de Parlamento Abierto, como un comité de carácter permanente en la estructura de la Cámara de Diputados y que será integrado por cada uno de los grupos parlamentarios a través del diputado que designen para tal efecto. La Presidencia de dicho comité se rotará anualmente, previa designación que la Junta de Coordinación Política realice para tal fin.

Por la importancia que reviste este comité para el ejercicio de las funciones legislativas frente a la ciudadanía, se le otorga un carácter de permanencia, a partir del momento de su creación.

El presidente del comité designará a un secretario técnico que será responsable de la elaboración de un programa anual de trabajo que someterá a consideración de los diputados que la integren, previa consulta, mediante convocatoria con las organizaciones de la sociedad civil interesadas en participar en su elaboración.

Aunado a ello, se garantiza el derecho de los diputados que no integran grupo parlamentario alguno en la Cámara de Diputados, para asistir a las respectivas sesiones del comité con derecho a voz.

Asimismo, dentro de los artículos transitorios del decreto se establece la obligación de dotar de suficiencia presupuestaria a dicho comité dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal siguiente a la entrada en vigor del respectivo decreto.

Proyecto de

### Decreto

**Único.** Se reforma el numeral 4, recorriéndose a los subsecuentes, del artículo 46 de la Ley Orgánica del

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### Artículo 46.

...

**4. Para el diseño, ejecución, evaluación y difusión de acciones y disposiciones en materia de derecho a la información, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, habrá un Comité de Parlamento Abierto, con carácter permanente y que será integrado por cada uno de los Grupos Parlamentarios a través del diputado que designen para tal efecto. A los diputados que no integren ningún grupo parlamentario se les permitirá asistir a las sesiones de dicho comité quedando limitada su participación al uso de la voz dentro de las mismas. La Presidencia de dicho comité se rotará anualmente, previa designación que la Junta de Coordinación Política realice para tal fin. El presidente del comité designará a un secretario técnico que será responsable de la elaboración de un programa anual de Trabajo que someterá a consideración de los diputados que la integren, previa consulta, mediante convocatoria con las organizaciones de la sociedad civil interesadas en participar en su elaboración.**

**5.** Para efectos de consulta y opinión en materia política y legislativa, se integrará el Comité de decanos que atenderá las solicitudes que le requieran la Junta de Coordinación Política y los órganos legislativos. Este comité estará constituido por los diputados que integren la Mesa de Decanos, conservando la composición y estructura jerárquica.

**6.** A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el pleno propondrá constituir “grupos de amistad” para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente para cada legislatura.

#### Transitorios

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

**Segundo.** El Comité de Parlamento Abierto será constituido para el ejercicio fiscal siguiente al que se encuentre en curso al momento de la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** Para tal efecto, la Cámara de Diputados deberá establecer una partida presupuestal dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente para dotar a dicho Comité de suficiencia presupuestaria para su implementación y operación.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de noviembre de 2018.

Diputada Silvia Lorena Villavicencio Ayala (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES FEDERAL DEL TRABAJO; FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; Y GENERAL DE SALUD, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ELÍAS LIXA ABIMERHI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El proponente, José Elías Lixa Abimerhi, Diputado por el Estado de Yucatán en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del PAN, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en los artículos 6, 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 de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional y de la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente



## Exposición de Motivos

### I. Planteamiento del Problema.

En la actualidad, ha existido por parte del Gobierno Federal un paulatino reconocimiento de la necesidad de modificar el enfoque de la política pública de salud, de una perspectiva de medicina reactiva a uno de medicina preventiva. La deuda del poder público hacia el pueblo de México en materia de salud es innegable y es evidente que la actual política de salud pública en nuestro país no ha logrado atender de forma adecuada las necesidades de mexicanas y mexicanos.

De conformidad con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la esperanza de vida en México es de 75.2 años, estadística que al ser comparada con datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), arroja que es cinco años menos que el promedio de la organización, que en la actualidad es de 80.11<sup>1</sup> años y una de las tasas más bajas entre todos los países que integran la OCDE. Según datos del Banco Mundial<sup>2</sup>, en el año 2000 México tenía una esperanza de vida promedio de 74.36 años, de lo que se desprende que el aumento en dicho indicador en las últimas dos décadas ha sido insignificante comparado con el resto del mundo, lo que deja en evidencia el fracaso de las políticas públicas de salud en nuestro país, enfocadas principalmente en la atención reactiva de la salud.

Ahora bien, el propio INEGI ha señalado que, a nivel nacional, para el año 2016 las principales causas de morbilidad en mujeres y hombres entre 24 y 35 años, fueron las siguientes:

Orden de Importancia	Causas	Clave Lista Mexicana de Enfermedades	Defunciones
1	Enfermedades del corazón	26-29	136,342
	Enfermedades isquémicas del corazón	28	97,743
2	Diabetes mellitus	20D	105,572
3	Tumores malignos	08-15	82,502
4	Enfermedades del hígado	35I.-35M	38,755
	Enfermedad alcohólica del hígado	35I.	14,029
5	Accidentes*	E49-E53, E57-E58	37,418
	De tráfico de vehículos de motor	E49B	16,179
6	Enfermedades cerebrovasculares	30	34,782
7	Agresiones*	E55	24,559
8	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas	33G	23,271
9	Influenza y neumonía	33B-33C	21,572
10	Insuficiencia renal	38C	13,132

De dicha estadística es posible observar que, salvo por el caso de los decesos por agresiones y accidentes, la mayor parte de estas causas de muerte se derivan de enfermedades que son susceptibles de ser tratadas efectivamente con una detección y tratamiento oportuno. Especialmente importante resulta el caso de los decesos por tumores malignos producidos por el cáncer, enfermedad cuyos devastadores efectos son prevenibles en el caso de su detección oportuna.

Como ejemplo, al observar las tasas anuales de mortalidad para los principales tipos de cáncer en los varones de 30 a 59 años, los tumores malignos de los órganos respiratorios e intratorácicos son responsables de cinco fallecimientos por cada 100,000 varones en este rango de edad durante el periodo de 2011 a 2016, representando de esta forma, la segunda causa de muerte por cáncer para esta población específica; la primera, la ocupa el tumor maligno de órganos digestivos. Paralelamente, el cáncer de mama destaca como la tercera causa de muerte por tumores malignos; en las mujeres se observa el mayor impacto en comparación con los varones, debido a que dos de cada 10 fallecimientos femeninos por cáncer se deben a esta enfermedad.<sup>3</sup>

En ese contexto, es evidente que la atención reactiva de la salud, es decir aquella que se da cuando ya se ha producido una afectación en la salud del individuo y esta persona asiste ante los servicios de salud para su curación o tratamiento, es apenas una de las dimensiones de la salud pública, por lo que es indispensable que una política pública de salud integral incluya en su diseño la promoción y la prevención en materia de salud.

Es importante también tener presente que, a pesar de que recientemente ha habido un esfuerzo de parte de los órganos del Sistema Nacional de Salud hacia la promoción de la salud y prevención de la enfermedad, estas acciones no han producido los resultados para los cuáles fueron previstos, en parte por la falta de un diseño institucional con asidero constitucional, y en parte por la existencia de diversos obstáculos de carácter económico y social. Es un hecho que, a pesar de la implementación de campañas y estrategias para promover en las personas una cultura de la prevención, es de esperarse que una persona que se encuentra empleada, no tenga el tiempo o los recursos para asistir ante las instituciones de salud primaria para una revisión preventiva de su propio estado de salud. Máxime cuando

ello les implicaría ser privados del sueldo correspondiente a ese día en particular.

De ahí que, como complemento a la reforma al artículo 4° de nuestra Carta Magna y las modificaciones introducidas en el artículo 123 de la Constitución Federal, en materia de salud preventiva, resulte necesaria la adecuación de la legislación secundaria, específicamente de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, y la Ley General de Salud, para efecto de establecer una correcta reglamentación e instrumentación de los principios constitucionales relativos a la prevención en la salud y el derecho de los trabajadores a la prevención en la salud.

## II. Argumentos.

### II .a. Medicina Preventiva: un enfoque deseable de política pública.

Numerosos autores han llevado a cabo una distinción clara entre las políticas de promoción de la salud y las de prevención de la enfermedad. Las primeras pretenderían fomentar la salud de los individuos y colectividades promoviendo que adopten estilos de vida saludables, lo que se podría conseguir mediante intervenciones de información y educación sanitaria <sup>4</sup>. Con la prevención de la enfermedad, en cambio, se trataría de reducir la incidencia de enfermedades específicas mediante intervenciones concretas y puntuales basadas en los conocimientos científicos aportados por las ciencias médicas (vacunaciones, quimiopprofilaxis y quimiopreención, cribados, etcétera), aplicadas por el personal médico, en general, en el marco de la atención primaria<sup>5</sup>.

Ahora bien, las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad incluyen las actividades de los servicios públicos y privados de salud, que tienen como objetivo el fomento y defensa de la salud y la prevención de las enfermedades mediante actuaciones que inciden sobre las personas. Se trata de incrementar los niveles de salud de los individuos y colectividades y de prevenir las enfermedades específicas, cuya historia natural sea conocida y para las que se disponga de instrumentos de prevención primaria o secundaria efectivos y eficientes, lo que solo puede obtenerse a través de un diseño de política pública sanitaria integral.<sup>6</sup>

Stokes (1982) <sup>7</sup> ha acuñado el concepto más ampliamente aceptado por la comunidad científica de “medicina clínica preventiva”, al señalar que “La medicina clínica preventiva la constituyen aquellos servicios personales de salud proporcionados en el contexto de la medicina clínica, cuyo objetivo es el mantenimiento de la salud y la reducción del riesgo de enfermedad y, en definitiva, de muerte”.

Resulta igualmente trascendente el diseño de una política pública de salud desde la prevención, no solamente en la medida en la que traerá consigo un beneficio en el desempeño del sistema de salud, al propiciar la detección y atención oportuna de enfermedades, sino también conforme al alcance que pueden tener los efectos de un cambio de política pública de salud para efectos de eficiencia presupuestaria. En efecto, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 (PEF-2018), la Cámara de Diputados aprobó un presupuesto neto para el Sector Salud de 564,935.7 millones de pesos; monto equivalente a 14.9% del gasto programable del sector público por 3 billones 803,164.5 millones de pesos. Estos recursos corresponden en mayor medida al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con una participación de 49.1%, seguido de los ramos de Salud con 20.6% y de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios con 16.0%, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con 9.7%, Aportaciones a Seguridad Social con 3.1%, Defensa Nacional con 1.1% y Marina con 0.4%. No obstante lo anterior, la calificación otorgada a los sistemas de salud a nivel nacional conforme al Modelo Sintético de Información de Desempeño de programas presupuestales elaborado por los órganos de control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en la valoración cualitativa, ha sido “media”.

Al respecto, Miller, et. al. (2008) <sup>8</sup>, han realizado un extensivo análisis respecto de la relación que existe entre el gasto presupuestario destinado a la medicina preventiva y el diseño presupuestal, señalando que existe una clara correlación entre la eficiencia presupuestaria y un mayor porcentaje de inversión en materia de medicina preventiva. Lo anterior resulta evidente si se considera que, si es posible la efectiva prevención de enfermedades, a través de la detección y tratamiento oportuno de factores de riesgo, habrá menor incidencia de enfermedades y por lo tanto menor gasto público en salud reactiva. Ello, sin siquiera

hacer referencia a los potenciales beneficios económicos que puede traer el tener a la población económicamente activa participando en la dinámica laboral en lugar de imposibilitados de hacerlo por causa de enfermedad.

Es por ello que, se observa la necesidad de instrumentar una política pública de salud, en los diversos órganos de gobierno, que logre procurar la prevención de la enfermedad desde un diseño interinstitucional, finalidad que, consagrada en el texto constitucional a través de las reformas introducidas en los artículos 4° y 123, sólo puede hacerse operativa en el contexto jurídico mexicano a través de una legislación secundaria que instrumente de forma integral la prevención como principio constitucional y que irradie sus efectos en todo el diseño institucional y de política pública.

## II. b. El derecho a la Salud: contexto mexicano.

En nuestro país, el primer antecedente de protección constitucional al derecho a la salud fue la reforma al artículo 4° de nuestra Carta Magna, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero del año 1983, estableciéndose en el párrafo cuarto del referido numeral la garantía individual de la que gozaría cada individuo a “la protección de la salud”. Cabe mencionar que, desde ese entonces, el texto del referido dispositivo constitucional ha permanecido intocado, siendo esta la única referencia al derecho a la salud que se contiene en la Constitución Federal.

Por su parte, la Ley General de Salud fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. La Ley General de Salud vigente es reglamentaria del derecho a la protección de la salud dispuesto en el artículo 4° constitucional, párrafo cuarto, la cual define las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, según su artículo 1°.

Sería hasta la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011 que el derecho a la “protección de la salud” pasaría a tener el carácter de derecho humano. Ahora bien, como producto de la misma reforma del 10 de junio del año 2011, adquirieron el rango de norma constitucional como parte del bloque de constitucionalidad los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos firmados y ratificados

por el Estado Mexicano, lo que trajo consigo la vigencia y por lo tanto modificación radical de las obligaciones del Estado, tratándose de la protección de los derechos humanos, como en el caso del derecho a la salud.

## II. c. El derecho a gozar del más alto nivel salud.

El derecho a gozar del más alto nivel de salud, se encuentra consagrado en numerosos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, que regulan su contenido y alcance y que establecen obligaciones específicas de carácter mediato e inmediato que vinculan al Estado Mexicano. Sobre el particular, el primer instrumento internacional que debemos analizar es la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, la cual establece como definición del concepto de salud al señalar que “la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.<sup>9</sup>

En ese contexto, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25.1, establece a la salud como un componente del derecho al nivel de vida adecuado, por lo que lo relaciona con otros que inciden en su conservación y por lo tanto deben ser asegurados, tales como la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios y seguros por enfermedad e invalidez.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el artículo 12 dispone “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, es decir, alcanzar el bienestar físico, mental y social en la mejor situación. Dicho artículo es del tenor literal siguiente:

“Artículo 12

”1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

“2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

“a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

“b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

“c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales “y de otra índole, y la lucha contra ellas;

“d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.”

Es especialmente importante hacer la anotación respecto a la diferencia entre el derecho a la “protección de la salud” que establece el artículo 4º constitucional y el derecho a gozar del “más alto nivel posible de salud”. Al respecto, el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (CDESC), en su Observación General número 14 (OG-14), comenzó señalando que “La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud o la adopción de instrumentos jurídicos concretos.”<sup>10</sup>

En ese sentido, la OG-14 del CDESC es muy puntual en señalar que el derecho a la salud no es un derecho a “estar sano”, sino una diversidad de derechos entre los que figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Por lo tanto, concluye el CDESC en la OG-14, “el derecho a la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud”.<sup>11</sup>

En el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) establece en el artículo 10.1 que “ Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico,

mental y social”, derecho que para que sea efectivo debe reconocerse como bien público y corresponder con:

a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

d. La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y

f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Así, el derecho a gozar del más alto nivel de salud implica numerosas obligaciones estatales de carácter mediano e inmediato. Entre estas obligaciones, está la de adoptar medidas de derecho interno para garantizar la vigencia de los derechos humanos. No debe soslayarse que el derecho a gozar del más alto nivel posible de salud, como derecho humano interdependiente e indivisible, es un prerequisite para el goce y ejercicio de muchos otros derechos, principalmente al derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, al desarrollo de un proyecto de vida, a la vida privada, entre otros.

En ese sentido, es de explorado derecho que, tratándose de derechos humanos, como en el caso del derecho de acceder al más alto nivel posible de salud, los Estados se encuentran obligados a respetar, proteger y cumplir estas obligaciones. Incluso tratándose de derechos de la categoría de los Económicos, Sociales y Culturales. El cumplimiento de dichas obligaciones requiere al Estado Mexicano reconocer suficientemente el derecho a la salud en el ordenamiento jurídico nacional, adoptando una política nacional de salud acompañada de un plan detallado para su ejercicio, cuando menos en un mínimo vital que permita la efi-

ca y garantía de otros derechos, y emprendan actividades para promover, mantener y restablecer la salud de la población.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido desde el caso *cinco pensionistas vs Perú*<sup>12</sup>, que conforme al *corpus juris* internacional en materia de derechos humanos, un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. La Convención Americana establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber general del Estado Parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (*principio del effet utile*). Medidas que sólo pueden hacerse efectivas si se adecúa el ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales para el efectivo cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado.

Respecto a las obligaciones que vinculan al Estado Mexicano tratándose en particular del derecho al acceso al más alto nivel de salud posible, la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido al resolver el Amparo en revisión 378/2014, que su protección implica obligaciones de carácter programático, consistentes en lograr progresivamente la plena vigencia de éste derecho hasta el máximo de los recursos de que disponga; como obligaciones de carácter inmediato, de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho a la salud. De ahí derivó nuestro Máximo Tribunal que se configurará una violación directa a las obligaciones del Pacto cuando, entre otras cuestiones, el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho a la salud. De dicha resolución derivó la Tesis Aislada Constitucional de rubro: “SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO.”

Por las anteriores conclusiones, se hace evidente que es obligación del Estado Mexicano adecuar la legislación a los estándares internacionales en materia del derecho a acceder al más alto nivel posible de salud, a

través de la adopción de medidas legislativas con el efecto útil de irradiar los efectos del dispositivo constitucional en todo el resto del ordenamiento normativo nacional y lograr la adopción de medidas interinstitucionales que garanticen este derecho humano, especialmente en lo que refiere a la salud preventiva.

De ahí que resulte indispensable para el Estado Mexicano que, una vez adecuado el orden constitucional en materia de salud, para abandonar la obsoleta figura de la garantía de “protección de la salud”, y adoptar un enfoque de mayor protección al garantizar el derecho humano de toda persona a gozar del “más alto nivel posible de salud”, se formule una legislación secundaria que instrumente los principios constitucionales en materia de salud preventiva y les de contenido y operatividad, principalmente al instrumentar las competencias de implementación de política pública en materia de salud preventiva desde la Ley General de Salud.

#### **II .d. La prevención de la enfermedad en México: retos y perspectivas.**

Como se anunció al inicio de la presente exposición, ha existido un reconocimiento por parte de las autoridades mexicanas de la necesidad de mudar de una política pública de salud reactiva enfocada en la atención de las enfermedades, por una política pública de prevención que, sin embargo, sin un diseño institucional derivado del orden constitucional, no ha logrado la consecución de sus metas.

Evidencia de este tránsito de perspectiva, se observa en el hecho de que en el Programa Sectorial de salud 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de diciembre del año 2013, se estableció como el primero de los pilares fundamentales del programa sectorial “Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades”<sup>13</sup>.

No obstante, en su propia evaluación diagnóstica, el referido programa sectorial señaló lo siguiente:

“Asimismo, y a consecuencia de que en el Sistema Nacional de Salud se ha privilegiado la atención médica sobre la promoción de la salud y prevención de enfermedades y por la falta de corresponsabilidad de la población, estas enfermedades se están

traduciendo en un incremento de la mortalidad (ver Gráfica 2), y pueden mermar el desempeño escolar y la productividad laboral “.

Es de notarse el énfasis en lo que se denomina la “falta de corresponsabilidad de la población” como el principal factor que se puntualiza del incremento de la mortalidad por enfermedades prevenibles. Lo que deja entrever que la política pública enfocada en la promoción de la cultura de la prevención en la población ha sido insuficiente para alcanzar los objetivos en materia de salud. E ineficaz en la pretensión de lograr la participación activa en las políticas y programas de prevención.

No debe perderse de vista que, conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos arriba señalados, la obligación de garantizar el acceso al más alto nivel posible de salud corresponde al Estado Mexicano, mediante la adopción de medidas de derecho interno. De ahí que no sea dable admitir que las limitaciones de la política de promoción y prevención adoptada hasta la presente fecha sea atribuible únicamente la “falta de corresponsabilidad de la población”.

En ese sentido, el deber que como legisladores nos atañe es analizar las causas económicas, sociales y jurídicas que han traído como consecuencia que la población se vea impedida de participar activamente de las políticas de promoción y prevención de la salud. Una de las causas primarias que se observa es la falta de tiempo y de recursos de la población económicamente activa para asistir ante las instituciones públicas de salud para que se lleve a cabo en su persona una revisión preventiva de su estado de salud para identificar factores de riesgo a la salud y diagnosticar oportunamente posibles afecciones para su efectivo tratamiento. Esta condición se hace especialmente grave en aquellas personas que laboran jornadas de trabajo que les impiden asistir a la realización de esas evaluaciones diagnósticas en su salud. La opción para trabajadores y trabajadoras de acudir ante las instituciones primarias de salud, cuando no se encuentra aún presente en su fisiología un estado patológico que justifique ausentarse del centro de trabajo, es inaccesible. Máxime cuando ello les representaría dejar de percibir el sueldo correspondiente a esa jornada de trabajo. Se identifica en esa circunstancia un claro obstáculo económico y social al acceso a la prevención de la enfermedad, co-

mo corolario del derecho humano a gozar del más alto nivel posible de salud, para las trabajadoras y los trabajadores de México.

Las personas no deben encontrarse ante una disyuntiva entre optar por su derecho a la salud y el derecho a un trabajo remunerador. Es precisamente en la intersección entre el derecho de los trabajadores y el derecho al goce del más alto nivel posible de salud que nos corresponde como legisladores y como constituyentes permanentes establecer un adecuado equilibrio en la legislación que, reglamentando el mandato constitucional introducido en los artículos 4º y 123 de la Carta Magna, regule el derecho a acudir ante las instituciones de salud para la realización de la valoración de salud a que nos hemos referido como un auténtico derecho fundamental de los trabajadores. Lo anterior solo puede conseguirse mediante la adecuación de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, para el efecto de establecer con claridad el derecho de los trabajadores a acudir a la realización de los exámenes médicos preventivos, así como los parámetros y normas a los cuales deberá ajustarse esa prerrogativa.

En ese sentido, reglamentar el derecho de los trabajadores y las trabajadoras a la prevención de la enfermedad, supone la necesidad de otorgar, como derecho del trabajo, la facultad de los mismos de contar con al menos un día al año, con goce de sueldo, para ausentarse del centro de trabajo y acudir ante las instituciones primarias de salud para la realización de una revisión preventiva de su estado de salud, constituye a la vez la eliminación de uno de los obstáculos sociales y económicos para que la población participe activamente en la prevención de la salud, como un incentivo a los trabajadores para acercarse a los servicios de salud, previniendo enfermedades potenciales, identificando riesgos a su salud y a la vez haciendo operativo el derecho humano reconocido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la adición de una fracción específica en el artículo 123 apartado A de la Constitución en el que se reconozca ese derecho a trabajadores y trabajadoras.

Expuesto y razonado lo anterior, se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional y de la Ley General de Salud en materia de salud preventiva:**

**Primero .** Se adicionan los artículos 25 fracción VIII bis, 51 fracción IX bis, 74 Bis, 132 fracción XXVII ter y 133 fracción XVII; y se agrega el capítulo III bis del Título Tercero de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 25.-** El escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener:

I a VIII. ...

VIII. La indicación de que el trabajador será capacitado o adiestrado en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en la empresa, conforme a lo dispuesto en esta Ley;

**VIII bis. El derecho del trabajador a gozar por cada año de trabajo de por lo menos un día, con goce íntegro de salario, para practicarse exámenes médicos preventivos; y**

IX. ...

[...]

**Artículo 51.-** Son causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el trabajador:

I a IX. [...]

IX. Exigir la realización de actos, conductas o comportamientos que menoscaben o atenten contra la dignidad del trabajador;

IX bis. Impedir el patrón al trabajador la realización de exámenes médicos preventivos conforme al artículo 74 bis de la presente ley, privarle o menoscabar su salario de ese día, o tomar cualquier tipo de represalia en contra del trabajador con tal motivo, y

X. ...

[...]

### CAPÍTULO III Bis

**Prevención en la salud de los trabajadores.**

**Artículo 75 Bis.** El derecho de los trabajadores a contar con al menos un día laboral por cada año, para ausentarse del centro de trabajo, a efecto de que acuda con un profesional de la salud a que le sean realizados exámenes médicos preventivos, se ajustará a las normas siguientes:

**I. Cuando el trabajador no acuda al centro de trabajo para la realización de los exámenes médicos preventivos, éste tendrá derecho a que le sea cubierto íntegramente y sin menoscabo alguno el salario correspondiente a ese día. En caso de trabajadores cuyo salario no sea cubierto por unidad de tiempo, se le deberá cubrir proporcionalmente el monto de salario diario integrado.**

**II. Queda prohibido al patrón tomar en contra del trabajador cualquier tipo de represalias profesionales, económicas o de cualquier otra índole con motivo del ejercicio del derecho a ausentarse del centro de trabajo para practicarse evaluaciones médicas preventivas.**

**III. La fecha en que el trabajador acuda a la realización de exámenes médicos preventivos deberá concertarlo el trabajador con el patrón, debiendo prestarle aviso con la oportunidad debida. No será obligación del trabajador acreditar ante el patrón, con anterioridad al día que corresponda para acudir a la realización de exámenes médicos preventivos, haber solicitado cita con un profesional de la salud, para que éste pueda ausentarse del centro de trabajo en los términos del presente capítulo.**

**IV. El trabajador está obligado a emplear el día que le sea otorgado en términos del presente capítulo para acudir ante un profesional de salud a que le sea practicada la valoración médica preventiva. De conformidad con lo anterior, es obligación del trabajador que se ausente del centro de trabajo para realizarse exámenes médicos preventivos, solicitar al profesional de la salud que los realice un documento que dé cuenta de la realización de los exámenes correspondientes.**

**V. Queda prohibido al patrón requerir al trabajador que haga entrega del resultado de los exámenes médicos preventivos realizados en su persona, o que le requiera información relacionada con los mismos.**

**VI. El día designado para que el trabajador acuda a la realización de los exámenes médicos preventivos, deberá ser un día laboral. Queda prohibido que el día o los días que le sean otorgados al trabajador para efecto de acudir a los exámenes médicos preventivos se encuentre comprendido dentro del período de vacaciones establecido en los artículos 76 y 77 de esta Ley, o en los días de descanso o de descanso obligatorio establecidos en los artículos 69 y 74 de la presente Ley, respectivamente.**

**VII. El día que se destine a que el trabajador se ausente de sus labores para la realización de los exámenes médicos preventivos, no podrá realizarse sino con tres días laborales de diferencia respecto del período de vacaciones del trabajador, en términos de los artículos 76 y 77, y con al menos un día laboral de diferencia respecto de los días de descanso y los días de descanso obligatorio establecidos en los artículos 69 y 74 de esta Ley, respectivamente.**

[...]

**Artículo 132.-** Son obligaciones de los patrones:

I a XVII Bis. ...

**XXVII Ter.** Otorgar a los trabajadores permiso de al menos un día laboral con goce de sueldo por cada año, para que el trabajador se realice exámenes médicos preventivos.

XXVIII a XIX. ...

**Artículo 133.-** Queda prohibido a los patrones o a sus representantes:

I a XIV. ...

XV. Despedir a una trabajadora o coaccionarla directa o indirectamente para que renuncie por estar

embarazada, por cambio de estado civil o por tener el cuidado de hijos menores;

XVI. Dar de baja o terminar la relación laboral de un trabajador que tenga la calidad de persona desaparecida y cuente con Declaración Especial de Ausencia, en los términos de lo establecido en la legislación especial en la materia, y

**XVII.- Impedir el patrón al trabajador ausentarse del centro de trabajo para la realización de exámenes médicos preventivos, privarle o menoscabar su salario de ese día, o tomar cualquier tipo de represalia en contra del trabajador con tal motivo.**

[...]

**Segundo .** Se adicionan los artículos 28 Bis y 43 fracción II Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentario del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue:

[..]

**Artículo 28 Bis.- El derecho de los trabajadores a contar con al menos un día laboral por cada año, para ausentarse del centro de trabajo, a efecto de que acuda con un profesional de la salud a que le sean realizados exámenes médicos preventivos, se ajustará a las normas siguientes:**

**I. Cuando el trabajador no acuda al centro de trabajo para la realización de los exámenes médicos preventivos, éste tendrá derecho a que le sea cubierto íntegramente y sin menoscabo alguno el salario correspondiente a ese día.**

**II. Queda prohibido a los titulares referidos en el artículo 1º de la presente ley, tomar en contra del trabajador cualquier tipo de represalias profesionales, económicas o de cualquier otra índole con motivo del ejercicio del derecho a ausentarse del centro de trabajo para practicarse evaluaciones médicas preventivas.**

**III. La fecha en que el trabajador acuda a la realización de exámenes médicos preventivos deberá concertarlo el trabajador con el titular, de-**



**biendo prestarle aviso con la oportunidad debida. No será obligación del trabajador acreditar ante el titular, con anterioridad al día que corresponda para acudir a la realización de exámenes médicos preventivos, haber solicitado cita con un profesional de la salud, para que éste pueda ausentarse del centro de trabajo en los términos del presente capítulo.**

**VIII. El trabajador está obligado a emplear el día que le sea otorgado en términos del presente capítulo para acudir ante un profesional de salud a que le sea practicada la valoración médica preventiva. De conformidad con lo anterior, es obligación del trabajador que se ausente del centro de trabajo para realizarse exámenes médicos preventivos, solicitar al profesional de la salud que los realice un documento que dé cuenta de la realización de los exámenes correspondientes.**

**IV. El día designado para que el trabajador acuda a la realización de los exámenes médicos preventivos, deberá ser un día laboral. Queda prohibido que el día o los días que le sean otorgados al trabajador para efecto de acudir a los exámenes médicos preventivos se encuentre comprendido dentro del período de vacaciones establecido en el artículo 30 esta Ley, o en los días de descanso o de descanso obligatorio establecidos en los artículos 27 y 29 de la presente Ley, respectivamente.**

**V. El día que se destine a que el trabajador se ausente de sus labores para la realización de los exámenes médicos preventivos, no podrá realizarse sino con tres días laborales de diferencia respecto del período de vacaciones del trabajador, en términos del artículo 30, y con al menos un día laboral de diferencia respecto de los días de descanso y los días de descanso obligatorio establecidos en los artículos 27 y 29 de esta Ley, respectivamente.**

[...]

**Artículo 43.-** Son obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1o. de esta Ley:

I y II. ...

**II Bis. Otorgar a los trabajadores permiso de al menos un día laboral con goce de sueldo por cada año, para que el trabajador se realice exámenes médicos preventivos.**

III a X. ...

[...]

**Tercero .** Se reforman los artículos 7 fracción I y 32; y se adicionan los artículos 2 fracciones VIII y IX, 7 fracción XII Bis, 13 fracción VII bis 1, 133 Bis y 160 Bis de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

**Artículo 2o.-** El derecho a **acceder al más alto nivel posible de salud**, tiene las siguientes finalidades:

I a VII. ...

**VIII.-** La prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole, y

**IX.-** La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud.

[...]

**Artículo 7o.-** La coordinación del Sistema Nacional de Salud estará a cargo de la Secretaría de Salud, correspondiéndole a ésta:

I. Establecer y conducir la política nacional en materia de salud, **incluyendo la política nacional de protección de la salud y prevención de enfermedades**, en los términos de las leyes aplicables y de conformidad con lo dispuesto por el Ejecutivo Federal;

II a XII. ...

**XII Bis. Formular un catálogo de las enfermedades transmisibles y no transmisibles más comunes en la población, su sintomatología y método diagnóstico, para la implementación de evaluaciones preventivas generales de la salud estandarizadas de enfermedades más comunes en la población mexicana y con mayor índice de morbilidad en el territorio nacional;**

XIII a XV. ...

**Artículo 13.** La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

I a VII bis. ...

**VII bis 1. Planear, desarrollar, organizar y evaluar la aplicación de la política pública en materia de salud preventiva.**

VIII a X. ...

B. ...

I. a VII. ...

C. ...

**Artículo 32.** Se entiende por atención médica el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud **y prevenir enfermedades endémicas, profesionales o de cualquier otra índole.** Para efectos del párrafo anterior los prestadores de servicios de salud podrán apoyarse en las Guías de Práctica Clínica y los medios electrónicos de acuerdo con las normas oficiales mexicanas que al efecto emita la Secretaría de Salud.

[...]

**Artículo 133 Bis.** En la implementación de la política pública de salud por parte de la Secretaría de Salud, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, así como con las instituciones de los sectores público, social y privado, se privilegiará la protección de la salud y la prevención de la enfermedad.

[...]

**Artículo 160 Bis.** Corresponde a la Secretaría de Salud, en coordinación con los Gobiernos de las Entidades Federativas y las Instituciones de los sectores público, privado y social, el diseño e implementación de evaluaciones preventivas de salud es-

**tandarizadas, para el diagnóstico oportuno de enfermedades y la identificación preventiva de factores de riesgo a la salud en individuos .**

[...]

### 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 los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados, deberán adecuar en el ámbito de sus respectivas competencias, todas las disposiciones legales aplicables para adecuar su legislación a las disposiciones del presente decreto.

### Notas

1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015) México: ¿Cómo va la vida?, recuperado de <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/mexico-es/>

2 Banco Mundial (2018) Esperanza de vida al nacer, total (años), recuperado de [https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?locations=MX&year\\_high\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.LE00.IN?locations=MX&year_high_desc=true)

3 INEGI (2018) Estadísticas a propósito del día mundial contra el cáncer, comunicado de prensa 61/18, México, recuperado de [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/cancer2018\\_Nal.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/cancer2018_Nal.pdf)

4 L. Salleras (1994), La medicina clínica preventiva: el futuro de la prevención, Dirección General de Salud Pública. Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalidad de Cataluña, Barcelona, p.5

5 *Ibíd.* Pp.5-6

6 Piédrola Gil (2008) Medicina Preventiva y Salud Pública, undécima edición, Ed. Elsevier, Barcelona, pp. 9-10

7 Stokes J, Noren J, Shindell S (1982). Definitions of terms and concepts applicable to clinical preventive medicine. J Community Health, 8ª edición, pp. 33-41

8 Miller G, Roehrig C, Hughes-Cromwick P, Lake C.(2008) Quantifying national spending on wellness and prevention, Adv Health Econ Health Serv Res, pp. 1-24.

9 Constitución de la Organización Mundial de la Salud adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio

10 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2000), Observación General número 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, E/C.12/2000/4, p. 1

11 *Ibíd.* p. 2.

12 Corte IDH. Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, Párrafo 164

13 Programa Sectorial de Salud 2013-2018 (2013) recuperado de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5326219&fecha=12/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326219&fecha=12/12/2013).

Dado en el Recinto Legislativo de San Lázaro, a los 8 días del mes de noviembre del año 2018.

Diputado José Elías Lixa Abimerhi (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES FEDERAL DEL TRABAJO, Y DEL SEGURO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA ANILÚ INGRAM VALLINES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Anilú Ingram Vallines, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable

asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 146, y 333, y se adiciona una fracción IV al artículo 337 de la Ley Federal del Trabajo, y se adiciona una fracción IV al artículo 12, y se deroga la fracción II del artículo 13 de la Ley del Seguro Social, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Históricamente las trabajadoras del hogar han sufrido discriminación, debido a que enfrentan infinidad de obstáculos para ejercer sus derechos originados de la naturaleza misma de su empleo. Otra situación que presentan las trabajadoras es que el trabajo del hogar que ellas desempeñan no es considerado como una ocupación “real”, sino como una actividad “normal” de las mujeres, ante esto, se convierten en un sector invisible y estigmatizado.

El marco jurídico que regula permite que trabajen jornadas hasta de doce horas sin derechos laborales ni seguridad social, sin contrato, sin garantías de pensión y sin posibilidad de ahorro, entre otras situaciones. Ante la ausencia de normas que garanticen sus derechos, las trabajadoras del hogar se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

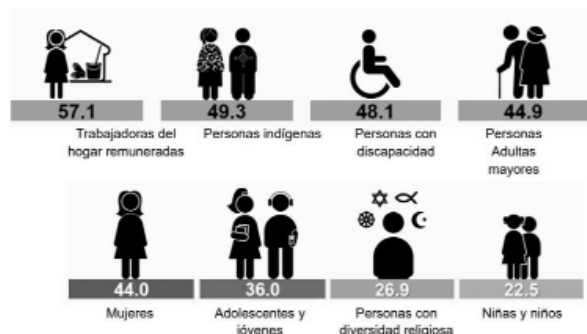
La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2017 destaca que el de las mujeres 31.2 por ciento se encuentran en el sector informal, 12.2 por ciento en el doméstico remunerado y 38.6 por ciento están insertas en empresas y negocios, así como 16.4 por ciento laboran para instituciones.



Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2017, disponible en [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/madre2018\\_Nal.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/madre2018_Nal.pdf)

La Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018 elaborada por el Inegi, señala que en México 2.3 millones de personas se dedican al trabajo del hogar remunerado, de ese universo 92 por ciento es mujer.<sup>1</sup> Los hombres que se dedican al trabajo del hogar remunerado gozan de mejores condiciones laborales que sus contrapartes mujeres, por ejemplo, tres de cada diez, 29.3 por ciento, hombres trabajadores del hogar percibe hasta dos salarios mínimos; entre las mujeres, la proporción aumenta a cuatro de cada diez, 41.8 por ciento. En tanto, que 83.2 por ciento de los hombres en esta ocupación no tiene acceso a servicios de salud, la proporción entre las mujeres aumenta a 98.1 por ciento.<sup>2</sup>

De un estudio realizado por el Consejo Nacional para prevenir la Discriminación, (Conapred), denominado Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017, se señala que un tercio, 36 por ciento, de las trabajadoras del hogar comenzó a trabajar siendo menor de edad; una de cada cinco, 21 por ciento, lo hizo entre los 10 y los 15 años, edades según nuestra Carta Magna el trabajo es ilegal. El 96 por ciento de las trabajadoras del hogar no contaba con un contrato escrito que especificara sus actividades, asimismo, una de cada 10 trabajadoras del hogar, 12 por ciento cuenta con alguna prestación laboral, aguinaldo, vacaciones o seguro médico, y apenas 2 por ciento tiene contrato; cuatro de cada cinco 81 por ciento de las trabajadoras se emplean en el trabajo doméstico por razones de necesidad económica y por factores asociados a la marginación y la pobreza, como escaso logro educativo y falta de oportunidades.<sup>3</sup> Por último, con respecto al promedio de escolaridad de la población ocupada de México con 15 y más años equivale a 10 años, para los hombres trabajadores del hogar, el promedio disminuye a ocho; para las mujeres del mismo oficio, a siete.



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

Solís, Arturo, Trabajadoras domésticas sienten que sus derechos no se respetan en México. Agosto 6, 2018, disponible en

<https://www.forbes.com.mx/trabajadoras-domesticas-sienten-que-sus-derechos-no-se-respetan-en-mexico/>

Por décadas las trabajadoras del hogar han tenido un estatus que alcanza las figuras de servidumbre y esclavitud, los cuales en México son considerados históricamente superados. Para Mario de la Cueva, el trabajo doméstico se muestra en la historia como una manifestación palpable de la sociedad atravesada y fraccionada en clases sociales, en la que aquellas que tienen mayor riqueza y poder adquisitivo se hacen servir por quienes no cuentan con esos bienes.<sup>4</sup> Mientras tanto para Graciela Bensusán, las personas que gozaban de libertad podían contratarse mediante la figura jurídica *locatio conductio operarum* a través de la cual, el locutor se obligaba a proporcionar a un patrón, sus servicios personales durante algún tiempo, a cambio de cierta remuneración periódica en dinero. Para poder disponer de la fuerza de trabajo era requisito *sine qua non* que su poseedor fuera un sujeto jurídico libre para comprometer por esta vía sus servicios.<sup>5</sup>

Por tal motivo, al trabajo doméstico,<sup>6</sup> se entiende como todas las actividades cuya realización está concierne con el servicio y mantenimiento o aseo inherentes de una vivienda, algunos ejemplos son lavar tanto los utensilios de cocina utilizados por los integrantes de la familia como las prendas de vestir, las cuales también deben de plancharse, cocinar los alimentos, comprar diversos productos, así como los alimentos que se necesiten, cuidar a los niños, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, e incluso enfermos que así lo requieran, y atender a las mascotas; en fin, todo el trabajo que esté relacionado con el hogar. Es decir, en el desarrollo cotidiano de toda sociedad, la realización del trabajo doméstico permite que otras personas dispongan de tiempo para dedicarse a diversas actividades.<sup>7</sup> Ante esta situación las trabajadoras domésticas son empleadas que cumplen con una jornada laboral, pero al salir del trabajo deben llegar a su hogar a desempeñar las actividades domésticas correspondientes, pues nadie más las hace por ellas; incluso, en algunas familias la solución que se ha encontrado para esta problemática es disponer de los menores que estén estudiando, originando que en ocasiones tengan que desertar de sus estudios.



Encuesta Trabajadoras domésticas, 23 de octubre de 2017, disponible en

<https://www.mercawise.com/blog/estudios-de-mercado/encuesta-sobre-trabajadoras-domesticas/>

Haciendo un breve repaso por nuestra legislación, encontramos que en la novísima recopilación editada en 1805, se prohibía a los sirvientes efectuar servicios a otro señor o amo, en el mismo lugar y sus arrabales en los que había servido inicialmente, a menos que hubiese sido autorizado de manera expresa por quien había servido primero. Quienes no atendieran esta disposición se hacían acreedores a veinte días de cárcel y sufrir destierro por un año del lugar.<sup>8</sup>

En el Código de Napoleón el arrendamiento de obreros y domésticos, estaba reglamentado en el artículo 1780 señalando que los trabajos podían ser por tiempo u obra determinada y que si no se había convenido un término al contrato con la sola voluntad de las partes podría ser disuelto en el momento que lo decidiera cualquiera de ellas. La rescisión unilateral del contrato daba lugar al pago de daños y perjuicios, estableciéndose algunos criterios para fijar estos, prohibiéndose la renuncia anticipada al derecho a la indemnización.<sup>9</sup>

Los códigos civiles de 1870 y 1884 la regulación del servicio doméstico, estaba bajo las figuras jurídicas del contrato de obras o prestación de servicios domésticos, con respecto al código de 1884, el artículo 2434, establecía que el servicio doméstico era el que se prestaba temporalmente a cualquier individuo por otro que vive con él y mediante cierta retribución; mientras el artículo 2436, disponía que el contrato quedaría regu-

lado por la voluntad de las partes, y a falta de convenio expreso se observaría la costumbre del lugar. El artículo 2441 señalaba que el sirviente que hubiese sido contratado sin tiempo fijo, no gozaba de estabilidad, pues podía despedirse a voluntad suya o del que recibía el servicio, y el artículo 2440 obligaba al trabajador doméstico prácticamente a hacer todo tipo de trabajo compatible con su salud, fuerzas, aptitud y condición convirtiéndolo en un esclavo.<sup>10</sup>

Para la Ley Federal del Trabajo de 1931, el artículo 129 indicaba que doméstico es el trabajador de uno u otro sexo que desempeñe habitualmente las labores de aseo, asistencia y demás del servicio interior de una casa u otro lugar de residencia o habitación. Asimismo, precisaba que no se aplicarían las disposiciones especiales, sino las del contrato de trabajo en general, a los domésticos que trabajen en hoteles, fondas, hospitales, u otros establecimientos comerciales análogos.

Actualmente el artículo 123 constitucional reconoce expresamente el trabajo doméstico, plasmando que “El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo las cuales regirán: A. entre los obreros, jornaleros, **empleados domésticos**, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo”.

Con la reforma laboral de 2012, se estableció que los trabajadores domésticos tienen derecho a un descanso semanal de día y medio ininterrumpido, preferentemente en sábado y domingo. Mediante acuerdo entre las partes podrá acordarse la acumulación de los medios días en periodos de dos semanas, pero habrá de disfrutarse de un día de descanso en cada semana. El artículo 338 de la Ley Federal del Trabajo, menciona que en los casos de enfermedad que no constituyan un riesgo de trabajo, el patrón deberá, pagar al trabajador doméstico el salario que le corresponda hasta por un mes, si la enfermedad no es crónica, proporcionarle asistencia médica entre tanto logra su curación o se hace cargo del trabajador algún servicio asistencial, si la enfermedad es crónica y el trabajador ha prestado sus servicios durante seis meses por lo menos, proporcionarle asistencia médica hasta por tres meses, o antes si se hace cargo del trabajador algún servicio asistencial. Sin embargo en la realidad, los trabajadores domésticos no reciben pago alguno en caso de enfermedad, tampoco son afiliados al Seguro Social, a pesar de que existe la viabilidad de la incorporación voluntaria, en

diversos estudios se ha comprobado que sólo una pequeña parte de los trabajadores domésticos han sido dados de alta a la seguridad social por este medio.

En lo que respecta a la legislación internacional para los trabajadores domésticos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece en el Convenio 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, que los países miembros deberán adoptar todas las medidas para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos de los trabajadores domésticos; igualmente, deberán respetar, promover y procurar hacer realidad el pleno reconocimiento y respeto de sus derechos individuales entre los que están: las jornadas laborales legales, el pago en efectivo de un salario por lo menos una vez al mes, el pago de horas extraordinarias, el descanso semanal mínimo de 24 horas seguidas, el pago de vacaciones, el otorgamiento de seguridad social, el proporcionar un ambiente laboral saludable, la contratación por escrito y con términos comprensibles para el trabajador, etcétera; pero sobre todo, se aboga por el reconocimiento y respeto de sus derechos colectivos: sindicalización, contratos colectivos de trabajo, derecho a huelga.

El Convenio pretende condiciones de igualdad y respeto para los trabajadores domésticos, eliminando la discriminación, los trabajos forzados, los abusos, la violencia y acoso de la que son objeto; asimismo, eliminar el trabajo infantil procurando que si un menor de edad realiza estas actividades lo haga conforme a lo establecido legalmente; también, los fraudes de las agencias que se dedican a contratar personas para desempeñar estas actividades en hogares particulares; contar con efectivo acceso a los diversos mecanismos de solución de conflictos que existan, aplicando la normatividad y sanciones correspondientes conforme y con pleno apego a la ley.<sup>11</sup>

La Recomendación 201 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, contempla que se deben adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de la libertad sindical y del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; identificar y suprimir las restricciones legislativas o administrativas u otros obstáculos al ejercicio del derecho de los trabajadores domésticos a constituir sus propias organizaciones o a afiliarse a las organizaciones de trabajadores que estimen convenientes, y al derecho de las organizaciones

de trabajadores domésticos a afiliarse a organizaciones, federaciones y confederaciones de trabajadores; prevenir toda discriminación en relación con los reconocimientos médicos; asegurar que no se exija que los trabajadores domésticos se sometan a pruebas de detección del VIH o de embarazo, o revelen su estado serológico respecto del VIH o su estado de embarazo.<sup>12</sup>

Como dato México votó a favor y suscribió el Convenio 189, el 1 de junio de 2011, durante la centésima Conferencia Internacional del Trabajo. El Convenio entró en vigor el 5 de septiembre de 2013; sin embargo, en México no se ha ratificado este instrumento internacional que establece acciones específicas para mejorar las condiciones de vida de las trabajadoras del hogar. A la fecha el documento ha sido ratificado por 25 países, en lo que corresponde a América Latina, es norma vigente en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay. Para enero de 2019, entrará en vigor en Brasil. Al momento de su ratificación, nuestro país deberá reformar la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, con el objetivo de reconocer plenamente los derechos de las trabajadoras del hogar.

Como legisladores es momento de alzar la voz en favor de este sector, quienes en todo momento han exigido el pleno respeto de todos sus derechos, para ello, es necesario modificar la Ley del Seguro Social, que establece en su artículo 12 que las y los empleadores no tienen obligación de afiliar a las trabajadoras del hogar ni de pagar las cuotas correspondientes, a diferencia del resto de las ocupaciones. Resulta importante que la legislación establezca normas específicas relacionadas a la seguridad social y la salud de las mujeres trabajadoras del hogar, igualmente reformar la Ley Federal del Trabajo, la cual, es altamente discriminatoria y no garantiza un pleno ejercicio de derechos laborales a este sector, por ejemplo el artículo 333, especifica nueve horas de descanso diario y tres horas de descanso entre actividades matutinas y vespertinas, esto permite que una trabajadora del hogar pueda llegar a laborar hasta 12 horas diarias cuando su empleador así lo desee.

Como ya se ha manifestado el servicio prestado por los trabajadores domésticos pese a las arduas labores que diariamente llevan a cabo, sus actividades pasan desapercibidas o son invisibles, sin embargo, resultan

ser muy notorias cuando no se realizan. Actualmente el 30 de marzo es señalado como el “Día internacional del trabajador doméstico”; empero, no es suficiente con dedicarle una fecha para que sea conmemorado su trabajo, lo trascendental para esos trabajadores es que frente a las violaciones que diariamente se cometen en su contra, la legislación aplicable les brinde la mayor protección accediendo como trabajadores a todos los derechos y prestaciones que la ley les conceda.

Como dato tenemos que en nuestro país, de 2.3 millones de personas que se dedican al trabajo doméstico, 95 por ciento son mujeres, de ese universo sólo 3 mil 359, 0.14 por ciento, están registradas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), hasta diciembre de 2017.<sup>13</sup> No contar con seguridad social, implica un impedimento para el acceso a derechos como el seguro médico, licencia de maternidad, guarderías para sus hijos e hijas, pago de incapacidades, pensión y ahorro, se encuentran en una situación de precariedad laboral.

Es lamentable observar cómo se discrimina a los trabajadores domésticos, sin tomar en consideración que en muchas ocasiones estas personas conviven y conocen más a los hijos o la familia de los patrones que a sus propios hijos o familias. Estas trabajadoras tienen poco reconocimiento y sus labores son poco valoradas. Es una actividad vulnerable, sufren violaciones y abusos permanentemente a sus derechos, no existe para ellos la seguridad social, ni garantías jurídicas, en ocasiones se ven obligados a desempeñar su trabajo bajo las características del servilismo o de pérdida de su dignidad.

Por tal motivo, como representantes populares debemos otorgarles un amplio reconocimiento y protección a sus derechos laborales, protegiéndolos bajo los criterios que plasma la propia Constitución y los tratados internacionales, con miras a dignificar el trabajo del hogar remunerado, además de adoptar políticas públicas que garanticen a las personas trabajadoras sus derechos humanos laborales, para ello, es necesario que las instituciones públicas en conjunto con la sociedad se involucren a fin de fortalecer el sistema de protección de los mismos.

Por todo lo anteriormente expresado, presento ante el pleno de esta Cámara de Diputados, el proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos 146 y 333, y se adiciona una fracción IV al artículo 337 de la Ley Federal del Trabajo, y se adiciona una fracción IV al artículo 12, y se deroga la fracción II del artículo 13 de la Ley del Seguro Social**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 146 y 333, y se adiciona una fracción IV al artículo 337 todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 146. Los patrones estarán obligados a pagar las aportaciones a que se refiere el artículo 136 de esta ley por lo que toca a los trabajadores domésticos.**

**Artículo 333. La jornada laboral de los trabajadores domésticos no podrá exceder, bajo ninguna modalidad, las 8 horas diarias, en caso de horas extra, tendrán derecho al pago correspondiente en igualdad de condiciones, conforme a lo establecido en la presente ley. Con respecto a los trabajadores domésticos que habitan en el hogar donde prestan sus servicios deberán disfrutar de un descanso mínimo diario nocturno de nueve horas consecutivas, además de un descanso mínimo diario de tres horas entre las actividades matutinas y vespertinas**

**Artículo 337.** Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes:

I. a la III. ...

**IV. El patrón deberá proporcionar seguridad social a los trabajadores domésticos de conformidad con las normas correspondientes.**

**Artículo Segundo.** Se adiciona la fracción IV al artículo 12 y se deroga la fracción II del artículo 13, todos de la Ley del Seguro Social, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 12.** Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I. a la II....

III. ... y

**IV. Los trabajadores domésticos.**

**Artículo 13.** Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I. ...

II. Se deroga

III. a la V. ...

### Transitorios

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

**Segundo.** El Senado de la República deberá ratificar el Convenio 189 sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos de la Organización Internacional del Trabajo.

**Tercero.** El Congreso de la Unión deberá armonizar la legislación para dar cumplimiento al presente decreto.

### Notas

1 Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cifras durante el segundo trimestre de 2018, disponible en

[http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/enoe\\_ie/enoe\\_ie2018\\_08.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/enoe_ie/enoe_ie2018_08.pdf)

2 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “El trabajo doméstico en México: La gran deuda social. México”, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2016.

3 Consejo Nacional para prevenir la Discriminación, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017,

[https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PtcionENADIS2017\\_08.pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/PtcionENADIS2017_08.pdf)

4 De la Cueva, Mario, El nuevo derecho mexicano del trabajo, Porrúa, México, 2009, p. 57

5 Bensusán, Graciela, La adquisición de la fuerza de trabajo y su expresión jurídica, UAM, México, 1982, p. 42

6 Se le conoce como trabajo doméstico remunerado a todas aquellas actividades en las cuales, la persona que las realiza recibe un pago o salario a cambio, dando origen a una relación laboral en la

cual podremos encontrar a un patrón y a un trabajador doméstico. Santos Azuela, Héctor, Derecho del trabajo, McGraw-Hill, México, 1998, p. 347

7 El Trabajo Doméstico se ejecuta en un ámbito considerado como privado muy distinto a los espacios típicos de producción de mercancías como son fábricas, talleres, etc.; es una actividad muy mal remunerada, en donde la organización doméstica es parte del complejo proceso de producción y reproducción de la fuerza de trabajo, complejidad que es producto del ambiente en donde ésta se desarrolla. Mortera Gutiérrez, Fernando Jorge, El papel del trabajo doméstico en la reproducción de la fuerza de trabajo en sectores urbanos populares de bajos ingresos de la zona metropolitana de la Ciudad de México: una propuesta de investigación, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, México, 1991, pp. 53-55

8 De Buen, Néstor, Derecho del trabajo, Porrúa, México, 2004

9 Graciela Bensusán, op. cit., p. 63.

10 De la Cueva, Mario, op. cit., p. 572.

11 Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, disponible en

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:2551460](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460)

12 Organización Internacional del Trabajo, Recomendación 201 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, disponible en

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R201](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEX-PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R201)

13 Vicenteño, David, Sólo Tres mil trabajadoras domésticas tienen IMSS. México, 3 de mayo de 2017, disponible en <https://www.ex-celsior.com.mx/nacional/2017/05/03/1161300>

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de noviembre de 2018.

Diputada Anilú Ingram Vallines (rúbrica)



QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL; FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; Y FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DE LA DIPUTADA ADRIANA GABRIELA MEDINA ORTIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, Adriana Gabriela Medina Ortiz, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 21, 101 y 300 de la Ley del Seguro Social, adiciona el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y reforma la fracción XXVII Bis del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, en materia de permiso de paternidad.

### Exposición de Motivos

La igualdad entre hombres y mujeres, en todos y cada uno de los ámbitos de la vida, debe ser la aspiración de una sociedad que busque reducir las injusticias. Por ello, es deber de un Estado pleno de derecho, armonizar su legislación en pro de los derechos humanos, como dispone la Constitución, buscando generar condiciones justas y equitativas entre los integrantes de su sociedad.

Así, la igualdad de género en lo general y el cuidado de los hijos en lo particular no son circunstancias y responsabilidades que únicamente interesen a las mujeres, son compromisos y roles que también corresponden a los hombres.

Los hombres deben tener condiciones para participar de mejor manera, apoyando a las mujeres durante el embarazo y en ejercicio del rol de corresponsables en la crianza de los hijos. Por ello, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, dispone la necesidad de proveer un marco general de observancia para permitir la igualdad sustantiva que en sus términos significa “Es el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.<sup>1</sup>

En contraste, esta concepción de paternidad, entendida como un derecho de los hombres en general, está ausente en buena parte de la legislación y no se considera como un derecho social del trabajador, generando un vacío legislativo, que no brinda a los padres condiciones de acceso a las responsabilidades de crianza desde el embarazo de la madre. Este problema debe ser atendido ya que es responsabilidad de las instituciones de la república facilitar las condiciones para que el hombre disfrute con mayor amplitud de la paternidad y la responsabilidad implícita en ella, desde los primeros momentos de la vida de sus hijos.

Es evidente que la ausencia de estas condiciones abre una brecha de desigualdad casi imperceptible y que repercute en concebir a la familia como responsabilidad casi exclusiva de la mujer y no en términos de igualdad que implicaría corresponsabilidad y participación del padre.

Así se observan permisos de paternidad que sólo otorgan máximo 5 días con goce de sueldo, cuyo ejercicio básicamente es producto de un acuerdo entre empleadores y empleados, a diferencia de la maternidad que se considera en las leyes de los sistemas de seguridad social para los trabajadores.

Brindar a los padres tiempo suficiente para pasar tiempo y hacerse cargo de la madre y el hijo recién nacido o adoptado, iguala derechos y puede incidir en que el desarrollo de las nuevas generaciones se dé en términos de relaciones más igualitarias.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura han otorgado los permisos de paternidad desde 2008 y 2012 respectivamente, dándole así a la totalidad del Poder Judicial este derecho. A la misma corte han llegado amparos, por citar uno el 1078/2015,<sup>2</sup> el cual consideró la violación a los artículos 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 19 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por parte de la Ley de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, en la cual según el quejoso no se consideraba el permiso de paternidad; sin embargo, sobreseyó por las modificaciones en este sentido a la ley objeto del amparo. Las leyes del Seguro Social, y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado podrían ser objeto de litigio por la misma motivación que el amparo citado.

Dentro de los beneficios sociales en generar las condiciones para que los padres asuman su rol desde las primeras etapas de los hijos a través del permiso de paternidad o similar existen algunos precedentes, por ejemplo; de acuerdo con la Conferencia Internacional del Trabajo de 2009,<sup>3</sup> la conciliación familia y trabajo es de interés de hombres y mujeres, por lo que se emitió recomendación a los gobiernos para adoptar políticas públicas que lo propicien, con un equilibrio trabajo-familia sin distinción de género, en este sentido las economías desarrolladas han otorgado una serie de permisos de paternidad de mayor alcance, mientras que en América Latina los países con mayor cobertura y salario íntegro son Chile y Cuba. En México, la Ley Federal de Trabajo sostiene el concepto de permiso de paternidad por sólo cinco días, situación que además de plantear poco tiempo, no ha sido adecuadamente incluida en otros ordenamientos legales para su aplicabilidad.

Comparativamente en el continente americano, el país en condiciones similares a México con este tipo de permisos de paternidad es Brasil, donde se otorgan sólo 5 días en el sector privado y si la empresa se enrola en un programa de exenciones fiscales puede aumentar a 20 días.<sup>4</sup>

El paradigma de la seguridad social ha sido la bandera de México y en general de América Latina, sin embargo, el concebir dentro de la misma la paternidad ha sido olvidado, en España se incorporó a la Ley de Seguridad Social, desde 1984, donde el permiso de paternidad podía ser transferido entre madre y padre, ya que el mismo constaba de un subsidio, en Francia este permiso se incorporó en 2002 y consta de 14 días con sueldo íntegro.<sup>5</sup>

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos llevó a cabo un estudio, sobre los beneficios en el desarrollo de la niñez con la presencia del padre desde temprana edad,<sup>6</sup> tomo a 4 países miembros para demostrar la correlación e incidencia en un mayor desarrollo cognitivo de niños y niñas, cuando el padre incide en sus cuidados desde recién nacidos, esto solo cuando el tiempo es mayor de 2 semanas y con goce de sueldo.

Los sistemas de seguridad social actualmente no consideran la posibilidad de proveer de estos beneficios a los padres, con el fin de propiciar el desarrollo de la fa-

milia, sin embargo, con la modificación legislativa es viable ampliar los derechos de los padres.

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

**Decreto por el que se reforma el artículo 21, se adiciona un tercer párrafo al artículo 101, se reforman el primer párrafo y el numeral II del artículo 300 de la Ley del Seguro Social, se adiciona el párrafo segundo al artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y se reforma la fracción XXVII Bis del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo**

**Primero.** Se **reforman** y **adicionan** diversas disposiciones de los artículos 21, 101 y 300 de la Ley del Seguro Social, en materia de permiso de paternidad, para quedar como sigue:

**Artículo 21.** Los avisos de baja de los trabajadores incapacitados temporalmente para el trabajo **o permiso de paternidad**, no surtirán efectos para las finalidades del Seguro Social, mientras dure el estado de incapacidad **o el permiso**.

**Artículo 101.** ...

...

**El asegurado tendrá derecho, durante el embarazo y el puerperio de su cónyuge, a un subsidio en dinero igual al cien por ciento del último salario diario de cotización el que recibirá durante veinte días a elegir, inmediatos anteriores o inmediatos posteriores al parto por concepto de permiso de paternidad.**

**Artículo 300.** El derecho de los asegurados o sus beneficiarios para reclamar el pago de las prestaciones en dinero, respecto a los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades, **maternidad y permiso de paternidad**, invalidez y vida y guarderías y prestaciones sociales prescribe en un año de acuerdo con las reglas siguientes:

**I.** ...

**II.** Los subsidios por incapacidad para el trabajo por enfermedad no profesional, maternidad y **permiso de paternidad**;

**III. y IV. ...**

...

**Segundo.** Se **adiciona** el párrafo segundo al artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para quedar como sigue:

**Artículo 28. ...**

**Los hombres disfrutaran de veinte días por concepto de permiso de paternidad, contados de manera inmediata anterior o posterior a la fecha de nacimiento o sentencia de adopción.**

**Tercero.** Se **reforma** la fracción XXVII Bis del artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 132. ...****I. a XXVII. ...**

**XXVII Bis.** Otorgar permiso de paternidad de **veinte** días laborables con goce de sueldo, a los hombres trabajadores, por el nacimiento de sus hijos y de igual manera en el caso de la adopción de un infante.

**XXVIII. y XXIX. ...****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, el Ejecutivo tendrá hasta 60 días para realizar los cambios correspondientes a los reglamentos y normas que se requieran.

**Notas**

1 Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), artículo 5, fracción V.

2 Amparo (2010) número 26/2010 y revisión 1078/2015,

<http://207.249.17.176/segundasala/asuntos%20lista%20oficial/AR-1078-2015.pdf>

3 Maternidad y paternidad en el trabajo; Legislación y práctica en el mundo (2014).

4 International Network on Leave Policies and Research (2018). International Review of Leave Policies and Related Research.

5 García, J.; y Mendizábal, G. (2015) “Análisis jurídico de la paternidad con perspectiva de género: una visión desde la masculinidad”, en *Revista Latinoamericana de Derecho Social* (20), 31-59.

6 OCDE (2013). Father’s leave fathers; Involvement & child development. Are they related?

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de noviembre de 2018.

Diputada Adriana Gabriela Medina Ortiz (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA GARANTIZAR A TODOS LOS TRABAJADORES DEL PAÍS Y SUS FAMILIAS UNA VIDA DIGNA, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

**Planteamiento del problema**

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, el salario mínimo es “la cuantía mínima de remuneración que un empleador está obligado a pagar a sus asalariados por el trabajo que éstos hayan efectuado durante un periodo determinado, cuantía que no puede ser rebajada ni en virtud de un convenio colectivo ni de un acuerdo individual”.

El numeral 90 de la Ley Federal del Trabajo establece que el salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 123, Apartado A, fracción VI, que los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos, siendo que por lo que ve a los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Además del marco nacional, México ha suscrito instrumentos internacionales en la materia que señalan que “toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social” (Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 23, numeral 3). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, que le aseguren en especial una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores, condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias.

Pese a lo señalado, el estudio *La pobreza persistente en México*, realizado por el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo con Equidad, concluyó que el salario mínimo general actual en México de ninguna manera es suficiente.

### Exposición de Motivos

El salario mínimo general diario en México está fijado en 88.36 pesos; es decir, dos mil 686.14 mensuales, por lo cual resulta uno de los más bajos en Latinoamérica. De acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, México es el único país en la región en donde el salario real mantiene a los trabajadores en un estado permanente de pobreza y no alcanza a cubrir las necesidades básicas de una persona media, esto resulta alarmante y se contrapone a los marcos normativos.

Actualmente los salarios mínimos se fijan por una comisión nacional integrada por representantes de los patrones, de los trabajadores y del gobierno. Aparentemente, la fórmula de su integración resulta útil porque “los representantes de los trabajadores integrarán esta

autoridad del trabajo”. Sin embargo, los resultados no son alentadores: hoy en día vemos que los incrementos acordados por esta comisión en nada han beneficiado a los trabajadores.

La correlación de fuerzas en este organismo opera en contra del trabajador, ya que en la mayoría de los casos el voto de los representantes del gobierno y el de los representantes del capital, y en ocasiones la aquiescencia de la representación de los trabajadores, en la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, han resultado tangiblemente negativos: cada vez nos alejamos más del salario constitucional y la extrema miseria impera entre las familias de los trabajadores que reciben el salario mínimo y su precariedad es tal, que la suma de varios salarios mínimos no supera la línea de la pobreza en la mayoría de las familias mexicanas que los perciben, en razón de que el salario mínimo en México es ya uno de los más bajos del mundo.

La dramática caída de los salarios pone en evidencia que los procedimientos establecidos para la revisión de éstos es no sólo ineficiente, sino contraria a los derechos de los trabajadores, sobre todo cuando se encuentran en juego intereses ajenos de los trabajadores. Asimismo, la composición tripartita de la autoridad encargada de fijar y revisar los salarios posibilita la asociación de los representantes de los patrones y del gobierno, en donde el voto de los representantes de los trabajadores no ha logrado efecto positivo alguno.

Con objeto de eliminar el control gubernamental corporativo sobre la determinación de los salarios, se propone que la decisión de fijar los montos de éstos sea una facultad exclusiva de una nueva institución constitucional autónoma, cuya integración tenga como principios el profesionalismo y la representatividad con contenido social y técnico.

Se propone la desaparición de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y la creación de un organismo constitucional autónomo del Estado, denominado **Instituto Nacional del Salario Digno**, que tendrá a su cargo realizar los estudios para determinar los salarios dignos generales y profesionales, bajo los principios de acceso a la información, transparencia, objetividad, independencia y compromiso social.

En la iniciativa se propone que los salarios dignos sean anuales, pero el Instituto podrá acordar un ajuste en

algún otro momento del año, en función del deterioro salarial sufrido por el incremento del costo de la vida.

### Fundamento legal

El suscrito diputado federal José Ricardo Gallardo Cardona, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados; con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de la Honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### Decreto

**Artículo Único.** Se modifica la fracción VI del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente forma:

### Artículo 123. ...

A. ...

I al V...

VI.- **El salario digno** que deberán disfrutar los trabajadores se clasificará en general y profesional. El primero regirá en todo el país; el segundo se aplicará de forma diferenciada en ramas determinadas de la actividad económica, así como en profesiones, oficios o trabajos especiales.

El salario digno no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

**El salario digno general** deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades individuales de los responsables de familia, en el orden material, social y cultural; para proveer alimento, vestido, recreación, salud y educación a sus hijos.

**El salario digno profesional** se fijará considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

**La Federación contará con un Sistema Federal de Información Económica para los Salarios** cuyos datos serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley. El salario digno se determinará en forma anual por un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, conforme a la ley que al respecto expida en Congreso de la Unión, y se denominará Instituto Nacional del Salario Digno.

**El salario digno deberá publicarse al 1 de mayo de cada año y podrá revisarse e incrementarse en cualquier momento en el curso de su vigencia, de conformidad con lo que disponga la Ley.**

**La responsabilidad de normar y coordinar el Sistema Federal de Información Económica para los Salarios** estará a cargo del Instituto Nacional del Salario Digno, que contará con las facultades necesarias para captar, procesar y publicar la información que genere el Sistema.

**El organismo tendrá una Junta de Gobierno** integrada por nueve vocales, designados escalonadamente por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores, uno de ellos fungirá como Presidente de la Junta, mismo que se nombrará a partir de una terna que al efecto presente el Presidente de la República, cuatro de ternas que presenten los organismos de trabajadores y cuatro ternas que presenten los organismos patronales.

**Los vocales deberán contar con título profesional** en las áreas económica, social o jurídica, con experiencia no menor a 10 años, ser de nacionalidad mexicana, no haber sido dirigente de algún partido político durante los cinco años previos a su designación, ni haber tenido en los cinco años previos a su designación un cargo de elección popular o en los gobiernos federal, estatal o municipal, con mando medio o superior.

**Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por el Senado de la República por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia y estarán sujetos a lo dispuestos por el Título Cuarto de esta Constitución.**

**El organismo realizará los estudios y diagnósticos económicos y sociales para determinar el salario digno, tanto general como profesional, y dictará las bases normativas de los programas federal y sectoriales en materia de conservación y creación de empleos adecuadamente remunerados. Las sesiones de su Junta de Gobierno serán públicas en los términos que señale la ley reglamentaria.**

### 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 expedirá, en un plazo no mayor de noventa días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Ley del Sistema Federal de Información Económica para los Salarios.

**Tercero.** El Congreso de la Unión expedirá en un plazo no mayor de noventa días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Ley **Orgánica del Instituto Nacional del Salario Digno.**

**Cuarto.** Se derogan todas las disposiciones contrarias al contenido del presente decreto.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2018.

**Diputados:** José Ricardo Gallardo Cardona (rúbrica), José Guadalupe Aguilera Rojas, Abril Alcalá Padilla, María Guadalupe Almaquer Pardo, Mónica Almeida López Mónica, Bautista Rodríguez, Frida Alejandra Esparza Márquez, Teófilo Manuel García Corpus, Raymundo García Gutiérrez, Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica), Antonio Ortega Martínez, Emmanuel Reyes Carmona, Claudia Reyes Montiel, Norma Azucena Rodríguez Zamora (rúbrica), Luz Estefanía Rosas Martínez, Javier Salinas Narváez, Héctor Serrano Cortés, Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez, Carlos Torres Piña, Lilia Villafuerte Zavala.

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 132 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PVEM Y MORENA

Quienes suscriben, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de la LXIV Legislatura y los diputados federales Nayeli Arlén Fernández Cruz, Érika Mariana Rosas Uribe, Ana Patricia Peralta de la Peña, Francisco Elizondo Garrido y Humberto Pedrero Moreno, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXX al artículo 132 de Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), el cáncer de mama es el más frecuente en las mujeres de los países desarrollados y de los países en desarrollo. La incidencia de cáncer de mama está aumentando en el mundo debido a la mayor esperanza de vida, el aumento de la urbanización y la adopción de modos de vida occidentales.

Pese al avance para su erradicación, las estrategias de prevención no pueden eliminar la mayoría de los casos de cáncer de mama que se dan en los países de ingresos bajos y medios, donde el diagnóstico del problema se hace en fases muy avanzadas, por ello la detección precoz sigue siendo la piedra angular del control del cáncer de mama.

La OMS promueve el control del cáncer de mama en el marco de los programas nacionales de lucha contra el cáncer, integrándolo en la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles.

El escenario epidemiológico del cáncer de mama en nuestro país es alarmante, pues cada vez más personas mueren por este padecimiento, lo cual hace necesario que tanto las instituciones públicas, como el sector privado y la sociedad civil unan esfuerzos para dar una respuesta integral a este problema.

De acuerdo al Programa de Prevención y Control del Cáncer de la Mujer, de la Secretaría de Salud del go-

bierno de la República, el cáncer de mama ocupa el primer lugar en incidencia de las neoplasias malignas (tumores) en las mujeres en nuestro país, siendo el grupo de edad más afectado las mexicanas que se encuentran entre los 40 y los 59 años de edad.<sup>1</sup>

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), con datos de 2014, señala que en México se registraron 28.75 nuevos casos por cada 100 mil mujeres de 20 años y más.<sup>2</sup> Del mismo modo, el Inegi establece que la tasa de mortalidad por tumor maligno de mama en el país fue en 2014 de 15 defunciones por cada 100 mil mujeres de 20 años y más.<sup>3</sup>

Por su parte, en cuanto respecta al porcentaje de mujeres que padecen cáncer de mama y que fallecen a consecuencia de éste, la Doctora Liliana Gómez, investigadora del Instituto de Investigaciones Biomédicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, citando un artículo de la *Global Health and Cancer*, señaló que en Latinoamérica fallece 14 por ciento de las afectadas, mientras que en las dos naciones al norte de la frontera de nuestro territorio (Estados Unidos y Canadá) el índice de mortandad es de la mitad.<sup>4</sup>

Las cifras en sí reflejan la magnitud de un problema grave, sin embargo, los alcances y consecuencias del cáncer de mama van mucho más allá, pues quienes lo padecen enfrentan consecuencias personales, sociales y laborales derivadas de la enfermedad y su tratamiento.

Las mujeres afectadas por este padecimiento deben enfrentar consecuencias que además de poner en riesgo su bienestar, afectan significativamente su núcleo social y familiar, pues aquellos quienes las rodean se ven involucrados en una serie de situaciones que, sin duda, tienen impactos negativos en su estabilidad emocional.

Cambios físicos y económicos, los primeros a causa de las terapias para su tratamiento, que en algunos casos deriva en la extirpación de las glándulas mamarias, mientras que los segundos surgen como consecuencia de varios factores, el principal, los altos costos de la atención médica del padecimiento, sin omitir el abandono laboral provocado por la necesidad de atenderse, ya que, en ocasiones, la falta de apoyo por parte de los patrones culmina con la pérdida del empleo.

Si bien es cierto que las autoridades de salud en el país han realizado grandes esfuerzos con la finalidad de generar las condiciones necesarias para la detección y atención oportuna del cáncer de mama, no se puede dejar de observar la creciente y, sobre todo, alarmante cifra de mujeres diagnosticadas con la enfermedad, cuyas posibilidades de supervivencia aumentan significativamente cuando se actúa de manera pronta y se les garantiza un tratamiento adecuado. En este sentido, se trata de generar conciencia entre la población de la importancia de acudir periódicamente a realizarse exámenes médicos (mastografía, ultrasonido y resonancia magnética) con el objeto de detectar a tiempo la presencia de tumores malignos.

Por lo anterior, el Partido Verde Ecologista de México propone establecer en la Ley Federal del Trabajo el otorgamiento de una licencia para que las mujeres trabajadoras asistan a realizarse estudios de mastografía y ginecológicos, intentando con ello que las mujeres participen plenamente en las acciones de prevención sin el temor de verse perjudicadas en el ámbito laboral, siendo esto una de las principales razones por las que las mujeres no asisten de manera regular a realizarse revisiones y estudios clínicos preventivos.

Dicha propuesta se ha venido explorando a escala internacional, ejemplo de ello es Argentina, donde el parlamento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires impulsó una iniciativa para promover la importancia de la detección temprana del cáncer de mama. De aprobarse dicha iniciativa, los organismos públicos y entes descentralizados de la ciudad deberán otorgar a sus trabajadoras un día de licencia al año para realizarse los estudios mamográficos y ginecológicos anuales, lo cual ya se hace en el cuerpo parlamentario referido.<sup>5</sup>

Creemos que la propuesta es una de las muchas acciones que deben seguir impulsándose para prevenir el cáncer de mama, de tal suerte que la licencia que se propone otorgar no representaría una pérdida significativa para el patrón, especialmente si se compara con los enormes beneficios que puede generar para nuestro sistema de salud, pues según datos referidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cáncer de mama es la primera causa de muerte en dicha institución y la cuarta de mayor gasto, con 3 mil 143 millones de pesos en 2016, cifra que podría dirigirse a otros rubros de atención médica.

Es evidente la necesidad de seguir impulsando acciones que le garanticen a las mujeres mexicanas mejores condiciones de vida, a través de la protección de su salud, para que puedan vivir de manera plena y aportar al país todo su potencial.

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

### **Decreto por el que se adiciona una fracción XXX al artículo 132 de la Ley Federal de Trabajo**

**Único.** Se adiciona una fracción XXX al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 132.** Son obligaciones de los patrones:

I. a XXIX. ...

**XXX. Otorgar a las trabajadoras un día de licencia al año con goce de sueldo por un máximo de veinticuatro horas para acudir a realizarse estudios de mastografía y ginecología, debiendo presentar comprobante médico que acredite la realización de los mismos.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1 Véase, Argüello Esparza, Elías Yused, “Cáncer de la Mujer en México”, Programa de Prevención y Control del Cáncer de la Mujer, Secretaría de Salud del Gobierno de la República. Disponible en:

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/248801/CancerdelaMujer.pdf>

2 Véase, “Estadísticas a propósito del día mundial de la lucha contra el cáncer de mama (19 de octubre)”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 17 de octubre de 2016. Página 5. Disponible en:

[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/mama2016\\_0.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/mama2016_0.pdf)

3 *Ibíd.* Página 1.

4 Véase, “En México más mujeres con cáncer de mama”, Gaceta Digital UNAM, Número 4,913, 19 de octubre de 2017. Disponible en:

<http://www.gaceta.unam.mx/20171019/en-mexico-mas-mujeres-con-cancer-de-mama/>

5 Véase, “Otorgan licencia para exámenes mamarios y ginecológicos”, Portal electrónico de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 17 de octubre de 2014. Disponible en:

[https://www.legislatura.gov.ar/\\_post\\_old.php?ver=4091](https://www.legislatura.gov.ar/_post_old.php?ver=4091)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de noviembre de 2018.

**Diputados:** Arturo Escobar y Vega (rúbrica), Jesús Sergio Alcántara Núñez (rúbrica), Óscar Bautista Villegas, Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés, Marco Antonio Gómez Alcantar, Leticia Mariana Gómez Ordaz (rúbrica), Jorge Emilio González Martínez, Beatriz Manrique Guevara (rúbrica), Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica), Rogelio Rayo Martínez (rúbrica), Jesús Carlos Vidal Peniche (rúbrica), Nayeli Arlén Fernández Cruz (rúbrica), Érika Mariana Rosas Uribe (rúbrica), Ana Patricia Peralta de la Peña (rúbrica), Francisco Elizondo Garrido (rúbrica) y Humberto Pedrero Moreno.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 1834 DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MARINA DEL PILAR ÁVILA OLMEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La proponente, Marina del Pilar Ávila Olmeda, diputada a la LXIV Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, frac-



ción I, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 1834 del Código Civil, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Un acontecimiento extraordinario que se manifiesta de manera creciente no solo en México, sino a nivel mundial, es la falsificación de documentos en general, esta actividad se va a definir como el proceso a través del cual una o varias personas alteran y/o transforman la información original que posea un documento de cualquier índole. La falsificación puede ser material como también ideológica, en esta última podemos encontrarnos con un documento cuyo soporte corresponde a la fórmula virgen y por ende auténtica. Pero, en cambio, sus datos y/o contenidos son fraudulentos

Específicamente realizar una falsificación es contrario a la ley, por tanto, está considerada como un delito.

La falsificación de cualquier documento oficial, suelen tener diversos motivos:

Prácticas fraudulentas, suplantación de identidad, ocultación de identidad, ingreso o permanencia de inmigrantes en un país si la documentación apropiada, trata de personas, comercio de menores; entre otros.

La falsificación de documentos está considerada en México como un delito, y se encuentra previsto dentro del Código Penal Federal en su artículo 244, mismo que indica los medios empleados para realizar dicha actividad, y se puede observar desde la fracción primera hasta la décima.

I. Poniendo una firma o rúbrica falsa, aunque sea imaginaria, o alterando una verdadera;

II. Aprovechando indebidamente una firma o rúbrica en blanco ajena, extendiendo una obligación, liberación o cualquier otro documento que pueda comprometer los bienes, la honra, la persona o la reputación de otro, o causar un perjuicio a la sociedad, al Estado o a un tercero;

III. Alterando el contexto de un documento verdadero, después de concluido y firmado, si esto cam-

biare su sentido sobre alguna circunstancia o punto substancial, ya se haga añadiendo, enmendando o borrando, en todo o en parte, una o más palabras o cláusulas, o ya variando la puntuación;

IV. Variando la fecha o cualquiera otra circunstancia relativa al tiempo de la ejecución del acto que se exprese en el documento;

V. Atribuyéndose el que extiende el documento, o atribuyendo a la persona en cuyo nombre lo hace: un nombre o una investidura, calidad o circunstancia que no tenga y que sea necesaria para la validez del acto;

VI. Redactando un documento en términos que cambien la convención celebrada en otra diversa en que varíen la declaración o disposición del otorgante, las obligaciones que se propuso contraer, o los derechos que debió adquirir;

VII. Añadiendo o alterando cláusulas o declaraciones, o asentando como ciertos hechos falsos, o como confesados los que no lo están, si el documento en que se asientan, se extendiere para hacerlos constar y como prueba de ellos;

VIII. Expidiendo un testimonio supuesto de documentos que no existen; dándolo de otro existente que carece de los requisitos legales, suponiendo falsamente que los tiene; o de otro que no carece de ellos, pero agregando o suprimiendo en la copia algo que importe una variación substancia, y

IX. Alterando un perito traductor o paleógrafo el contenido de un documento, al traducirlo o descifrarlo.

X. Elaborando placas, gafetes, distintivos, documentos o cualquier otra identificación oficial, sin contar con la autorización de la autoridad correspondiente”

Por lo anteriormente expuesto, se solicita que se reforme y adicione el artículo 1834 del Código Civil que expresa lo siguiente: “Cuando se exija la forma escrita para el contrato, los documentos relativos deben ser firmados por todas las personas a las cuales se imponga esa obligación.

Si alguna de ellas no puede o no sabe firmar, lo hará otra a su ruego y en el documento se imprimirá la huella digital del interesado que no firmó”.

Con ello Que los contratos no solo se perfeccionen con la firma. Sino que, además, se plasme la huella en todos los casos independientemente de que la persona no pueda o no sepa firmar.

Esto es con la finalidad de minimizar y combatir a las células delictivas dedicadas a realizar delitos graves mediante la ayuda la actividad ilícita de falsificación de documentos en general ya que dañan con esta práctica al individuo en su patrimonio y en su persona.

Por lo anteriormente fundado y expuesto, la diputada del Grupo Parlamentario de Morena somete a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo 1834 del Código Civil Federal**

**Único:** Se reforma el artículo 1834 del Código Civil Federal para quedar de la siguiente manera:

Artículo 1834. Cuando se exija la forma escrita para el contrato, los documentos relativos deben ser firmados **añadiendo la impresión de la huella digital** por todas las personas a las cuales se imponga esa obligación.

Si alguna de ellas no puede o no sabe firmar, lo hará otra a su ruego y en el documento se imprimirá **también** la huella digital del interesado que no firmó.

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de noviembre de 2018.

Diputada Marina del Pilar Ávila Olmeda (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, Y DE COORDINACIÓN FISCAL, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO TORRES GRACIANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Fernando Torres Graciano, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como los artículos 3, numeral 1, fracción IX; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una Sección II Bis, denominada “Del Régimen de Pequeños Contribuyentes”, en el Capítulo II, “De los ingresos por actividades empresariales y profesionales”, Título IV, “De las Personas Físicas”, de la Ley del Impuesto sobre la Renta; asimismo, se adiciona el artículo 3-C de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para tal efecto, procedo 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 uno de los efectivos nocivos que se han generado con la aprobación y entrada en vigor de la tóxica reforma fiscal propuesta por el titular del Ejecutivo Federal y aprobada por el Congreso de la Unión -con el voto en contra de los legisladores del Partido Acción Nacional-, consistente en la eliminación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y la implementación del Régimen de Incorporación Fiscal, que lejos de contribuir a ampliar la base de contribuyentes, incorporando a un esquema de “formalidad” a aquellas personas que actualmente no contribuyen a los gastos públicos.

En ese sentido, se propone la reversión de uno de los aspectos más nocivos de la reforma fiscal, y reinstaurar el antiguo Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos), el cual brindó a los pequeños comercios un esquema de tributación más ágil, sencillo, con facilidades administrativas y tributarias que sirvieron de apoyo para combatir la informalidad y que durante mucho tiempo aseguró al Gobierno Federal una recaudación segura.

La idea es fortalecer los ingresos del sector público así como evitar la informalidad, pero dando a los ciudadanos las disposiciones fiscales ágiles y fáciles de cumplir que permitan aumentar el número de contribuyentes y el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales.

Asimismo, se busca atender el reclamo de este sector de los contribuyentes que, en distintos foros y espacios públicos, han manifestado reiteradamente su **inconformidad al tener que integrarse a un Régimen para el cual aún no se encontraban preparados**.

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

El 8 de septiembre de 2013, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Enrique Peña Nieto, presentó la iniciativa de “Reforma Hacendaria” y una vez aprobada por el Congreso de la Unión, fue promulgada el 9 de enero de 2014 por el titular del Ejecutivo Federal.

En aquella ocasión, en su discurso, el Presidente de la República, al referirse a los “beneficios” esperados con la Reforma Hacendaria, señaló:

“...

La Reforma Hacendaria es una reforma que simplifica y facilita el pago de impuestos. Para ello, **propone una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta** mucho más sencilla, corta y clara. Se reducen para ilustrar la propuesta que estamos haciendo, se reducen los 295 artículos de la ley actual a solo 186”.

...

Se propone eliminar tres cuartas partes de los tratamientos preferenciales y prácticamente la mitad de

los regímenes especiales, sólo se mantendrán los que representan amplios beneficios sociales y los de probada eficacia para apoyar el crecimiento de la economía.

Con la Reforma Hacendaria se acabarán los privilegios que no tienen justificación, ni razón de ser.

...

Otro aspecto relevante de la Reforma Hacendaria es que **promueve la formalidad de la economía**.

Como ya lo sabemos y lo he citado en distintas ocasiones, sabemos que hoy seis de cada diez empleos son informales; es decir, dos de cada tres mexicanos trabajan en la informalidad.

Se trata de un verdadero cambio de paradigma. **Al crearse nuevas reglas se inducirá a las empresas y a los trabajadores a incorporarse al sector formal**.

Para ello se establece un régimen de incorporación fiscal para nuevos emprendedores, o para los negocios informales que decidan regularizarse, **en el que inicialmente no pagarán impuestos en su incorporación al sistema, y sus obligaciones sólo habrán de incrementarse de manera gradual**.

Mientras tanto, sus trabajadores, y ésta es la prestación que tendrán en este incentivo para incorporarse a la formalidad, sus trabajadores contarán con los beneficios del IMSS, con un subsidio en el pago de sus cuotas, gozarán de la protección del nuevo Seguro de Desempleo y, además, tendrán acceso al crédito para la vivienda.

Por su parte, las micro, pequeñas y medianas empresas, que son las que generan el mayor empleo en nuestro país, que decidan adoptar este régimen de incorporación, podrán acceder a créditos de la Banca de Desarrollo, así como a apoyos y financiamientos del nuevo Instituto Nacional del Emprendedor.

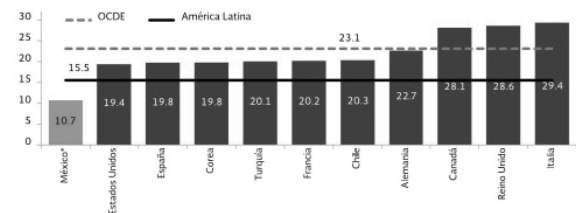
En síntesis. El régimen de incorporación es una propuesta para cambiar los incentivos en favor de la formalidad. Por los beneficios que ofrece, convendrá más a los negocios ser formales que mantenerse en la informalidad.”<sup>1</sup>

Al difundir la Reforma Hacendaria, el Ejecutivo Federal destacó que a través de ella se pretendía alcanzar los siguientes objetivos estratégicos:

- **Aumentar la recaudación** y que el cobro de impuestos sea justo. Reducir los elevados niveles de desigualdad entre los mexicanos al eliminar privilegios y establecer que paguen más impuestos los que tienen ingresos más altos, y **protegiendo a los que menos tienen**.
- Incrementar de manera responsable y justa el gasto público. Los recursos recaudados atenderán necesidades prioritarias de la población en áreas como educación, salud, seguridad social e infraestructura.
- **Reducir la informalidad** y la evasión fiscal, a través de mecanismos de formalización accesibles para todos y de nuevas reglas e incentivos, y sanciones para los que evadan su obligación.
- Incluir mecanismos de control para transparentar y hacer más eficiente el gasto público, y promover la rendición de cuentas.
- Impulsar la economía a través de estimular la inversión y el empleo.
- Crear impuestos con responsabilidad social para proteger la salud de la población y el medio ambiente.
- **Simplificar el pago de impuestos**, con la eliminación de gravámenes y el uso de nuevas tecnologías para facilitar el cumplimiento fiscal.<sup>2</sup>

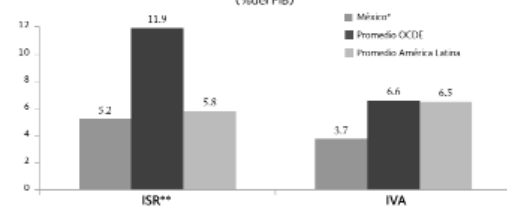
Tales objetivos se trazaron atendiendo -entre otros factores- a que se reconoció un nivel reducido de ingresos públicos. Al plantear la reforma, la recaudación se ubicaba en niveles cercanos al 10 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que los países de América Latina recaudan 16 por ciento del PIB, es decir, 60 por ciento más que México y en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la recaudación alcanza el 23.1 por ciento del PIB en promedio.

Gráfica III  
Recaudación Tributaria, 2011<sup>1</sup>



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
<sup>1</sup> México 2012, no incluye derechos sobre hidrocarburos.

Gráfica IV  
Recaudación por Tipo de Impuesto, 2011  
(% del PIB)

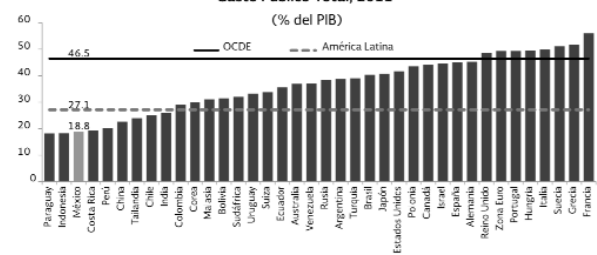


Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
<sup>1</sup> Datos de recaudación por impuesto 2011. Fuente: Encuesta de Cuentas Nacionales y del PIB.  
<sup>2</sup> Incluye recaudación del ISR personal y corporativo.

Lógicamente, al tener un mayor nivel de ingresos públicos, esos países tienen una mayor capacidad para realizar erogaciones en áreas con alto impacto social y de desarrollo.

En México, al plantearse la Reforma Hacendaria, el gasto público como porcentaje del PIB era de apenas el 19 por ciento, mientras que en los países de América Latina alcanza en promedio 27 por ciento, y en los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es superior al 46 por ciento del PIB,<sup>3</sup> como se advierte en la gráfica siguiente:

Gráfica I  
Gasto Público Total, 2011<sup>1</sup>  
(% del PIB)



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Fondo Monetario Internacional, Presupuesto de Egresos de la Federación 2013.  
<sup>1</sup> México 2011, no incluye gasto en bienes de la Comisión Nacional de Electricidad.

Con esos objetivos y ese panorama económico negativo, el titular del Ejecutivo Federal propuso un paquete de reformas con las siguientes líneas generales:

- No habrá IVA a alimentos y medicinas.
- **No habrá regímenes (tratamientos) especiales para el pago del ISR.**
- Se incrementa el ISR al 1 por ciento más rico de la población.
- Se elimina el IETU y el IDE.
- Se expide una nueva Ley del ISR.
- Se automatizan los trámites del SAT.
- **Se establece el Régimen de Incorporación Fiscal.**
- Se establece un Impuesto al consumo de combustible con carbono.
- Se establece un Impuesto a los plaguicidas.
- Se establecen Impuestos a las bebidas azucaradas.<sup>4</sup>

Con relación al tema de esta iniciativa, destaca que la Reforma Hacendaria **sustituyó el Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repeco) por el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)**, argumentando que si bien el Repeco tenía por objetivo atender la problemática de los contribuyentes de menor tamaño, “en la práctica generó efectos no deseados sobre la economía y el sistema impositivo en su conjunto”.<sup>5</sup>

Entre esos supuestos efectos nocivos, se señalaron los siguientes:

- Los contribuyentes en el Repeco no podían emitir facturas, lo que inhibía su crecimiento y provocaba que se rompiera la cadena de comprobación fiscal, abriendo espacios para la evasión y elusión fiscal.
- Algunos contribuyentes del régimen general interactuaban con los contribuyentes en el Repeco para reducir su pago de impuestos, aprovechando las menores obligaciones y el rompimiento de la cadena de comprobación fiscal.
- La falta de mecanismos de control permitía que algunos contribuyentes tributaran en este régimen

indebidamente, incluso cuando su escala de operaciones era mayor.

- El Repeco era administrado por las entidades federativas, lo que dio lugar a que contribuyentes con el mismo nivel de ingreso pagaran impuestos diferentes según el estado donde se ubicaran. Esta situación generaba problemas de equidad, hacía más complejo el régimen y distorsionaba las decisiones de los agentes económicos.
- Dado el carácter permanente del Repeco, los contribuyentes tenían incentivos a permanecer con un nivel bajo de ingresos para continuar tributando en el régimen.
- No existían mecanismos de graduación ni de apoyo al crecimiento para este tipo de contribuyentes.

Asimismo, se dijo que **la recaudación del Repeco se ubicaba muy por debajo de su potencial con una tasa de evasión cercana al 90 por ciento**. Por otra parte, **el Repeco no fomentaba la incorporación a la formalidad**.

Consecuentemente, **la Reforma Hacendaria creó el RIF**, que establece un punto de entrada para las pequeñas y medianas empresas a la formalidad. Los principales rasgos del RIF son el contar con diversos mecanismos para apoyar el crecimiento empresarial, así como su carácter temporal.

En septiembre de 2014, bajo el argumento de pretender fortalecer el RIF, el Gobierno Federal anunció la estrategia “Crecamos Juntos”, mediante la cual brindó los siguientes beneficios a los micro empresarios:

**Los contribuyentes con ingresos menores a 100 mil pesos anuales no pagarán IVA ni IEPS durante 10 años.**

- Los contribuyentes con ingresos **entre 100 mil y 2 millones de pesos anuales gozarán de un esquema de gradualidad** en el pago de IVA y IEPS por 10 años.
- Bastará con que especifiquen la actividad a la que se dedican y el monto de sus ingresos, para que el sistema “Mis Cuentas” determine sus impuestos a pagar.

- Tendrán acceso a crédito con tasa de interés preferencial; en una primera etapa se otorgarán 110,000 créditos a través del Infonavit.
- 120,000 empresarios recibirán al menos 4,000 pesos, los cuales se otorgarán a través de Nacional Financiera y el Instituto Nacional del Emprendedor.
- Créditos para negocios y empleados: entre 5 y 300 mil pesos a empresas, y los trabajadores contarán con créditos al consumo vía el Infonacot.

El Gobierno Federal tenía -por tanto- la **expectativa de que el RIF preparara a los contribuyentes para una eventual inserción en el régimen general para fines tributarios** y de seguridad social. Con ese fin, el gobierno ofreció a los contribuyentes que participaran a través de RIF, **descuentos en el pago de sus impuestos durante los primeros años**, a cambio del cumplimiento de obligaciones de información fiscal.

Para el caso del ISR, **el descuento ofrecido fue de 100 por ciento durante el año de ingreso al régimen y se previó su reducción gradual a lo largo de los siguientes 10 años, hasta desaparecer** una vez que los contribuyentes pasaran a tributar en el régimen general. El esquema ofrecido se explica en la siguiente lámina:

**Cuadro II**

**Pago de Impuesto Sobre la Renta en el Régimen de Incorporación Fiscal**

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11
Por la presentación de información de ingresos, erogaciones y proveedores	0%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%

Ahora bien, desde la presentación y durante el proceso de discusión de la Iniciativa de Reforma Hacendaria propuesta por el Ejecutivo Federal, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, esgrimieron enérgica oposición a esta reforma que **desde aquel entonces se identificó como la “tóxica reforma fiscal”, por los efectos nocivos y perjudiciales para la población**; ya que aun cuando el Gobierno Federal argumentó que se pretendía gravar a quien más gana, es innegable que quien menos tiene y la clase media fueron los principales afectados.

En menos de dos años, los efectos nocivos de la reforma quedaron evidenciados. Muestra de ello es que du-

rante la LXIII Legislatura, **el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó cuando menos dos Iniciativas de reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta**, con el objeto de revertir la Reforma Hacendaria en uno de sus aspectos primordiales, a saber, la eliminación del Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos), al advertir los efectos nocivos que tuvo esa decisión.<sup>6</sup>

Ahora, a **cuatro años de la aprobación de la reforma fiscal tóxica promovida por el Gobierno Federal, se confirman los resultados lesivos que ésta ha tenido para la economía del país y para las familias mexicanas.**

Sin embargo, se insiste, desde los debates para la aprobación de la reforma fiscal tóxica los Diputados de Acción Nacional insistimos en que dicha reforma **era regresiva**, y que impactaría negativamente en el sector productivo, los pequeños comercios y en el salario real de los trabajadores.

En algo tenía razón el Gobierno: el fin de la reforma era generar un efecto recaudador de impuestos, y mintió cuando afirmaron que buscaban promover la inversión y fortalecer nuestra economía.

Muestra de ello es que la economía sigue creciendo con dificultades y nuestro peso se ha devaluado en más de 30 por ciento con respecto al dólar.

**Al cierre de 2017 se registró una tasa inflacionaria que escaló hasta el 6.7 por ciento** y eso lo resiente nuestra gente, día a día, cuando acude y compra productos de la canasta básica al doble del precio que tenían cuando inició este gobierno.

Un litro de leche cuesta 25 por ciento más y las tortillas de maíz son 16 por ciento más caras. El litro de gas LP costaba \$6.16 cuando inició el gobierno del Presidente Peña Nieto; hoy cuesta \$11, prácticamente el doble.

**Los niveles de deuda casi se duplicaron, alcanzando actualmente el 57 por ciento del PIB nacional**; cuando al término del Gobierno de Felipe Calderón se encontraba en 33 por ciento.

Con el voto en contra del Partido Acción Nacional, **se incrementó del 11 al 16 por ciento la tasa del Im-**

**puesto al Valor Agregado en la zona fronteriza;** medida que amenaza la subsistencia de miles de micro y pequeñas empresas que diariamente compiten con tasas de impuesto más bajas del lado estadounidense.

En la reciente comparecencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados<sup>7</sup> **afirmó que se han registrado ingresos históricos en el rubro del Impuesto sobre la Renta**, sin detenerse a reflexionar en el menoscabo a los bolsillos de los contribuyentes. Es claro que la “tóxica reforma fiscal” como la identificamos desde que se planteó, no tuvo por objeto motivar el crecimiento económico, sino meter las manos del Gobierno Federal a los bolsillos de los mexicanos.

Además, poca transparencia existe sobre el destino de esos supuestos “ingresos históricos”, porque tan sólo el gasto en programas para la superación de la pobreza cayó un 10 por ciento entre 2014 y 2017; en tanto que los recursos destinados a programas del sector salud se vieron disminuidos en un 7 por ciento en el mismo periodo; y los programas de desarrollo agrario se desplomaron 70 por ciento.

¿Podemos sostener que fue una reforma benéfica para los ciudadanos, cuando con la eliminación del Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos), que facilitaba el pago de impuestos a los micro y pequeños empresarios, disminuyó la base de contribuyentes?

Sin duda, uno de los sectores que más ha resentido los efectos de la “Reforma Hacendaria”, ha sido el de los pequeños contribuyentes, que agrupa a más de 9 millones de pequeños comercios y millones de familias mexicanas que dependen de dicha actividad.

**Precisamente, uno de los efectos más nocivos de la reforma fiscal fue la eliminación del Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos) para sustituirlo por el régimen de incorporación fiscal (RIF).**

La aparición del RIF supone el traslado automático de un régimen a otro, sin consultar a los pequeños comerciantes y en contra de la voluntad y capacidad de decisión para saber qué régimen les convenía más.

El RIF ha generado una serie de complicaciones a los pequeños comercios registrados, porque de entrada implica llevar a cabo una contabilidad con software

especializado, el uso de herramientas tecnológicas como el internet para poder realizar las declaraciones fiscales o transferencias electrónicas en lugares que difícilmente se tiene acceso, por ejemplo, las zonas rurales.

Los resultados que el gobierno federal esperaba y aquellos que presume están muy alejados de la realidad.

Si bien actualmente el SAT tiene registrados un total de 4.4 millones de contribuyentes bajo el régimen del RIF, **de diciembre de 2013 a enero de 2014** (primeros meses de la reforma) **el traslado de un régimen a otro supuso la baja de 517 mil contribuyentes** (13 por ciento de la base inicial), seguramente presionados por la presión que implica el nuevo régimen tributario.

El Gobierno Federal se dio cuenta de ello y quiso corregir o remediar ese efecto en septiembre de 2014, cuando bajo el argumento de pretender fortalecer el RIF, anunció la estrategia “Crezcamos Juntos”, mediante la cual brindó beneficios “adicionales” a los micro empresarios que los previstos legalmente.

Adicionalmente, han pasado cuatro años desde la entrada en vigor de la reforma y **aún muchos pequeños comerciantes desconocen los cambios que generó la reforma** lo que ha complicado a su vez su observancia y llevar su contabilidad en los términos normativamente esperados y exigidos.

Basta señalar que la reforma fiscal obliga a los pequeños comercios establecidos de manera formal -cuyos ingresos son menores a cien mil pesos anuales- a tecnificarse y contar con un software que vale mucho más de los ingresos que pueden obtener durante un ejercicio fiscal.

El complicado entramado fiscal impide a los pequeños comerciantes, carentes de una estructura fiscal y administrativa, cumplir el cúmulo de obligaciones fiscales del RIF; no debe soslayarse que, precisamente por su carácter de las pequeñas y medianas empresas por tener menos recursos humanos y monetarios para el cumplimiento de este tipo de tareas. Entrelazado con esto la autoridad fiscal en el ámbito de verificación del cumplimiento de dichas obligaciones se le dificulta las facultades de verificación que tienen sobre mencionadas obligaciones.

**Los resultados de la reforma han sido devastadores para el microempresario** que con dificultades venía intentando cumplir con sus deberes con el fisco, ha caído en la imposibilidad de seguirlo haciendo ante el escaso financiamiento para implementar el uso de la tecnología en su contabilidad y ante la casi inexistente asesoría administrativa que le permita adoptar una estrategia de transición.

Además, aquel que venía tributando bajo el Repeco, ha encontrado dificultades para darse de baja en el anterior sistema, por no efectuar el pago de cuotas bimestrales adecuadas. Por tanto, **se ven obligados a tratar de cerrar su contabilidad pasada y trasladarse a la nueva situación fiscal.**

Por si no fuera poco, los requerimientos de la autoridad fiscal vía servicio postal, han impuesto una serie de cargas administrativas innecesarias y han provocado errores en los pequeños contribuyentes, lo que a la postre ha provocado la imposición de multas, sin que hubieran encontrado apoyo suficiente en las solicitudes de aclaración que han presentado.

Derivado de lo anterior, **muchos pequeños comercios han optado por mantenerse en la informalidad**, lo cual evidentemente no es congruente con el objetivo inicial del gobierno federal al presentar la propuesta de reforma hacendaria, a saber, ampliar la base de contribuyentes mediante la incorporación a la “formalidad” de aquellas personas que se mantenían ajenas.

Así lo muestran los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2015 elaborada por el Inegi. Si bien es cierto que México registró una menor tasa de desempleo en el primer trimestre de 2015 (4.4 por ciento comparado con el 5.5 de 2014) **la población que trabaja en el sector informal se incrementó.**<sup>8</sup>

Durante el segundo trimestre de 2015, **los mexicanos en el empleo informal sumaron 29 millones de personas** (57.8 por ciento de la población ocupada), es decir, **en 2015 la informalidad aumento en poco más de 633 mil personas** lo que representa un aumento de 2.2 por ciento respecto al primer semestre del 2014 aun cuando la tasa de informalidad laboral disminuyó 0.2 por ciento.<sup>9</sup>

La situación se hace aún más grave si consideramos que el 43 por ciento de esos 29 millones de personas,

se ubican entre los 25 a 44 años; que es la edad en la que son más productivos.

El 16 de marzo de 2015, el Diario “El Economista”<sup>10</sup> publicó una nota en la que destaca que **México tiene una tasa de informalidad laboral del 57.46 por ciento**; por arriba del promedio en la región que es 51.3 por ciento. Cabe apuntar que existen países de la región como Argentina que tienen una tasa de empleo informal de 33.5 por ciento y en Brasil es aún menor, pues oscila en un 32.2 por ciento; lo que a juicio de especialistas, revela que es indispensable fortalecer las políticas encaminadas a formalizar el empleo.

Con las medidas de reforma fiscal aplicadas por el gobierno federal **lo que resulta más fácil para el pequeño comercio es convertirse en informal, lejos de verse inmiscuidos en un proceso legal y administrativo complicado para su incorporación a la formalidad a través del RIF.**

Este efecto negativo de la reforma hacendaria, el de incrementar la informalidad con la desaparición del Repeco, fue apuntado desde antes que se aprobara la reforma; muestra de ello es el señalamiento del Director de la Cámara de Comercio en Pequeño (Canacope) de la Ciudad de México en los siguientes términos:

“De aprobarse la iniciativa de eliminar el Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos) y crear el Régimen de Incorporación que plantea el Ejecutivo federal en su reforma hacendaria, **alrededor de 10 millones 800 mil personas que laboran en micro empresas se refugiarán en la informalidad** e incluso podría caer en pobreza...”

El director del organismo, Enrique Guerrero Ambriz, dijo que **90 por ciento de los cuatro millones de pequeños negocios que operan bajo el sistema de Repeco no cuentan con la capacidad económica, tecnológica ni de conocimiento para cumplir con las disposiciones que involucraría el nuevo mecanismo**, toda vez que se les daría un trato fiscal similar al de las grandes cadenas comerciales y corporativos.

...

Ello, agregó, sin considerar que el 60 por ciento de los pequeños comercios está conformado por mujeres que



en un muchos casos son madres solteras sin un alto grado escolar o por adultos mayores que carecen de capacitación para la operación de sofisticados sistemas de administración.

...señaló que si cada empresa familiar genera tres empleos, **en seis años se incorporarían 10 millones 800 mil personas o la informalidad** o a la pobreza o ambas, ‘porque en la informalidad no creo que puedan subsistir tampoco, entonces es un esquema muy grave, que lejos de incorporar, va a alejar al Repeco, a la empresa familiar, a la tradicional, de la formalidad’, alertó.

...

Para el dirigente empresarial, **el gremio de pequeños comercios requiere de sencillos y formatos simples para realizar el pago de sus impuestos**, modificando los mecanismos de recaudación, de acuerdo a las características sociales, educativas y capacitación del sector.<sup>11</sup>

Resulta claro que la eliminación del Repeco y la implementación del RIF, no contribuyó a ampliar la base de contribuyentes; por el contrario, el Estado ha dejado de percibir estos ingresos.

**Todos estos indicadores y deficiencias confirman que el Gobierno Federal se equivocó en plantear una reforma fiscal tóxica** y al no escuchar las propuestas y alternativas que tanto partidos como organizaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil plantearon desde aquel entonces.

Como ya lo ha hecho patente el Partido Acción Nacional en diversas iniciativas presentadas con antelación y que lamentablemente no han prosperado, **los efectos lesivos de la reforma fiscal llegaron más pronto de lo esperado** y para desgracia de la economía de nuestro país, dan señales de incrementarse.

Por ello, se impone revisar los alcances de la Reforma Hacendaria y hacer las modificaciones necesarias para fortalecer la recaudación tributaria y consecuentemente, el gasto público en beneficio de los mexicanos. No se omite señalar que **el Fondo Monetario Internacional recomendó a México efectuar una nueva reforma hacendaria, justamente para corregir las distorsiones del esquema actual.**<sup>13</sup>

En su **Diagnóstico Anual sobre la economía y finanzas de México**, publicado en Noviembre de 2017, el **Fondo Monetario Internacional (FMI) emitió una serie de recomendaciones para evitar deterioros en la economía. Ahí, los expertos del Fondo que realizaron esta revisión, hicieron un llamado a “fortalecer la recaudación tributaria” y hacer más eficiente el gasto público.**

**El FMI no se compromete a recomendar directamente una nueva versión de la reforma tributaria de 2013, pero sí sugiere intensificar esfuerzos para ampliar la base impositiva y para reducir la evasión, entre otros aspectos relevantes. Concluye que en la medida que se logre fortalecer la capacidad recaudatoria y limitar la deuda, se fortalecerá la certidumbre del mercado y contarán con capacidad para invertir en infraestructura.**

Justamente con el propósito de dar impulso a la economía mexicana, – **se propone- iniciar con la reversión de uno de los aspectos más nocivos de la reforma fiscal, y reinstaurar el antiguo Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos)**, el cual brindó a los pequeños comercios un esquema de tributación más ágil, sencillo, con facilidades administrativas y tributarias que sirvieron de apoyo para combatir la informalidad y que durante mucho tiempo aseguró al Gobierno Federal una recaudación segura.

En este punto, conviene recordar que cuando a finales de los noventas se reformó la Ley del Impuesto sobre la Renta para incorporar el Repeco, justo fue para implementar un esquema que permitiera a un buen grupo de pagadores de impuestos potenciales, que se encontraban ejerciendo sus actividades dentro del ámbito de la informalidad, para que, se adhirieran al cumplimiento de sus obligaciones necesariamente solidarias con los demás ciudadanos, **mediante un régimen fiscal de pequeños contribuyentes muy sencillo de aplicar.**

**La idea es fortalecer los ingresos del sector público así como evitar la informalidad**, pero dando a los ciudadanos las disposiciones fiscales ágiles y fáciles de cumplir que permitan aumentar el número de contribuyentes y el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales.

Asimismo, se busca atender el reclamo de este sector de los contribuyentes que, en distintos foros y espacios

públicos, han manifestado reiteradamente su **inconformidad al tener que integrarse a un Régimen para el cual aún no se encontraban preparados**, pasando de expedir comprobantes simples de sus operaciones, a considerar requisitos fiscales que están muy lejos de entender y de aplicar de manera eficiente sin la ayuda de un contador, por no contar -de entrada- con las herramientas tecnológicas necesarias para hacerlo.

Con sustento en estas razones, se propone una reforma que comprende las siguientes propuestas:

**a) Los contribuyentes podrán optar por pagar el impuesto sobre la renta en el RIF o reincorporarse al Repeco.** Esto atendiendo a los constantes reclamos de contribuyentes que funcionan a una escala de micro y pequeña empresa y que venían cumpliendo con sus compromisos fiscales pagando una cuota fija bajo el cobijo del Régimen de Pequeños Contribuyentes.

En ese tenor, este núcleo de población productiva podrá optar por reactivarse fiscalmente a través del Repeco, o si ya hicieron su esfuerzo para allanarse a los requerimientos del RIF que cuenta con un mayor grado de complejidad, cuenten con la posibilidad de mantenerse en él, reconociendo que existen contribuyentes con distintas y menores capacidades de adaptación administrativa.

En el supuesto de elegir el Régimen de Pequeños Contribuyentes, deberán cumplir con los siguientes requisitos: 1) sus ingresos por actividad empresarial en el ejercicio inmediato anterior no superen los dos millones de pesos; y 2) sus operaciones sean únicamente con el público en general.

Para el caso de los contribuyentes que decidan cumplir con sus obligaciones fiscales en el régimen de pequeños contribuyentes, las entidades federativas podrán suscribir con la autoridad federal, convenios de coordinación para la administración del ISR de este tipo de contribuyentes, con el fin de que la recaudación del impuesto sobre la renta, pueda ser realizada por estas mismas autoridades a nivel estatal, así como para estimar el ingreso gravable del contribuyente y determinar cuotas fijas para el cobro del impuesto respectivo.

**b) Impulso administrativo y capacitación a los pequeños contribuyentes.** Se propone establecer expresamente en la legislación, condiciones para que las micro y pequeñas unidades productivas, en el mediano plazo obtengan capacitación e impulso que les permita en un momento determinado avanzar hacia otro régimen fiscal sin dificultades.

Al respecto, se prevé que como parte de los convenios de colaboración que suscriban las entidades federativas y el gobierno federal, se establezca la obligación de brindar asesoría administrativa a los contribuyentes de este sector, para que se organicen cursos y talleres de capacitación, coordinando esfuerzos entre los distintos organismos e instituciones.

**c) Impuesto a pagar en el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF).** Para los contribuyentes que deseen conservar su inscripción en el RIF, se propone establecer que pagarán el impuesto sobre la renta, tal como quedó previsto en la reforma que le dio origen, esto es, con un porcentaje creciente del 10 por ciento anual, sumando cada año un porcentaje similar hasta llegar a 100 por ciento, en un lapso de 10 años.

**d) Las entidades federativas podrán recuperar los recursos de los Repecos que se había extinguido con la reforma de 2013.** Un aspecto interesante de esa Iniciativa, consiste en la propuesta que impacta a la Ley del Impuesto sobre la Renta y también a la Ley de Coordinación Fiscal, a efecto de establecer que las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participen al 100 por ciento de la recaudación que se obtenga del impuesto sobre la renta que efectivamente se entere a la Federación, mediante el Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes. Dicho fondo será cuantificado con base en la recaudación que la autoridad federativa haya reportado en la cuenta mensual comprobada, correspondiente al régimen en el año inmediato anterior.

**e) Simplificación administrativa.** Se propone liberar a los pequeños comercios de la obligación de expedir comprobantes fiscales cuando se trate de operaciones menores a cien pesos y que tengan la posibilidad de expedir notas de ventas; asimismo, simplificar las obligaciones fiscales de los peque-

ños contribuyentes con ingresos menores a 100 mil pesos anuales y con ventas al público en general.

Algunas de las obligaciones que tendrían los Repecos, serían:

- Presentar aviso a los 30 días de que inicien operaciones y en caso de los contribuyentes que hoy son RIF, presentar el aviso a más tardar el 31 de marzo de 2016.
- Presentar declaración anual de ingresos a más tardar el 28 de febrero del ejercicio inmediato siguiente.
- Llevar un registro de ingresos diarios, el cual podrá ser manual o electrónico. En el caso de tener máquina registradora de comprobación fiscal no estará obligado a presentar dicha declaración.
- No estarán obligados a emitir comprobantes fiscales digitales. Solo emitirán notas de ventas.
- Presentar declaraciones de impuestos bimestrales ante las Entidades Federativas que tengan Convenios de Coordinación de Administración de dicho impuesto.
- Presentar a más tardar el 31 de marzo del ejercicio siguiente una declaración anual con aquellos proveedores con quienes hayan tenido operaciones superiores a 50,000 mil pesos.

Con toda seguridad, esta Iniciativa será una de muchas que el Partido Acción Nacional presentará en esta Legislatura y seguirá presentado, con el propósito de que en el corto y mediano plazo, se aseguren a los pequeños contribuyentes de nuestro país, un régimen fiscal ágil, sencillo y dotado de plena certeza jurídica, así como un sistema de pagos de impuestos que parta de principios equitativos.

#### IV. Fundamento legal

Lo constituyen el artículo 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), así como los artículos 3, numeral 1, fracción IX; 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados desde el inicio de este documento.

#### V. Denominación del proyecto de ley o decreto

También fue precisado al inicio de este documento y lo es “proyecto de decreto por el que se adiciona una Sección II Bis, denominada “Del Régimen de Pequeños Contribuyentes”, en el Capítulo II, “De los Ingresos por Actividades Empresariales y Profesionales”, Título IV “De las Personas Físicas” de la Ley del Impuesto sobre la Renta; asimismo, se adiciona el artículo 3-C de la Ley de Coordinación Fiscal.

#### VI. Ordenamientos a modificar

Como lo indica el título referido, lo son Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley de Coordinación Fiscal.

#### VII. Texto normativo propuesto

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

**Decreto por el que se adiciona una Sección II Bis, denominada “Del Régimen de Pequeños Contribuyentes”, en el Capítulo II, “De los Ingresos por Actividades Empresariales y Profesionales”, Título IV, “De las Personas Físicas” de la Ley del Impuesto sobre la Renta; asimismo, se adiciona el artículo 3-C de la Ley de Coordinación Fiscal**

**Artículo Primero.** Se **adiciona** una Sección II Bis denominada “Del Régimen de Pequeños Contribuyentes”, integrada por los artículos 113 A al 113 E, al Capítulo II, De los Ingresos por Actividades Empresariales y Profesionales del Título IV, “De las Personas Físicas” de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

#### Sección II Bis

#### Del Régimen de Pequeños Contribuyentes

**Artículo 113-A.** Reconociendo que los contribuyentes poseen diferentes realidades de capacidad administrativa para cumplir de manera eficiente con sus obligaciones de carácter fiscal, los contribuyentes personas físicas que realicen únicamente actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera para su realización título profesional, podrán optar por pagar el impuesto sobre la renta en el régimen de incorporación fiscal, RIF, o reincorporarse al Régimen de los Pequeños Contribuyentes,

Repecos, que estuvo en funcionamiento hasta diciembre de 2013, y que reinicia su operación a partir del día primero de enero de 2019.

Los contribuyentes que inicien actividades, podrán optar por cualquiera de los dos regímenes, considerando preferentemente aquel en el que obtengan mayores beneficios, pero también considerando las posibilidades de desarrollo que cada uno les brinda.

Artículo 113-B. Los contribuyentes personas físicas que realicen únicamente actividades empresariales, que enajenen bienes o presten servicios por los que no se requiera para su realización título profesional, podrán optar el régimen de pequeños contribuyentes señalado en esta sección y como se establece a continuación:

I. Para los efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, las personas físicas que a partir del 1 de enero de 2014, realicen actividades empresariales, que únicamente enajenen bienes o presten servicios, al público en general por los que no se requiera para su realización título profesional y que además obtengan ingresos por sueldos o salarios, asimilados a salarios o ingresos por intereses, podrán optar por pagar el impuesto sobre la renta en los términos establecidos en la presente sección, siempre que el total de los ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior por su actividad empresarial no hubieran excedido de la cantidad de \$2'000,000.00. La elección de esta opción no exime a los contribuyentes del cumplimiento de las obligaciones fiscales inherentes a los regímenes fiscales antes citados.

Los contribuyentes a que se refiere el artículo 113-A, podrán optar por pagar el impuesto conforme a lo establecido en la presente sección, cuando estimen que sus ingresos del ejercicio no excederán del límite establecido en el párrafo anterior. Cuando en el ejercicio citado realicen operaciones por un periodo menor de doce meses, para determinar el monto a que se refiere el párrafo anterior, dividirán los ingresos manifestados entre el número de días que comprende el periodo y el resultado se multiplicará por 365 días.

Los contribuyentes a que se refiere este artículo, podrán pagar el impuesto sobre la renta siempre que, además de cumplir con los requisitos establecidos

en la misma, presenten ante el Servicio de Administración Tributaria a más tardar el día 28 de febrero de cada año, una declaración informativa de los ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior. Los contribuyentes que utilicen máquinas registradoras de comprobación fiscal quedarán liberados de presentar la información.

II. Las personas físicas que paguen el impuesto en los términos de la fracción I del artículo 113-B, calcularán el impuesto que les corresponda en los términos de la misma, aplicando la tasa del 2% a la diferencia que resulte de disminuir al total de los ingresos que obtengan en el mes en efectivo, en bienes o en servicios, un monto equivalente a cuatro veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al mes o a través de una cuota fija que determinen las entidades fedrativas.

III. Las personas físicas que a partir del 1 de enero de 2014 hayan realizado el trámite correspondiente ante el Servicio de Administración Tributaria para formar parte del régimen de incorporación fiscal a que hace referencia la Sección II, del Capítulo II, del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, podrán optar por regresar el régimen de pequeños contribuyentes, siempre y cuando los ingresos obtenidos en el ejercicio fiscal inmediato anterior no hubiere superado el monto \$2'000,000.00

Los contribuyentes que decidan permanecer en el régimen de incorporación fiscal, calcularán y enterarán el impuesto en forma bimestral, el cual tendrá el carácter de pago definitivo, a más tardar el día 17 de los meses de marzo, mayo, julio, septiembre, noviembre y enero del año siguiente, mediante declaración que presentarán a través de los sistemas que disponga el Servicio de Administración Tributaria en su página de Internet. Para estos efectos, la utilidad fiscal del bimestre de que se trate se determinará restando de la totalidad de los ingresos a que se refiere este artículo obtenidos en dicho bimestre en efectivo, en bienes o en servicios, las deducciones autorizadas en la Ley que sean estrictamente indispensables para la obtención de los ingresos a que se refiere esta Sección, así como las erogaciones efectivamente realizadas en el mismo periodo para la adquisición de activos, gastos y cargos diferidos y la participación de los trabajadores en las utilidades

de las empresas pagada en el ejercicio, en los términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los contribuyentes que conserven su inscripción en el Régimen de Incorporación Fiscal, pagarán el impuesto sobre la renta, tal como quedó previsto en la Reforma del que les dio origen, con un porcentaje creciente del 10 por ciento anual, sumando cada año un porcentaje similar hasta llegar a 100 por ciento, en un lapso de 10 años.

Los contribuyentes que opten por aplicar lo dispuesto en el régimen de incorporación fiscal, sólo podrán permanecer en el régimen que prevé la misma, durante un máximo de diez ejercicios fiscales consecutivos. Una vez concluido dicho periodo, deberán tributar conforme al régimen de personas físicas con actividades empresariales y profesionales a que se refiere la Sección I del Capítulo II del Título IV de la presente ley.

Los contribuyentes que, habiendo pagado el impuesto conforme a lo previsto en el régimen de incorporación fiscal, cambien de opción, deberán, a partir de la fecha del cambio, cumplir con las obligaciones previstas en el régimen correspondiente.

Cuando los contribuyentes dejen de tributar en el régimen de incorporación fiscal, en ningún caso podrán volver a tributar en los términos de la misma.

IV. Los contribuyentes sujetos al Régimen de Pequeños Contribuyentes previsto en este artículo, tendrán las obligaciones siguientes:

1. Solicitar su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes.
2. Presentar ante las autoridades fiscales a más tardar el 31 de marzo del ejercicio en el que comiencen a pagar el impuesto conforme a esta Sección o dentro del primer mes siguiente al de inicio de operaciones el aviso correspondiente. Asimismo, cuando dejen de pagar el impuesto conforme a esta Sección, deberán presentar el aviso correspondiente ante las autoridades fiscales, dentro del mes siguiente a la fecha en que se dé dicho supuesto.

3. Conservar comprobantes que reúnan requisitos fiscales, por las compras de bienes nuevos de activo fijo que usen en su negocio cuando el precio sea superior a \$2,000.00.

4. No estarán obligados a llevar contabilidad, en su lugar deberán llevar un registro de sus ingresos diarios, el cual no podrá ser manual o electrónico y no le será aplicable lo estipulado en el artículo 28 del Código Fiscal de la Federación.

5. En lugar de los comprobantes fiscales digitales a que hacen referencia los artículos 29 y 29-A del Código Fiscal de la Federación, deberán entregar a sus clientes copias de las notas de venta y conservar originales de las mismas. Estas notas deberán reunir los requisitos a que se refieren las fracciones I y III del artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación, así como tener impreso el número de folio del comprobante y el importe total de la operación en número o letra, y podrán ser impresos en papel por el propio contribuyente o en cualquier imprenta.

En los casos en que los contribuyentes utilicen máquinas registradoras de comprobación fiscal, podrán expedir como comprobantes simplificados, la copia de la parte de los registros de auditoría de dichas máquinas en la que aparezca el importe de la operación de que se trate.

El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá liberar de la obligación de expedir dichos comprobantes tratándose de operaciones menores a \$100.00.

Quienes tributen en esta sección podrán optar por emitir las notas de venta mediante un comprobante fiscal digital. El Servicio de Administración Tributaria deberá poner a disposición de los contribuyentes de esta sección la herramienta correspondiente para emitir las notas de venta, sin que por su uso se considere que los contribuyentes dejen de tributar conforme a esta sección.

6. Presentar, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquel al que corresponda el pago, declaraciones bimestrales en las que se de-

terminará y pagará el impuesto conforme a lo dispuesto en la fracción I y II del artículo 113-B. Los pagos bimestrales a que se refiere esta fracción, tendrán el carácter de definitivos.

Los pagos a que se refiere esta fracción, se enterarán ante las oficinas autorizadas de la Entidad Federativa en la cual el contribuyente obtenga sus ingresos, siempre que dicha Entidad Federativa tenga celebrado convenio de coordinación para administrar el impuesto a que se refiere esta Sección. En el caso de que la Entidad Federativa en donde obtenga sus ingresos el contribuyente no celebre el citado convenio o éste se dé por terminado, los pagos se enterarán ante las oficinas autorizadas por las autoridades fiscales federales.

Para los efectos de esta fracción, cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más Entidades Federativas, enterarán los pagos bimestrales en cada Entidad considerando el impuesto que resulte por los ingresos obtenidos en la misma.

El Servicio de Administración Tributaria y, en su caso, las Entidades Federativas con las que se celebre convenio de coordinación para la administración del impuesto establecido en esta Sección, podrán ampliar los periodos de pago, a bimestral, trimestral o semestral, tomando en consideración la rama de actividad o la circunscripción territorial, de los contribuyentes.

Las Entidades Federativas con las que se celebre convenio de coordinación para la administración del impuesto establecido en esta Sección, podrán estimar el ingreso gravable del contribuyente y determinar cuotas fijas para cobrar el impuesto respectivo.

7. Tratándose de las erogaciones por concepto de salarios, los contribuyentes deberán efectuar la retención y el entero por concepto del impuesto sobre la renta de sus trabajadores, conforme a las disposiciones previstas en esta Ley y su Reglamento. Esta obligación podrá no ser aplicada hasta por tres trabajadores cuyo salario no exceda del salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año.

8. No realizar actividades a través de fideicomisos.

9. Presentarán declaración informativa impresa a más tardar el día 31 de marzo del ejercicio inmediato siguiente en donde relacionarán el total de las operaciones efectuados con sus proveedores cuando en el ejercicio hayan realizado compras de bienes, servicios o arrendamiento mayores a cincuenta mil pesos, ante la Administración Local de Servicios al Contribuyente del Servicio de Administración Tributaria que les corresponda.

Los contribuyentes que, habiendo pagado el impuesto conforme a lo previsto en esta Sección, y cambien de Sección, deberán, a partir de la fecha del cambio, cumplir con las obligaciones previstas en la sección correspondiente.

IV. Las Entidades Federativas que tengan celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convenio de coordinación para la administración del impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el presente artículo, estarán obligadas a ejercer las facultades a que se refiere el citado convenio a efecto de administrar también el impuesto al valor agregado a cargo de los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere el presente artículo y deberán practicar la estimativa prevista en el mismo. Las Entidades Federativas recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que obtengan por el citado concepto.

Las entidades federativas que hayan celebrado el convenio a que se refiere el párrafo anterior deberán, en una sola cuota, recaudar el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta a cargo de los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere este artículo y que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el presente artículo, así como las contribuciones y derechos locales que dichas Entidades determinen. Cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más Entidades Federativas, se establecerá una cuota en cada una de ellas, considerando el impuesto al valor agregado correspondiente a las actividades re-

alizadas en la Entidad de que se trate y el impuesto sobre la renta que resulte por los ingresos obtenidos en la misma.

Las entidades federativas deberán revisar y modificar los Convenios vigentes a fin de establecer la colaboración entre las autoridades estatales y las federales para otorgar asesoría administrativa a los pequeños contribuyentes, organizando cursos y talleres de capacitación, coordinando esfuerzos entre los distintos organismos e instituciones, para brindarles los instrumentos que les permitan desarrollar sus ventas o servicios tendentes a lograr un nivel más alto de competitividad y de ingresos.

**Artículo 113-C.** Tratándose de contribuyentes con ingresos estimados menores a 100 mil pesos anuales y con ventas al público en general, podrán optar por registrarse en el Registro Federal del Contribuyente con las únicas obligaciones de darse de alta y declarar su actividad a partir del ejercicio de su registro y gozarán de los estímulos fiscales otorgados para el régimen de incorporación fiscal.

**Artículo 113-D.** El Servicio de Administración Tributaria reconocerá como deducible los pagos efectuados por sueldos y salarios durante el ejercicio fiscal 2014 siempre que el Comprobante Fiscal Digital haya sido emitido en cualquier fecha del ejercicio fiscal de 2014 sin que la persona física tenga la obligación de emitir Comprobantes Fiscales por Internet.

**Artículo 113-E.** Las personas físicas con actividad empresarial que tengan ingresos menores a \$2,000,000, tendrán la opción de permanecer en el régimen de incorporación fiscal y contarán con los beneficios fiscales en materia del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios que establece el Decreto por el que se otorgan beneficios fiscales a quienes tributen bajo el Régimen de Incorporación publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 de septiembre de 2014.

**Artículo Segundo.** Se **adiciona** un artículo 3-C. a la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar redactado como sigue:

**Artículo 3-C.** Será procedente que las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participen al 100 por ciento de la recaudación que se ob-

tenga del impuesto sobre la renta que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes, considerando la recaudación que la autoridad federativa haya reportado en la cuenta mensual comprobada, correspondiente al régimen en el año inmediato anterior.

### VIII. Artículos transitorios

Sobre el particular, se proponen los siguientes:

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

Los efectos fiscales de la presente iniciativa entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2019.

**Segundo.** A la entrada en vigor de este decreto, el Poder Ejecutivo federal contará con 180 días hábiles para actualizar las disposiciones reglamentarias correspondientes.

**Tercero.** El Servicio de Administración Tributaria incorporará en forma automática al régimen de pequeños contribuyentes a que hace referencia la Sección II BIS, del Capítulo II del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a las personas físicas que al ejercicio fiscal 2014 y 2015, realizaron actividades o prestaron servicios al público en general, por los que no expidieron comprobantes en los términos del artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación, tomando en consideración la base de datos con la que cuenta dicha entidad al 31 de diciembre de 2013.

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

### Notas

1 Reforma Hacendaria: Discurso íntegro de Enrique Peña Nieto, [sdpnoticias.com](http://sdpnoticias.com), coberturas, 9 septiembre de 2013, consultable en <https://www.sdpnoticias.com/nacional/2013/09/09/reforma-hacendaria-discurso-integro-de-enrique-pena-nieto>

2 Presidencia de la República, Características de la Reforma Hacendaria, fecha de publicación 08 de septiembre de 2013, consultable en <http://reformas.gob.mx/reforma-hacendaria/que-es>

3 Datos consultables en [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_DE\\_LA\\_REFORMA\\_HACENDARIA.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_HACENDARIA.pdf)

4 Presidencia de la República, Características de la Reforma Hacendaria, fecha de publicación 08 de septiembre de 2013, consultable en <http://reformas.gob.mx/reforma-hacendaria/que-es>

5 Ídem.

6 Las iniciativas fueron presentadas por el diputado Edmundo Javier Bolaños Aguilar y por el Diputado J. Apolinar Casillas Gutiérrez, respectivamente, ambos del Grupo Parlamentario del PAN, publicadas en la Gaceta Parlamentaria del 8 septiembre y 5 de noviembre de 2015, respectivamente.

En esta iniciativa se consideran los aspectos medulares de ambas propuestas, con las cuales se coincide sustancialmente.

7 La comparecencia del titular de la SHCP tuvo lugar ante el Pleno de la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 2018.

8 Consultable en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

9 Ídem.

10 María del Pilar Martínez, “Informalidad laboral en México, supera media de AL”, El Economista, 16 de marzo de 2015, consultable en <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Informalidad-laboral-en-Mexico-supera-media-de-AL-20150316-0120.htm>

11 Eliminar Repecos impulsará informalidad: Canacope; Redacción, Sin Embargo, Sección México, 11 de septiembre de 2013.

12 Yolanda Morales, FMI recomienda reforma hacendaria, El Economista, 14 de noviembre de 2017, consultable en

<https://www.eleconomista.com.mx/opinion/FMI-recomienda-reforma-hacendaria-20171114-0058.html>

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de noviembre de 2018.

Diputado Fernando Torres Graciano (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y DE LA LEY GENERAL DE SALUD, SUSCRITA POR LAS DIPUTADAS VERÓNICA BEATRIZ JUÁREZ PIÑA Y NORMA AZUCENA RODRÍGUEZ ZAMORA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

## **Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa**

La propuesta de iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 329, 330, 331, 332 y 333 del Código Penal Federal y adiciona un tercer párrafo al artículo 35 de la Ley General de Salud, consiste en la necesidad de que las y los legisladores representados en esta Cámara de Diputados, aprovechemos la coyuntura para legislar por la legalización o el reconocimiento del derecho de las mujeres a decidir sobre su cuerpo para poder interrumpir su embarazo durante las primeras doce semanas de gestación.

Por tanto, la presente iniciativa de reforma al Código Penal Federal y la adición a la Ley General de Salud que se propone ante ésta soberanía, no se trata de un caso de “despenalización del aborto”, que jurídicamente sería una excusa absolutoria, ni tampoco de un caso de excepción, que también en términos jurídico penales se llama excluyente de responsabilidad, sino de una modificación al tipo penal, para que aquellas mujeres que decidan abortar voluntariamente durante las primeras doce semanas de gestación no haya sanción.

## **Argumentos**

En México el derecho a la protección de la salud de las mujeres es un derecho humano previsto en el párrafo segundo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reza: “*el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos*”.

A nivel mundial, existen ordenamientos internacionales que protegen el derecho a la salud de la mujer, tal es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual señala en su artículo 25, lo siguiente que a letra dice: “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...*”



De igual manera, el artículo 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, reconoce que: *“toda persona tiene el derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales”*.

Es así entonces, que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, reconocen el derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, es decir, el derecho de las mujeres a tener o no descendencia, así como del derecho a la protección de la salud, por lo que la presente iniciativa se halla en el terreno de la defensa de la salud de aquellas mujeres que deciden abortar voluntariamente durante las primeras doce semanas de gestación.

Indiscutiblemente, se trata de un derecho legítimo de toda mujer, que es al mismo tiempo básico y exclusivo de cada una de ellas y que es el de convertirse o no en madre, toda vez que una maternidad forzada atenta contra el derecho de toda persona a la preservación de su salud, a su integridad física y mental, al imponer no sólo la gestación y el parto, sino la renuncia a sus proyectos de vida.

Sin duda, al obligar a la mujer a ser madre, se vulnera el derecho humano de libertad y autonomía de toda mujer de decidir sobre su cuerpo, porque el aborto durante las doce semanas de gestación resulta ser una opción, prohibirlo o tipificarlo como un delito antes de las doce semanas de gestación atenta contra los derechos fundamentales de las mujeres y va contra los principios de justicia social.

Conforme a esas premisas, el tema de la legalización del aborto, el aborto no punible o el aborto legal, ha tenido diversos enfoques en las legislaciones de otros países, por ejemplo, lo que se vivió en los últimos días en el Congreso de Argentina.

Recordemos que el aborto está considerado como un problema de salud pública y justicia social por los efectos que tiene en la salud de las mujeres, lo que conlleva a reflexionar en legislar a favor de ellas, en función de que pone en riesgo la integridad física y la vida de la mujer.

Si bien, en los países más desarrollados se permite el aborto por razones amplias y las mujeres tienen acceso a los servicios de salud, donde la interrupción del embarazo se realiza en forma segura por personal capacitado y fuera de la clandestinidad.

En cambio, el aborto en nuestro país, en casi todos los Códigos Penales Locales permiten el aborto por violación; algunos estados consideran el aborto imprudencial; otros cuando el embarazo pone en riesgo la vida de la mujer; otros prevén el aborto cuando existan malformaciones genéticas graves en el producto; otros consideran la existencia de peligro grave de salud para la mujer; o bien, cuando se presente inseminación artificial no consentida y un sólo estado por razones socioeconómicas de la mujer.

En la actualidad, la Ciudad de México y los Estados de Baja California, Baja California Sur y Sonora son ejemplos de cambios normativos recientes, donde las y los legisladores han ampliado causales de aborto o han establecido un procedimiento para que las mujeres tengan acceso a la práctica en las situaciones permitidas por la ley, lo cual implica que sea una conducta permitida para que la mujer puede libremente practicar o no practicar un aborto durante las primeras doce semanas de gestación y como se trata de una conducta permitida, luego entonces deja de ser un delito y se acepta que las mujeres que quieran practicarla puedan acudir a los hospitales públicos locales para pedir que les presten el servicio de interrupción del embarazo.

Si bien es cierto que podríamos seguir enumerando estados que ya contemplan en su legislación penal y de salud dicha propuesta, también es cierto que no podemos dejar de mencionar el hecho histórico que tuvo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en aprobar las reformas y adiciones al Código Penal del Distrito Federal y a la Ley de Salud del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, ordenamientos legales que fueron publicados el 26 de abril de 2007 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, que autoriza la despenalización del aborto hasta las doce semanas de gestación, por lo que a partir de su puesta en vigor las mujeres se pudieron practicar un aborto en las clínicas y hospitales de la Ciudad de México, aun cuando éstas contaron con algún otro servicio de salud público o privado.

Cabe señalar que fueron acertadas las reformas y adiciones al Código Penal del Distrito Federal y a la Ley

de Salud del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, tomando en cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió una acción de inconstitucionalidad señalando que es constitucional la ley que despenaliza el aborto realizado durante las primeras 12 semanas de gestación, en la Ciudad de México. Con ocho votos a favor y tres en contra.

Así las cosas, a once años de dichas reformas y adiciones al Código Penal del Distrito Federal y a la Ley de Salud del Distrito Federal, el gobierno de la Ciudad de México, hasta el pasado 18 de abril del año en curso, señala que han sido atendidas 194 mil 153 mujeres, de las cuales 57 mil 429 son residentes de otras entidades y 69 extranjeras, de acuerdo con las últimas estadísticas de la Secretaría de Salud local.<sup>1</sup>

Como se puede apreciar antes el reto era reconocer, aceptar y garantizar que la mujer sólo podía decidir sobre su cuerpo en casos muy especiales para que pudiera abortar. Sin embargo, a once años de la entrada en vigor de dichas reformas y adiciones al Código Penal del Distrito Federal y a la Ley de Salud del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, las y los capitalinos son testigos del surgimiento y desarrollo de nuevas formas para que la mujer pueda abortar durante las primeras doce semanas de gestación, pero sobre todo, está siendo testigo de que se acabaron los abortos clandestinos y las muertes de cientos de mujeres.

Con estos hechos ahora es imposible ignorar lo evidente, pues la sociedad ha evolucionado de modo que está reconociendo el derecho de la mujer a decidir sobre su cuerpo, y que, por ello la y el legislador permanente no puede pasar por alto estos cambios en la sociedad mexicana como en el mundo.

Es inaceptable que, a pesar de los avances referidos en el derecho internacional y nacional, en algunos estados del país aún existen criterios sin fundamento de que la mujer no tiene la libertad de decidir sobre su cuerpo y su vida, por lo que en caso de estar embarazada no puede abortar dentro de las doce semanas de gestación, so pena de ser castigada penalmente por el delito de aborto. Por lo que, señoras y señores legisladores debemos legislar respecto a la necesidad social de enfrentar este problema con altura de miras que permita conciliar las posiciones de tipo social, ético, religioso, político, cultural y jurídico.

Sin duda, resulta preocupante que temas como el del aborto no se discutan abiertamente y sin prejuicios en el Congreso de la Unión, cuando se trata de un tema relevante para la sociedad en general, pues sabemos que el aborto en México, es un asunto de salud pública y justicia social para las mujeres.

Es cierto que nuestros ordenamientos legales sobre el tema del aborto no sólo ha sido incapaces de cumplir su cometido de proteger la vida, sino que en forma indirecta, fomenta situaciones de clandestinidad que ponen en peligro la vida de las mujeres, ya que cierto porcentaje de ellas en muchas ocasiones mueren por interrumpir el embarazo en condiciones inseguras, conducta que al no ser permitida por nuestro Código Penal Federal, provoca que sea una opción clandestina o las orilla a que acudan a servicios de salud privados que resultan sumamente costosos para la situación económica real que padecen la mayoría de ellas en todo el país.

Por ello, ante todo hay que decir que esta iniciativa busca generar la certeza jurídica para las mujeres, para que puedan abortar en clínicas y hospitales del país, sin que tengan que hacerlo en la clandestinidad, poniendo en riesgo su vida por un aborto mal practicado en lugares inadecuados y con personal de escasa capacidad médica.

La Organización Mundial de Salud señala que de 2010 a 2014 se produjeron en todo el mundo 25 millones de abortos peligrosos (45% de todos los abortos) al año, según un nuevo estudio de la Organización Mundial de la Salud y el Instituto Guttmacher publicado hoy en *The Lancet*. La mayoría de abortos peligrosos (97%) se produjo en países en desarrollo de África, Asia y América Latina.<sup>2</sup>

En la mayoría de los países de América Latina, diversas organizaciones de mujeres, legisladoras y legisladores han presentado propuestas claras para prevenir estas muertes silenciadas. Propuestas de despenalización del aborto que permitan a las mujeres con embarazos no deseados interrumpirlos sin riesgo para sus vidas. Sin embargo, hasta el momento en varios países no han obtenido respuesta afirmativa por parte de sus Congresos Legislativos.

Ahora bien, en México, es sabido que las mujeres con mayor grado de escolaridad son las que más recurren

al aborto o lo padecen por diferentes razones, porque lo más frecuente es que no desean ver su vida profesional estropeada o truncada en alguna forma por estar embarazadas, o por no tener una situación económica favorable, como sea es legítimo su derecho de decidir sobre su cuerpo.

Esta es entre otras, la razón por la que el aborto ha encarecido los precios de su atención médica profesional y ha creado un mercado informal de servicios, lo que obliga a que muchas mujeres de todo el país recurran a personal que no está capacitado para proveer el servicio de aborto seguro, o en el peor de los casos ellas mismas se practican los abortos, situación que ha provocado muchas muertes cada año y una cantidad mucho mayor de daños en la salud, con frecuencia de carácter irreparable. Pero como siempre, desafortunadamente las víctimas son mujeres en situación de pobreza.

En cambio, aquellos sectores de la población con mejores recursos económicos pueden acudir a cualquier clínica del sector salud de la Ciudad de México para la práctica de un aborto antes de las doce semanas de gestación, o bien, cuentan no sólo con el acceso y medios necesarios de información para evitar el embarazo.

Por eso, señoras y señores legisladores consideramos que como está el delito de aborto tipificado actualmente en el Código Penal Federal es inoperante, obsoleto e inadecuado para las necesidades reales de la población de hoy en día, ya que no abarca todos los aspectos en que un embarazo no deseado puede causar graves perjuicios tanto a la madre como al resto de la familia.

Es por ello que, si despenalizamos el aborto, significaría la eliminación de la sanción penal dentro de las primeras doce semanas de gestación de la mujer, lo que no significa necesariamente que quede permitido, ya que a partir de las doce semanas un día de gestación cualquier mujer que aborte sería penalmente responsable. Asimismo, si despenalizamos el aborto antes de las doce semanas de gestación significaría en la práctica a autorizarlo y convertirlo en un derecho fundamental más entre las libertades individuales de las mujeres.

Por otro lado, con la sola aprobación por parte del Congreso de la Unión y con su promulgación por parte del Ejecutivo Federal, las dependencias y entidades

de la Administración Pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud, podrían atender este problema de salud pública.

Del mismo modo, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias tendrían que promover mediante políticas públicas el derecho a la salud, así como el impulso de políticas integrales, tendientes a la educación sexual, los derechos reproductivos, la planificación familiar y la anticoncepción como propósito principal para reducir el alto índice de abortos.

Por tanto, señoras y señores legisladores, hoy el Congreso de la Unión, en esta coyuntura está a tiempo de romper paradigmas con los que tanto tiempo se ha negado a la mujer a decir sobre su propio cuerpo, ya que la presente iniciativa atiende a una realidad que no podemos eludir más.

En esencia, señoras y señores legisladores podemos estar a favor o en contra del aborto, pero de lo que sí podemos estar a favor es que sea la mujer la que tome sus propias decisiones, ya que su vientre le pertenece a ella y nadie le puede prohibir el derecho a realizar con él lo que mejor le parezca.

Impulsemos la urgencia de la despenalización del aborto durante las primeras doce semanas de embarazo, tomando en cuenta que la propuesta está pensada en beneficio de millones de mujeres.

### **Fundamento legal**

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa.

### **Denominación del proyecto de ley o decreto**

Decreto que reforma los artículos 329, 330, 331, 332 y 333 del Código Penal Federal y adiciona un tercer párrafo al artículo 35 de la Ley General de Salud.

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 329, 330, 331, 332 y 333 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 329.** Aborto es la interrupción del embarazo después de la décima segunda semana de gestación.

**Artículo 330.** Al que hiciere abortar a una mujer, después de las doce semanas de gestación, se le aplicarán de uno a tres años de prisión, sea cual fuere el medio que empleare, siempre que lo haga con consentimiento de la mujer embarazada. Cuando fuere sin el consentimiento de la mujer embarazada, la prisión será de tres a seis años y si mediare violencia física o moral se impondrán al delincuente de seis a ocho años de prisión.

**Artículo 331.** Si el aborto forzado lo causare un médico, cirujano, comadrón o partera después de las doce semanas de gestación, además de las sanciones que le correspondan conforme al anterior artículo, se le suspenderá de dos a cinco años en el ejercicio de su profesión u oficio.

**Artículo 332.** Se impondrán de seis meses a un año de prisión, a la mujer embarazada que voluntariamente procure su aborto o consienta en que otro la haga abortar, después de las doce semanas de gestación. En este caso, el delito de aborto sólo se sancionará cuando se haya consumado, si concurren estas tres circunstancias:

**Artículo 333.** No es punible el aborto causado sólo por imprudencia de la mujer embarazada, cuando el embarazo sea resultado de una violación, cuando a juicio del médico que la asista emplee razón suficiente para diagnosticar que el producto presenta alteraciones genéticas o congénitas que puedan dar como resultado daños físicos o mentales, al límite que puedan poner en riesgo la sobrevivencia del mismo, siempre que se tenga el consentimiento de la mujer embarazada o cuando sea resultado de una conducta culposa de la mujer embarazada.

**Artículo 334.** (...)

**Artículo Segundo.** Se adiciona un párrafo tercero al artículo 35 de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

**Artículo 35.** ....

...

Los establecimientos públicos y privados de salud deberán proceder a la interrupción del embarazo cuando la mujer así lo solicite antes de las doce semanas de gestación, sin perjuicio de lo que establezcan las disposiciones de esta Ley y demás normas aplicables. La mujer que solicite la interrupción de su embarazo deberá recibir toda la información que requiera y se le brindará la asistencia médica para practicarse la interrupción del embarazo.

### Transitorios

**Primero.** El presente decreto entrara en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Dentro de los noventa días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión expedirá las normas sanitarias y demás disposiciones legales relacionadas con el aborto, incluyendo en las mismas el impedimento o excusa de conciencia del personal médico y paramédico.

**Tercero.** Los Congresos Locales armonizarán y reformarán las normas legales para el cumplimiento de esta reforma, y la derogación de aquéllas que le sean incompatibles, en un plazo máximo de 12 meses, contados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente decreto.

### Notas

1 <https://www.clinicas-aborto.com.mx/cambios-la-ley-del-aborto-cdmx-tras-11-anos-entrada-vigor/>

2 <http://www.who.int/es/news-room/detail/28-09-2017-worldwide-an-estimated-25-million-unsafe-abortions-occur-each-year>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de octubre de 2018.

**Diputadas:** Verónica Beatriz Juárez, Piña Norma Azucena Rodríguez Zamora (rúbricas).

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 75 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ARTURO ESCOBAR Y VEGA Y FRANCISCO ELIZONDO GARRIDO, CON OTROS INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PVEM Y DE MORENA

Quienes suscriben, Arturo Escobar y Vega y Francisco Elizondo Garrido, así como integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y los diputados Nayeli Arlen Fernández Cruz, Érika Mariana Rosas Uribe, Ana Patricia Peralta de la Peña y Humberto Pedrero Moreno, miembros de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que adiciona la fracción XVIII al artículo 75 de la ley general de educación, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada en 1948, la educación es considerada como derecho humano fundamental:

#### Artículo 26<sup>1</sup>

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Particularmente, la fracción tercera del artículo 26 es de relevancia para esta iniciativa, por razones que se abordarán más adelante.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al que México está adherido,<sup>2</sup>, menciona en su artículo 13, fracciones 3 y 4:<sup>3</sup>

3. Los Estados parte en el presente pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

El acceso a la educación provista por particulares es un asunto de libertades y derechos, más allá de lujos o una necesidad a falta de una oferta suficiente por el Estado.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a la educación se consagra en el artículo 3o.:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.<sup>4</sup>

Si bien se reconoce a la educación como un derecho humano que impartirá originalmente el Estado, es importante reconocer una añeja tradición de la educación privada en nuestro país que se conserva hasta nuestros días: desde tiempos de la colonia, pasando por el Porfiriato, donde el concepto de educación particular

empieza a adquirir sentido más por razones de pertenencia a un estrato social determinado que sólo por cuestiones ideológicas,<sup>5</sup> hasta una actual necesidad que responde tanto a la insuficiencia de oferta, como a la búsqueda de referentes de calidad y variedad en la complementariedad con otros modelos educativos.

Legalmente, lo anterior se plasma en la fracción VI del artículo 3o. constitucional:

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.

En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;<sup>6</sup>

Con la intención de regular la actividad de las instituciones educativas privadas y dar certeza, el Estado, a través de la Ley General de Educación,<sup>7</sup> establece lo siguiente:

- En el artículo 1o.: la educación podrá ser impartida por “los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios”.
- El artículo 10: la educación que imparten (VI) los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público que forma parte del sistema educativo nacional
- El artículo 14 fracción IV establece como facultades concurrentes de las autoridades educativas federales y locales “otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares”.
- El artículo 28 advierte que “son de interés social las inversiones que en materia educativa realicen el

Estado, sus organismos descentralizados y los particulares”.

Como se ha referido, la Ley General de Educación es la norma federal que determina la facultad de los particulares a prestar los servicios educativos, para lo cual ha sido necesario incorporar lineamientos fundamentales que los regulen.

Las Secretarías de Educación Pública, y de Economía regulan, promueven y vigilan “la comercialización de los servicios de educación que prestan los particulares”, a través de un acuerdo emitido y aprobado por los secretarios de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía), y de Educación Pública; y el procurador federal del Consumidor el 28 de febrero de 1992.<sup>8</sup>

Derivado de la pluralidad de servicios educativos de privados con diferentes características y orígenes, se establece:

Que los titulares de autorización o reconocimiento de validez de estudios se encuentran sujetos a las disposiciones que, con fundamento en la Ley Federal de Educación, emitió la Secretaría de Educación Pública para elevar la calidad de los servicios educativos que prestan;

Que adicionalmente, dichos titulares y quienes imparten estudios no sujetos a autorización o reconocimiento de validez oficial, son proveedores de servicios y, en tal virtud, se encuentran sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Que los servicios educativos particulares son prestados a los educandos a cambio de una contraprestación económica que debe ser proporcional a la calidad y naturaleza de la enseñanza recibida, a la diversidad de los servicios y a las instalaciones y recursos académicos que aquéllas utilizan para el cumplimiento de su objeto;

Que ante esta diversidad en los servicios, no es factible establecer de manera uniforme el monto de las prestaciones que deben ser abiertas.

Que es facultad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fijar normas y procedimientos de comercialización que favorezcan un trato equitativo en la

prestación de los servicios educativos que brindan los particulares, así como una mejor provisión de información, se emite el siguiente

Acuerdo que establece las bases mínimas de información para la comercialización de los servicios educativos que prestan los particulares<sup>9</sup>

El anterior acuerdo establece en el artículo 2o. que los prestadores privados del servicio educativo deberán informar por escrito, previamente a la inscripción, para cada ciclo lectivo, a los padres de familia, tutores o usuarios, lo siguiente el costo total correspondiente a los siguientes conceptos:

- a) Inscripción o **reinscripción**;
- b) Colegiaturas, así como el número de éstas;
- c) Derechos por incorporación, en su caso;
- d) Cobros por exámenes extraordinarios, cursos de regularización, duplicados de certificados, constancias, credenciales, cursos complementarios fuera del horario normal de clases, prácticas deportivas especiales y otras actividades extracurriculares;
- e) Transporte, cuando lo provean directamente los prestadores del servicio educativo o las bases de cobro, si los padres de familia, tutores o usuarios del servicio, lo contratan directamente con un permisionario o concesionario ajeno a él;
- f) Servicios de alimentación, que el prestador otorgue de manera opcional, cuando el educando permanece tiempo adicional al horario escolar; y
- g) Calendario de pagos, descuentos por pago anticipado y recargos por mora.

Como se observa, la reinscripción está comprendida dentro del catálogo de conceptos que las instituciones privadas de educación pueden cobrar, sin embargo, es importante referir a las normas específicas de control escolar relativas a la inscripción, reinscripción, acreditación, promoción, regularización y certificación en la educación básica,<sup>10</sup> emitidas por la Secretaría de Educación Pública, mismas que establecen el objetivo de las disposiciones generales a la reinscripción:

Regular el reingreso y registro de los educandos que cursarán un grado escolar subsecuente al inicial en la educación preescolar, primaria o secundaria, además de facilitar la continuidad de sus estudios.<sup>11</sup>

El objetivo de las disposiciones generales a la reinscripción, define ante los educandos “facilitar la continuidad de sus estudios”. A esto obedece que las normas para la educación básica consideren:

La reinscripción de los menores a las escuelas de educación preescolar, primaria y secundaria se realizará de manera inmediata al grado que corresponda según el documento probatorio de los estudios efectuados por el educando.<sup>12</sup>

Por tanto, nos parece que **el cobro de una cuota de reinscripción en cualquier grado**, más allá de facilitar la continuidad de estudios de los educandos y cumplir con el mandato Constitucional del artículo 3º, representa un obstáculo y obedece a incrementar el beneficio económico de los particulares que ofrecen el servicio educativo.

Debemos entonces establecer como inadmisibles prácticas comerciales como el cobro de reinscripciones en la educación, ya que además de ser perjudiciales para la economía de las familias y una práctica en contra de los derechos de los consumidores, se traduce en perjuicio para los estudiantes de México al no facilitar la continuidad de sus estudios.

Si bien las escuelas privadas tienen la facultad de ofrecer un servicio educativo que les concede la ley y cobrar por ello, incrementar su beneficio económico no puede estar por encima de cumplir los principios fundamentales que la ley establece y a los que están obligados por la Constitución.

Es necesario mantener siempre como prioridad de la educación, tanto en el ámbito privado como en el público, el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano y fomentar el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; garantizar la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los edu-

candos; dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; el criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

El propósito de la presente iniciativa, es prevenir la desviación de la naturaleza propia de las instituciones de educación privada hacia un modelo meramente económico y comercial, adicionando en la Ley General de Educación como infracción el cobro de reinscripción en aquellas escuelas que presten servicios de educación.

La presente iniciativa pretende, además de apoyar y facilitar la continuidad de los estudios de los educandos cuyos padres elijan la educación privada, apoyar a la economía de las familias al prohibir el cobro por concepto de reinscripción.

No podemos condicionar la continuidad de los estudios de un educando, al pasar de un grado a otro, al cobro de una cuota para asegurar su lugar en la misma institución. Adicionalmente, en muchas escuelas privadas, el cobro de este concepto es igual o superior a lo que se paga por las inscripciones o colegiaturas, obligando a los padres de familia a realizar un gasto extra al inicio de cada ciclo escolar.

Aunque derivado de prohibir el cobro de reinscripciones se pueda elevar el monto de las colegiaturas, estaríamos eliminando una barrera dentro del proceso de continuidad de estudios en los educandos, apoyando a la comunidad estudiantil al incremento de número de años cursados.

Por lo expuesto sometemos a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona la fracción XVIII al artículo 75 de la Ley General de Educación**

**Único.** Se adiciona la fracción XVIII al artículo 75 de la Ley General de Educación, para quedar como a continuación se presenta:

**Artículo 75.** Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

I. a XVII. [...]

### **XVIII. Cobrar por concepto de reinscripción en la prestación del servicio de educación básica, media, normal y superior.**

#### **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 tendrá un plazo de 180 días naturales para modificar y crear los reglamentos y acuerdos correspondientes.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2018.

#### **Notas**

1 Véase

[http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)

2 Véase

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=112&Lang=SP](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=112&Lang=SP)

3 Véase

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

4 Véase

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)

5 Véase Torres Septién, Valentina. Historia de la educación privada en México, 1903-1976, México, El Colegio de México, Universidad Iberoamericana, 1995.

6 Obra citada,

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)

7 Véase

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_190118.pdf)



8 Véase

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/58454/a\\_servedu\\_scfi\\_10mar92.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/58454/a_servedu_scfi_10mar92.pdf)

9 Obra citada, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/58454/a\\_servedu\\_scfi\\_10mar92.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/58454/a_servedu_scfi_10mar92.pdf)

10 Véase

[https://www.controlescolar.sep.gob.mx/work/models/controlescolar/Resource/carpeta\\_pdf/normas\\_especificas\\_basica.pdf](https://www.controlescolar.sep.gob.mx/work/models/controlescolar/Resource/carpeta_pdf/normas_especificas_basica.pdf)

11 Obra citada, [https://www.controlescolar.sep.gob.mx/work/models/controlescolar/Resource/carpeta\\_pdf/normas\\_especificas\\_basica.pdf](https://www.controlescolar.sep.gob.mx/work/models/controlescolar/Resource/carpeta_pdf/normas_especificas_basica.pdf)

12 *Ibíd.*

**Diputados:** Arturo Escobar y Vega (rúbrica), Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés (rúbrica), Jesús Sergio Alcántara Núñez (rúbrica), Óscar Bautista Villegas, Marco Antonio Gómez Alcantar, Leticia Mariana Gómez Ordaz (rúbrica), Jorge Emilio González Martínez, Beatriz Manrique Guevara (rúbrica), Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica), Rogelio Rayo Martínez, Jesús Carlos Vidal Peniche (rúbrica), Nayeli Arlén Fernández Cruz (rúbrica), Érika Mariana Rosas Uribe (rúbrica), Ana Patricia Peralta de la Peña (rúbrica), Humberto Pedrero Moreno.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA CARMEN PATRICIA PALMA OLVERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Carmen Patricia Palma Overa, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración 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, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cá-

mara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 25 de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

## Exposición de Motivos

### 1. La educación como derecho

El artículo 3o. constitucional establece que todo individuo tiene derecho a recibir educación. Los servicios educativos, conforme a los preceptos que se enlistan en dicho artículo deben orientarse por un criterio democrático que establezca un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Para cumplir esa tarea, el Estado ha creado instituciones públicas a través de las cuales se hace posible el acceso al derecho a la educación.

Con base en la norma fundamental, la educación debe ser laica, democrática y nacional; debe contribuir a la mejor convivencia humana, a fomentar el aprecio a la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la fraternidad e igualdad y evitar cualquier tipo de discriminación. Además, tal como lo señala la fracción IV, toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

La Ley General de Educación, por otra parte, reconoce en la tarea educativa una dimensión colectiva al considerar que es un componente determinante para formar hombres y mujeres orientados hacia la solidaridad social. En ese sentido, en la fracción III del artículo 8o. se establece que la educación contribuirá a la mejor convivencia humana, por los elementos que aporta a fin de robustecer en el educando el aprecio por la dignidad de la persona, la integridad de la familia y la convicción del interés general de la sociedad.

Entendida la educación como un servicio público, se debe considerar que su pleno desempeño debe estar dirigido a satisfacer necesidades sociales. Es decir, responde a finalidades que se gestan y desarrollan en el seno de la sociedad. Entre las metas más perentorias se encuentra reducir la inequidad educativa y asegurar la calidad para favorecer la movilidad social; metas cuya realización depende de un financiamiento suficiente de las tareas educativas.

La Universidad Nacional Autónoma de México ha subrayado que la educación como fenómeno social es

necesaria para mejorar el bienestar colectivo y de crecimiento económico, para abatir las desigualdades económicas, propiciar la movilidad social, ampliar oportunidades de desarrollo personal y colectivo, alentar los valores cívicos que fortalecen las relaciones sociales y para fortalecer el avance democrático y el fortalecimiento del estado de derecho.<sup>1</sup>

En otras palabras, los servicios educativos responden a un interés público y los bienes que genera se traducen en diversos valores sociales como el de la ciudadanía, la equidad y el servicio.

La actual administración ha asegurado que en materia educativa tiene como meta lograr “un México con educación de calidad” la cual está establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.<sup>2</sup> En este rubro se establece que se pondrán en práctica políticas públicas que garanticen el derecho a la educación y fortalezcan la articulación entre niveles educativos. En el plan se reconoce que una mejor educación necesita fortalecer la infraestructura, los servicios básicos y el equipamiento de las escuelas. Además, se plantea como urgente reducir las brechas de acceso a la educación, la cultura y el conocimiento, así como el rezago educativo de las personas adultas. En el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 se enlistan seis objetivos a partir de los cuales se construye la estrategia programática. Estos objetivos son los siguientes:

- Asegurar la calidad de los aprendizajes en la educación básica y la formación integral de toda la población.
- Fortalecer la calidad y pertinencia de la educación media superior, superior y formación para el trabajo.
- Asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población.
- Fortalecer la práctica de actividades físicas y deportivas como un componente de la educación integral.
- Promover y difundir el arte y la cultura como recursos formativos para impulsar la educación integral.

- Impulsar la educación científica y tecnológica como elemento indispensable para la transformación de México en una sociedad del conocimiento.

A fin de lograr las metas y los objetivos expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo de la presente administración, se debe considerar la suficiencia presupuestal destinada a cumplir las tareas educativas.

## 2. El financiamiento educativo

En la Ley General de Educación se establece, a través del artículo 6o., que la educación impartida por el Estado debe ser gratuita, mientras que el 10 afirma que la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios es un servicio público.

A estas disposiciones se debe agregar que la sección 3 de dicha norma está dedicada al financiamiento de la educación y en el artículo 25 establece: “El monto anual que el Estado –federación, entidades federativas y municipios– destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país...” El segundo párrafo de dicho artículo apunta que “Los recursos federales recibidos para ese fin por cada entidad federativa no serán transferibles y deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas en la propia entidad”.

En el artículo 27 se establece: “En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores de esta sección, el Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa tomarán en cuenta el carácter prioritario de la educación pública para los fines del desarrollo nacional. En todo tiempo procurarán fortalecer las fuentes de financiamiento a la tarea educativa y destinar recursos presupuestarios crecientes, en términos reales, para la educación pública”.

De acuerdo con datos recientes, 86.7 por ciento del sistema educativo es financiado por medio de recursos públicos y 13.3 por privados. Estos porcentajes indican que el funcionamiento del sistema educativo nacional está sujeto al gasto público del que dependen más de 36 millones de alumnos, unas 257 mil escuelas y poco más de 2 millones de docentes. Con estas cifras se subraya que aproximadamente 25.8 por ciento de la

población que habita en México depende de los recursos públicos para recibir educación escolarizada.<sup>3</sup>

En el Marco de Acción de Dakar, Educación para Todos, programa respaldado por la UNESCO, se reconoce que los gobiernos son la principal fuente de financiamiento para solventar todos los componentes de la educación, por lo que se les insta a incrementar los presupuestos destinados a lograr que todos los niños y sobre todo aquellos que pertenecen a grupos vulnerables tengan acceso a una enseñanza gratuita y obligatoria de buena calidad. Suscribir este compromiso, se indica en el informe, permite no sólo hacer justicia social sino fortalecer las capacidades del sistema educativo.<sup>4</sup>

Cuando los fondos destinados a las tareas educativas no son suficientes, los grupos más vulnerables lo precienten ya que su permanencia en el sistema educativo se vuelve incierta, al no tener las condiciones para terminar el proceso de escolarización o bien haciéndolo en condiciones precarias, quedando “privados de los efectos transformadores de gran alcance y a largo plazo de la educación”.<sup>5</sup>

Dada la dimensión social y económica que tiene la educación y desarrollo de las personas, consideramos que no debe estar sujeta a las eventualidades políticas y que debe procurarse construir las condiciones que le provean solidez y certeza a las tareas educativas del Estado.

### 3. Los recortes a la educación

De acuerdo con cifras de la Comisión de Educación y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados, el porcentaje del gasto destinado a educación se redujo 1 por ciento en los últimos 10 años. Mientras que en 2008 el gasto en educación representaba 4.4 por ciento en el proyecto de Presupuesto de Egresos entregado para 2017, representa 3.4, menos de la mitad de lo que se establece en la Ley General de Educación.<sup>6</sup>

El presupuesto educativo asignado en 2017 que asciende a 715 mil 83.9 millones de pesos representa una disminución en términos reales de 4.4 por ciento compararlo con el presupuesto de 2016.<sup>7</sup>

Si bien la legislación referida arriba compromete al Gobierno Federal a dar recursos suficientes para su-

fragar los servicios educativos, en realidad ocurre que año con año se debe hacer frente a los recortes presupuestales. Tan solo en los dos últimos años el sector educativo ha sido objeto de ajustes que disminuyeron sus recursos. En 2015 tuvo un recorte de 7 mil 800 millones de pesos; mientras, el año próximo pasado se le hicieron dos recortes, el primero de 3 mil 660.2 millones de pesos y el segundo de 6 mil 500 millones.

Se debe reconocer que el sistema educativo se encuentra en una situación precaria que hace necesaria la implementación de mecanismos que aseguren los medios para vigorizar una política educativa que permita abatir los rezagos y conduzca a lograr la meta de obtener el 8 por ciento que, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley General de Educación, se le debe asignar.

Fortalecer las fuentes de financiamiento está dirigido a cumplir con uno de los principios de equidad asentados en el acuerdo OREALC-UNESCO que refiere la equidad en los recursos y en la calidad de los procesos educativos, es decir, el relacionado con la provisión de medios pedagógicos, materiales, humanos, tecnológicos y financieros para lograr la adquisición de aprendizajes pertinentes.<sup>8</sup>

Se debe apuntar que el gasto por alumno, que de acuerdo con el INEE es un indicador que permite medir el gasto real en educación, es uno de los más bajos entre los países miembros de la OCDE ya que el promedio en este organismo es de 8 mil 247 dólares para los alumnos de nivel primaria, mientras que en México el gasto anual en educación básica por alumno apenas llega a 2 mil 632 dólares por estudiante.<sup>9</sup> Otorgar un mayor gasto educativo por alumno contribuye a garantizar el derecho al acceso a la educación, así como a los materiales, los métodos y en general la infraestructura educativa.

Un adecuado gasto educativo se dirige a solucionar o atender condiciones de desigualdad tanto para los grupos vulnerables como para la población en situación de desventaja.<sup>10</sup> Las disposiciones de la Constitución y la Ley General de Educación subrayan que el proceso educativo es uno de los motores principales para el desarrollo individual, social y económico del país.

Con esta iniciativa se pretende hacer del presupuesto público una herramienta de crecimiento del sector educativo y hace énfasis en que el presupuesto otorga-

do a este rubro contribuye por un lado a alcanzar las metas fijadas para el sector y a que el Estado sea garante y responsable de administrar los recursos públicos para promover este servicio como un derecho social, con la ventaja de contribuir a mejorar la rendición de cuentas del gasto público.

Por lo expuesto presento a esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforma la Ley General de Educación

**Único.** Se reforma el artículo 25 de la Ley General de Educación, en los siguientes términos:

**Artículo 25.** El Ejecutivo federal y el gobierno de cada entidad federativa, con sujeción a las disposiciones de ingresos y gasto público correspondientes que resulten aplicables, concurrirán al financiamiento de la educación pública y de los servicios educativos. El monto anual que el Estado –federación, entidades federativas y municipios– destine al gasto en educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinado de este monto, al menos uno por ciento del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de Educación Superior Públicas. **De no alcanzarse el porcentaje indicado, el presupuesto educativo no podrá someterse a ajustes presupuestales.** En la asignación del presupuesto a cada uno de los niveles de educación, se deberá dar la continuidad y la concatenación entre los mismos, con el fin de que la población alcance el máximo nivel de estudios posible.

#### Transitorio

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

#### Referencias

1 Narro Robles, José; Martuscelli Quintana, Jaime; y Barzana García, Eduardo (coordinadores), *Plan de diez años para desarrollar el sistema educativo nacional* [en línea]. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM, 2012, Disponible en <http://www.planeducativonacional.unam.mx> Consultado el 4 de agosto de 2017.

2 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República. Disponible en [pnd.gob.mx](http://pnd.gob.mx). Consultado el 10 de julio de 2017.

3 Centro de Investigaciones Económicas y Presupuestarias, Gasto público para una educación de calidad [En línea] México, CIEP, 2017, p. 11. Disponible en <http://gastoeducativo.ciep.mx/> Consultado el 17 de julio de 2017

4 UNESCO, *La educación para todos, 2000-2015: logros y desafíos* [en línea], UNESCO, 2015. Disponible en

<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002324/232435s.pdf> Páginas 102, 279-280. Consultado el 7 de agosto de 2017.

5 *Ibidem*, página 324.

6 Opinión de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos respecto al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017. Noviembre de 2016. Versión mecanográfica.

7 Villa, Sunny Arely, “Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017” [en línea], en *Investigaciones CIEP*, noviembre de 2016. Disponible en [ciep.mx/yCR](http://ciep.mx/yCR) Consultado el 3 de julio de 2017.

8 Referido en Instituto Nacional de Evaluación Educativa, “Gasto federal educativo en México en la perspectiva de la equidad”, en *La educación obligatoria en México. Informe 2016*, México, INEE, 2016, página 220.

9 Instituto Nacional de Evaluación Educativa, “Gasto federal educativo en México en la perspectiva de la equidad”, en *La educación obligatoria en México. Informe 2016*, México, INEE, 2016, páginas 220-225.

10 Gómez López, Antonio Surisadai, *Gasto presupuestado y ejercicio del sector educación en México (2009-2011)* [en línea]. Disponible en [ciep.mx/vL9K](http://ciep.mx/vL9K) Consultado el 17 de julio de 2017.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de noviembre 2018.

Diputada Carmen Patricia Palma Olvera (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 28 Y 29 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, A CARGO DEL DIPUTADO JUSTINO EUGENIO ARRIAGA ROJAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Justino Eugenio Arriaga Rojas, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, 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, me permito presentar para su análisis y dictamen la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el segundo párrafo del artículo 28 y el primer párrafo del artículo 29, ambos de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Para tal efecto, procedo 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 eliminar las restricciones o condicionantes que prevé la ley a las personas morales privadas sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general o algún aspecto relacionado, y que limitan la tutela efectiva de su interés legítimo para interponer acciones judiciales por responsabilidad ambiental y exigir la reparación del daño correspondiente.

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

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013, cuyo objeto en términos de su artículo 1º regular la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible

a través de los procesos judiciales federales, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

Destaca que este ordenamiento es reglamentario del artículo 4o. Constitucional, de orden público e interés social y su objetivo es la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental.

**En ese tenor, esta Ley ha sentado las bases para aplicar las sanciones que correspondan a quienes dañen y causen perjuicios al entorno ambiental.**

De la mayor relevancia resultan los artículos 27 y 28 de la Ley, que establecen un listado de sujetos “legitimados” para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la sanción económica, así como las demás prestaciones a las que se refiere la Ley, siendo las siguientes:

- I. Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente;
- II. Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades previstas en la fracción I;
- III. La Federación a través de la procuraduría, y
- IV. Las Procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la procuraduría.

El citado artículo 28 prevé en su segundo párrafo que **“las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo, deberán cumplir por los**

requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles”.

En ese tenor, este cuerpo normativo reconoce el derecho que tienen las organizaciones de la sociedad civil protectores del medio ambiente, para intentar acciones judiciales para investigar, sancionar y reparar los daños causados al ambiente en general, ya que se les reconoce su “interés legítimo”.

Empero, **los requisitos establecidos en el artículo 28 de la Ley, resultan evidentemente restrictivos**, habida cuenta que condicionan el interés legítimo de las personas morales privadas mexicanas, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general y su derecho de acceso a la justicia y exigir un medio ambiente sano.

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que para entender y comprender el alcance del concepto “**interés legítimo**” (individual o colectivo), debe señalarse que **tanto el jurídico como el legítimo suponen que existe una tutela jurídica** del interés en que se apoya la pretensión del promovente, a diferencia del interés simple que no cuenta con esa tutela.

Sin embargo, mientras el “interés jurídico” exige la afectación de un derecho subjetivo, es decir un derecho que forma parte de la esfera jurídica del agraviado, el “**interés legítimo**” **no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí la necesaria tutela jurídica en función de la “especial situación frente al orden jurídico”**.

**El “interés legítimo” no supone un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino el establecimiento -en norma jurídica- de un interés difuso en beneficio de una colectividad**, identificada e identificable, lo que requiere que el demandante demuestre que pertenece a esa colectividad.<sup>1</sup>

Ulises Schmill y Carlos de Silva Nava analizaron el concepto de interés legítimo que se introdujo en la reforma constitucional de 2011 y concluyeron que el “interés legítimo” no supone una afectación directa al status jurídico, sino una **indirecta, en la medida en**

**que la persona sufre una afectación no en sí misma, sino por encontrarse ubicada en una especial situación frente al orden jurídico que le permite accionar** para obtener el respeto a su interés aunque no goce ni se vea afectado directamente un derecho subjetivo individual.

Por consiguiente, señalaron que puede estimarse que **la afectación al interés legítimo se da en la medida en que el sujeto forma parte de un ente colectivo** que, de manera abstracta, tiene interés en que el orden opere de manera efectiva, lo que explica que se hable de un interés individual o colectivo, en el entendido en que la afectación individual sólo podrá darse en la medida en que se forme parte de una colectividad interesada, pues, de lo contrario, se estaría en presencia de un interés jurídico o de un interés simple.<sup>2</sup>

Precisamente **por la naturaleza del interés legítimo** que detentan y se reconoce a las personas morales privadas de carácter ambiental en el artículo 28 fracción II de la Ley, **es que se consideran indebidas las restricciones y condicionantes para su ejercicio previstas en el segundo párrafo de dicho precepto.**

Así lo consideró la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión número 501/2014 interpuesto por Greenpeace México, A.C.; resolución en la que concluyó que **son inconstitucionales las normas que desalienten e inhiban la promoción y condicionen injustificadamente el acceso a un derecho fundamental**, en este caso, a gozar de un medio ambiente sano y demandar el resarcimiento y compensación de daños causados al medio ambiente.

El máximo tribunal del país resaltó en su decisión que al expedirse la Ley en comento, se estableció claramente la necesidad de crear un sistema de responsabilidades ambiental, no sólo por el reclamo de reparación de daños ocasionados al entorno, sino fundamentalmente por la demanda social de participación directa en la tutela del ambiente, de ahí que el propósito de ese ordenamiento fue establecer normas que permitan un acceso efectivo a la justicia, así como la participación activa de este tipo de personas morales privadas en los conflictos ambientales.

Por ello, **se consideran restrictivas e inconstitucionales las condiciones exigidas a las organizaciones**

**proambientales consistentes en haber sido constituidas tres años anteriores** a la presentación de la demanda, pues limita su garantía de acceso a la justicia, máxime cuando al remitir a los requisitos que sobre el particular establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, en lo tocante a las denominadas “acciones colectivas”, ese ordenamiento procedimental sólo exige como requisito el de **contar con un año de haberse constituido, lo que pone de relieve el exceso y carácter restrictivo del segundo párrafo del artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.**

En el análisis efectuado por la Primera Sala, destaca la confronta del citado artículo 28 segundo párrafo con lo previsto en los artículos 4 y 17 de la Constitución Federal y el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; considerando que el primero de los preceptos -en la porción normativa señalada- **restringe la posibilidad de los ciudadanos de ejercer de forma plena un derecho de acción en protección del medio ambiente**, pues los requisitos que contempla en modo alguno promueve o favorece el derecho a gozar de un medio ambiente sano, ni asegura los mecanismos que garanticen su cumplimiento y goce, sino más bien los limita.

Lo anterior, a juicio del alto tribunal, constituye un trato diferenciado e inequitativo para dichas personas jurídicas, al establecer requisitos de procedencia que restringen o limitan las acciones que pretendan instaurar sin que dicha distinción encuentre justificación.<sup>3</sup>

Sobre el particular, cobra relevancia el texto del artículo 1º de la Constitución Federal que textualmente establece: “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

En dichos párrafos, la Carta Fundamental recoge el principio de “interpretación conforme”, según el cual

**las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales** correspondientes, favoreciendo la protección más amplia para la protección de los derechos humanos.

Sobre el particular, vale recordar que, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo, también conocida como **Cumbre de Río de 1992**, el Principio número 13 que forma parte de los compromisos asumidos por el Estado Mexicano, consiste en **desarrollar la legislación y mecanismos jurídicos que permitan una efectiva reparación de los daños generados al medio ambiente y a las personas** por la actividad industrial o del ser humano.

Paralelamente, el citado artículo 1o. Constitucional consigna el llamado “control de constitucionalidad” y el “control de convencionalidad”, que obligan a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos en los términos consagrados en la Carta Fundamental y los tratados internacionales, de ahí que cualquier limitación que se pretenda a esos derechos fundamentales, debe ser excepcional y encontrarse justificado.

Derivado de la sentencia de amparo, se emitió la siguiente tesis interpretativa de carácter aislado, de rubro y textos siguientes:

**Responsabilidad ambiental.** El legislador, al no justificar el trato diferenciado entre la acción prevista en el artículo 28, párrafos primero, fracción II, y segundo, de la ley federal relativa, y la colectiva en la materia a que se refiere el Código Federal de Procedimientos Civiles, moduló injustificadamente el núcleo esencial del derecho fundamental de acceso a la justicia. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite al legislador regular los plazos y términos en los que debe garantizarse el derecho fundamental de acceso a la justicia; sin embargo, ello no implica que pueda establecer libremente requisitos que inhiban el ejercicio del derecho o alterar su núcleo esencial. Ahora bien, respecto al ejercicio de la acción en materia ambiental, el legislador estableció, por una parte, las acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles como mecanismo para

asegurar el acceso a la tutela judicial para defender derechos colectivos o difusos, como lo es el medio ambiente y, por otra, la acción prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, conforme a la cual es factible demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y la compensación de los daños ocasionados al ambiente y el pago de la sanción económica. Sin embargo, por lo que toca a esta última, el artículo 28, párrafos primero, fracción II, y segundo, de la ley citada, establece que las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, **deben actuar en representación de algún habitante de las comunidades adyacentes al daño ocasionado al ambiente y acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes** de la presentación de la demanda; en cambio, en las acciones colectivas previstas en el código aludido, no se imponen dichos requisitos. De ahí que, **atento a la razonabilidad que debe tener la actividad legislativa al modular los plazos y términos para un adecuado acceso a la justicia, se concluye que el legislador, al no justificar el trato diferenciado previsto en dos acciones que protegen bienes jurídicos similares, moduló injustificadamente el núcleo esencial del derecho fundamental de acceso a la justicia.**

Amparo en revisión 501/2014. Greenpeace México, A.C. y otra. 11 de marzo de 2015. Mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Ramón Cossío Díaz, quienes reservaron su derecho para formular voto particular. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.<sup>4</sup>

En mérito de lo anterior, se estima necesario reformar el artículo 28 párrafo segundo de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, a fin de eliminar los requisitos que condicionan y restringen la tutela del “interés legítimo” reconocido en favor de las personas morales de derechos privado no lucrativas, cuyo objeto social es la protección de medio ambiente y darles congruencia con los que prevé el Código Federal de Procedimiento Civiles para las acciones colectivas o difusas.

Asimismo, a fin de asegurar un sistema efectivo de tutela al derecho a gozar de un medio ambiente sano,

también **se estima necesario modificar el artículo 29 de la Ley, mediante el cual se establece un plazo de 12 años para interponer la demanda de responsabilidad ambiental**, contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente y sus efectos.

En la misma resolución, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo notar que esta norma podría resultar inconstitucional si se llega a interpretar en modo distinto a la referida “interpretación conforme”, ya que en su redacción actual presenta una pluralidad de opciones que le restan claridad, toda vez que contiene un enunciado “anfibiológico”.

La “Anfibología” es el doble sentido que puede darse a una frase. Se dice que **un enunciado es anfibiológico cuando es ambiguo y se presta a varias interpretaciones**, algunas de las cuales pueden ser equívocas.<sup>5</sup>

Esto en razón de que dicho precepto dispone “La acción a la que hace referencia el presente Título **prescribe en doce años, contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente y sus efectos**”.

Como se aprecia, dicho precepto indica -por un lado- que el inicio del cómputo debe darse a partir del momento en que se causen los daños al ambiente y -por otro lado- considera también para el cómputo correspondiente “sus efectos”.

Ante esta situación y considerando la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que el enunciado pudiera derivar en una interpretación restrictiva, si no se hace uso de una “interpretación conforme” a la Constitución que favorezca a la colectividad, se estima necesario y conveniente aclarar el sentido de dicho precepto estableciendo que **la acción en casos de daños medio ambientales será de carácter continuado**, de tal forma que el plazo de prescripción debe contabilizarse no sólo a partir del momento que se conozcan los hechos dañosos, sino también cuando se conozcan sus efectos.

Lo anterior adquiere relevancia cuando los daños ocasionados al ambiente, como aquellos que se han producido en mi Estado, Guanajuato,<sup>6</sup> en muchas ocasiones, no son consecuencia de una sola acción, sino que son resultado de acciones constantes y sistemáticas; incluso, en ocasiones, los daños ambientales resultan al principio imperceptibles y sólo después de muchos



años se exteriorizan, de ahí que siendo actos ilícitos de realización oculta, no pueden verse beneficiados con una interpretación restrictiva del plazo de prescripción.<sup>7</sup>

En esa tesitura, se considera necesario precisar con claridad el momento en que debe iniciar el cómputo de la prescripción, y enfatizar en que, tratándose de daños causados en forma continuada, el plazo de prescripción debe comenzar a computarse no sólo a partir de que se causen, sino a partir de que se conozcan los efectos.

En mérito de lo anterior, se estima necesario reformar los artículos 28 párrafo segundo y 29 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, a fin de eliminar los requisitos que condicionan y restringen la tutela del “interés legítimo” reconocido en favor de las personas morales de derechos privado no lucrativas, cuyo objeto social es la protección de medio ambiente.<sup>8</sup>

#### IV. Fundamento legal

Lo constituyen los artículos 71 fracción II y 78 fracción III 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 H. Congreso de la Unión, mismos que quedaron precisados desde el inicio de este documento.

#### V. Denominación del proyecto de ley o decreto

También fue precisado al inicio de este documento y lo es “Proyecto de decreto por el que se reforman el segundo párrafo del artículo 28 y el primer párrafo del artículo 29, ambos de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental”.

#### VI. Ordenamientos a modificar

Como lo indica el título referido, lo es la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

#### VII. Texto normativo propuesto

En mérito de lo anterior, someto a consideración de este honorable pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### Decreto por el que se reforman el segundo párrafo del artículo 28 y el primer párrafo del artículo 29, ambos de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

**Artículo Único.** Se reforman el segundo párrafo del artículo 28 y el primer párrafo al artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, para quedar como sigue:

#### Artículo 28. ...

I. a IV.

Las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos **un año** antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo, deberán cumplir **con** los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

...

**Artículo 29.** La acción a la que hace referencia el presente Título prescribe en doce años, contados a partir del día en que se produzca el daño al ambiente **o de aquel en que se conozcan sus efectos.**

...

#### 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.

#### Notas

1 Interés legítimo. alcance de este concepto en el juicio de amparo. Registro: 2003067. 2a. XVIII/2013 (10a.). Segunda Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, marzo de 2013, Pág. 1736.

2 Ulises Schmill y Carlos de Silva Nava, “El interés legítimo como elemento de la acción de amparo”, número 38 de *Isonomía*, 2013, págs. 261 y 262.

3 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 501/2014, págs. 55-57.

Cabe apuntar que también el tema fue examinado al resolver el 6 de abril de 2015, el Amparo Directo número 1/2015, de manera coincidente.

4 Tesis: 1a. CXLVI/2015 (10a.), Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2015, Tomo I, Materia: Constitucional, p. 456. Esta tesis se publicó el viernes 8 de mayo de 2015 a las 9:30 horas.

5 Universidad Tecnológica de Tecámac, Vicios Comunes de la Redacción, consultable en <https://expresionoralYEScrita1.files.wordpress.com/2015/03/vicios-comunes-de-la-redaccion.pdf>

6 En Guanajuato, son bien conocidos los daños ambientales ocasionados por PEMEX en el Río Lerma con la tolerancia que ha encontrado en la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente; asimismo, diversas empresas armadoras radicadas en el Estado, han contaminado de manera continua y permanente los pozos de agua potable; y aún se mantienen los pasivos ambientales en Tekchem y el Cerro de la Cruz, sin que la PROFEPA ni SEMARNAT han logrado remediarlos, mediante la inyección de recursos para rehabilitar esos predios y otros que se encuentren en situación similar.

7 Sobre el particular, resulta interesante el ensayo del Centro de Estudios Jurídicos y Ambiental, Daño ambiental y prescripción, consultado en [http://www.ceja.org.mx/IMG/pdf/DANO\\_AMBIENTAL\\_Y\\_PRESCRIPCION.\\_Mtro.\\_Pen\\_a.pdf](http://www.ceja.org.mx/IMG/pdf/DANO_AMBIENTAL_Y_PRESCRIPCION._Mtro._Pen_a.pdf).

8 Esta iniciativa coincide con la presentada el 27 de octubre de 2015 por los diputados Rafael Yerena Zambrano, José Luis Orozco Sánchez Aldana, María Esther de Jesús Scherman Leño, Laura Valeria Guzmán Vázquez, Laura Nereida Plascencia Pacheco, Martha Lorena Covarrubias Anaya, Ramón Bañales Arámbula, Hugo Daniel Gaeta Esparza, Francisco Javier Santillán Ocegüera, Jesús Zúñiga Mendoza.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 08 de noviembre de 2018.

Diputado Justino Eugenio Arriaga Rojas (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA VERÓNICA BEATRIZ JUÁREZ PIÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

## **Planteamiento del problema por resolver con la presente iniciativa**

La presente propuesta de iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consiste en aplicar la extinción del dominio a la delincuencia organizada respecto de todos los bienes muebles, inmuebles, dinero y demás que obren en su poder obtenidos de manera ilícita por la comisión del delito en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos.

## **Argumentos**

La situación actual de inseguridad por la que atraviesa nuestro país sigue siendo muy delicada. Más allá de la creciente ola de violencia generalizada, la delincuencia organizada y el narcotráfico.

La sustracción del combustible sin derecho y sin consentimiento es un problema que ha alcanzado inmensas dimensiones y graves efectos negativos para el patrimonio de Petróleos Mexicanos (Pemex) y la economía del país.

Sin duda, el gobierno ha sido incapaz de detener el robo de combustible, debido a la creciente corrupción e impunidad que está presente en el sistema de seguridad y justicia.

Los robos de combustible se incrementaron notoriamente desde hace 12 años. Son muchas las pérdidas económicas para el erario público de alarmantes dimensiones.

Estos robos de hidrocarburos ocurren de dos formas: una es a través de los ductos de la empresa del Estado y la segunda es mediante el robo de pipas por el crimen organizado. Para llevar a cabo esta actividad se requiere de gente capacitada y bien entrenada de la operación de los ductos.

En 2010 en los ductos de Pemex hubo fuga y ordeña por mil 692 millones de litros de combustible. El año

pasado esa cifra ascendió a 2 mil 282 millones de litros. Un récord de litros perdidos que implica un aumento del 35 por ciento en comparación con seis años atrás. En pérdida económica, el daño a las finanzas públicas desde 2009 y hasta 2016 por fugas y robo de combustible es de 159 mil 957 millones de pesos.

En volumen, lo perdido asciende a 14 mil 652 millones de litros, que implica hasta 250 pipas de combustible cada día. Estas pérdidas son una constante: en ningún año Pemex ha podido frenar el robo de combustible y las fugas en sus ductos. Incluso, 2016 fue un año récord en el que se perdió 24 por ciento más combustible que en 2015.<sup>1</sup>

Los robos se dan principalmente en zonas cercanas a refinerías, donde el ducto es perforado sin precaución alguna y luego es conectado a un camión cisterna. Las localidades donde el año pasado se encontró el mayor número de tomas clandestinas se localizan en Tabasco, Veracruz, Estado de México, Guanajuato, Puebla y Jalisco.<sup>2</sup> Por ejemplo, Tamaulipas concentra tres mil 394, Guanajuato tiene dos mil 899, Veracruz con mil 869, Edomex con mil 622 tomas clandestinas.

Puebla es el estado que ocupa el primer lugar a nivel nacional en este delito por concentrar el mayor número de tomas clandestinas y por el cual Pemex pierde alrededor de 7.4 millones de pesos al día, de 2005 al 2016 se han encontrado en Puebla 3 mil 161 tomas clandestinas y de acuerdo con Pemex esto representó un quebranto económico de mil 646 millones de pesos.

En él figuran los municipios que hoy conforman la también conocida zona del “triángulo rojo” o la “franja del huachicol”, la cual está integrada por los municipios de Tecamachalco, Tepeaca, Palmar de Bravo, Libres, Esperanza, Palmarito Tochapán y Huixcolotl, donde las bandas del crimen organizado dedicada al robo de hidrocarburo tienen el control total.

Los aspectos que abonaron en el incremento de este grave problema, se encuentran “la creciente participación de algunas de las organizaciones criminales del país que han utilizado la corrupción y la violencia para cooptar a funcionarios de todos los niveles del gobierno, incluyendo a trabajadores de Pemex”,<sup>3</sup> como técnicos y líderes sindicales, además dueños de gasolineras, jefes policiacos y otras autoridades de nivel municipal y estatal.

Esta corrupción y robo de hidrocarburos no tienen precedentes en México, así como la incapacidad mostrada de las autoridades para fincar responsabilidades penales a las autoridades y a los miembros del crimen organizado.

De que el crimen organizado está involucrado no hay duda, quienes han encontrado empleo lucrativo con el contubernio de las autoridades, y muchas personas están dispuestas a pagar los precios mucho más bajos para el combustible expendido en el mercado negro”.<sup>4</sup>

La importancia de atender y desactivar este delito grave, reside en que “el petróleo es la fuente de energía más utilizada en el mundo y, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), 88 por ciento de la energía primaria que se consume en México proviene del petróleo. Es el principal insumo para la generación de energía eléctrica, en la producción de combustible para transporte y en la industria.”<sup>5</sup>

Actualmente, el robo de combustible en México es cada vez mayor, ya que más de mil millones de dólares al año se reflejan en pérdidas para Pemex.

Siendo ello que las ganancias provenientes de este delito se reflejan en un aumento considerable en los ingresos de muchos hogares en esta región, con anterioridad de escasos recursos económicos, quienes ahora cuentan con carros de lujo, dinero a montones y propiedades ostentosas. Algunas familias han encontrado un empleo lucrativo con la delincuencia organizada.

Sin embargo, en lo que va de la actual administración federal, se han iniciado más de 2 mil 800 carpetas de investigación al año por el delito de robo de combustible, sin que se aplique de manera inmediata las medidas de extinción de dominio de los bienes muebles e inmuebles que adquirieron ilícitamente la delincuencia organizada y los servidores públicos que participaron en la sustracción del combustible.

Las pruebas que lo demuestran son muchas, tantas como decir que el robo de combustible en los últimos 12 años pasó de estar bajo el control de bandas locales a ser la segunda fuente de financiamiento de narcotraficantes y provocar pérdidas millonarias al Estado.

De ahí, la trascendencia de la figura de extinción de dominio para lograr el decomiso de todos los bienes

muebles, inmuebles, dinero y demás que obren en su poder, obtenidos por el robo de hidrocarburos.

Por lo anterior, es urgente que se reforme el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para de manera inmediata se dicten las medidas de extinción de dominio de los bienes que adquirieron los integrantes de la delincuencia organizada y los servidores públicos que participaron con motivo de la sustracción del combustible sin derecho y sin consentimiento, así como la inmovilización provisional e inmediata de recursos que tienen ilícitamente en el sistema bancario, ya que la comisión de este delito en el país es un inconveniente que ha rebasado el ámbito de perjuicio económico de las finanzas de Pemex, tomando en cuenta que se ha convertido en un problema de seguridad nacional.

### Fundamento Legal

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa.

### Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa de ley con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Único. Se reforma la fracción II del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

Artículo 22. ...

...

I...

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas, enriquecimiento ilícito, **delitos cometidos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos**, respecto de los bienes siguientes:

a) a d) ...

III. ...

### Transitorio

**Único. El presente decreto entrara en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.**

### Notas

1 Montalvo, Tania; Pemex pierde 100 mil millones de pesos por robo de combustible y fugas en el sexenio de Peña, *Animal Político*, México, febrero 2 de 2017.

2 Cruz, Elvia; Huachicultura: Una identidad relacionada al robo de gasolina en Puebla, *Expansión*, México, 11 de marzo de 2017.

3 Redacción / *Sin Embargo*, El robo de combustible en México se inició con Calderón, siguió con EPN y "hoy es una epidemia": NYT, México, abril 27, 2017.

4 *Ibíd.*

5 **Robo de Hidrocarburos en México**, Mirada Legislativa, Senado de la República, México, número 81, junio de 2015.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de noviembre de 2018

Diputada Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica)

QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 98 BIS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y 21 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ARTURO ESCOBAR Y VEGA Y FRANCISCO ELIZONDO GARRIDO, CON OTROS INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PVEM Y DE MORENA

Quienes suscriben, los diputados Arturo Escobar y Vega, y Francisco Elizondo Garrido, así como diputadas y diputados federales del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y los diputados Nayeli Arlen Fernández Cruz, Érika Mariana Rosas Uribe, Ana Patricia Peralta de la Peña, Humberto Pedrero Moreno, de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 98 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor y se adiciona un párrafo tercero al artículo 21 de la Ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos**, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La gasolina es un producto básico de consumo generalizado que permite el desarrollo de actividades económicas, sociales y laborales; su importancia radica en el hecho de que es insumo esencial para el funcionamiento de vehículos particulares, pasajeros, carga y para la prestación de diferentes servicios.

En nuestro país, el consumo de gasolina se ha incrementado en los últimos años, derivado principalmente por el crecimiento del parque vehicular, así como los usos y costumbres de usuarios de este bien.

La demanda total de petrolíferos fue 1,463.7 mbdpce (millones de barriles diarios de petróleo crudo equivalente), 2.5 por ciento mayor respecto a 2011. Resultado de un mayor consumo de petrolíferos en el sector transporte, el cual fue de 1,077.8 mbdpce. En el periodo 2002-2012, la demanda de gasolinas creció de 3.6 por ciento promedio anual. Atribuible a un mayor parque vehicular, a una mayor introducción al país de ve-

hículos usados y al incremento en el crédito para la adquisición de vehículos nuevos y usados.<sup>1</sup>

La Secretaría de Energía, de acuerdo a lo establecido dentro del documento “Prospectiva de Petróleo Crudo y Petrolíferos 2013-2027”, hace una estimación en relación a la demanda de gasolinas en nuestro país para el año 2027, en donde se observa una tendencia creciente de forma constante, en cuanto al consumo de este producto.

El consumo de gasolinas, principal petrolífero demandado en 2027, crecerá 4.0 por ciento promedio anual durante el periodo analizado. Las gasolinas continuarán manteniéndose como el principal combustible de consumo en el autotransporte, durante el periodo 2012-2027, se estima que la demanda de gasolinas aumente 79.5 por ciento, de tal manera que al final del periodo se ubique en 1,442.1 mbd (miles de barriles diarios). En lo que respecta a la demanda nacional de diésel, el sector autotransporte es el principal demandante de este combustible, ya que pasará de 326.7 mbd en 2012 a 560.5 mbd en 2027, reflejando con esto un incremento de 71.5 por ciento en el periodo.<sup>2</sup>

El carácter estratégico que ha adquirido en México este producto en los diferentes sectores de desarrollo, así como por los consumidores finales, ha alertado a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, toda vez que en los últimos años se ha evidenciado una serie de ilícitos en torno a este bien de consumo, como es el robo de combustible a gran escala, a través de tomas clandestinas así como de otras estrategias; y del robo a micro escala que se da en las estaciones de servicio en donde se despachan cantidades de gasolinas y Gas LP distintas a las que fueron pagadas por el consumidor final. Por este motivo, se han establecido acciones específicas para sancionar tanto en materia penal, como administrativa a las personas que comentan robo de combustible, alteración de la calidad de las gasolinas y venta deliberada de cantidades distintas a las que fueron pagadas.

Con la reforma energética en nuestro país, además de liberalizar los precios de los combustibles se eliminaron los subsidios gubernamentales que existían y que permitían mantener estables los precios de las gasolinas y el Gas LP, cuestión que fortaleció las exigencias de la ciudadanía que demandaban la implementación

de sanciones efectivas, para las personas y estaciones de servicios que vendieran cantidades de combustible incompletas o adulteradas.

Antes de la reforma energética ya existían mecanismos para realizar verificaciones y en su caso sancionar a las estaciones de servicio de venta de gasolinas y Gas LP, que presentaran irregularidades como alteración de los aparatos de medición, venta de combustibles adulterados y expendio de cantidades incompletas de producto, que ya habían sido pagada por los usuarios finales; con lo que se ha buscado atender las demandas de la ciudadanía que pedía se sancionaran estas prácticas desleales, así como contener la realización de las mismas, sin que estas parezcan ser suficientes.

De esta forma, en el informe anual 2014 de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) se detalla que derivado de las visitas de inspección y verificación, que realizaron a las estaciones de servicio para la venta de gasolinas y Gas LP se obtuvieron los siguientes resultados.

Durante el 2014 en materia de procedimientos y sanciones a establecimientos derivados de las acciones de verificación, se han iniciado 16 mil 266 procedimientos en contra de proveedores por infracciones a la ley y normatividad aplicable, 34.3 por ciento superior a los 12 mil 116 procedimientos iniciados en el mismo periodo de 2013, colocando sellos en suspensión de la comercialización de bienes y/o servicios en 3 mil 927 establecimientos, 213.4 por ciento superior comparativamente con 2013; asimismo, se han emitido 11 mil 782 resoluciones administrativas mediante las cuales se han impuesto sanciones económicas por 191.1 millones de pesos.<sup>3</sup>

Para el año 2016, la Profeco dio a conocer en su informe anual que a causa de las visitas de verificación e inspección, en ese año se obtuvieron los siguientes resultados.

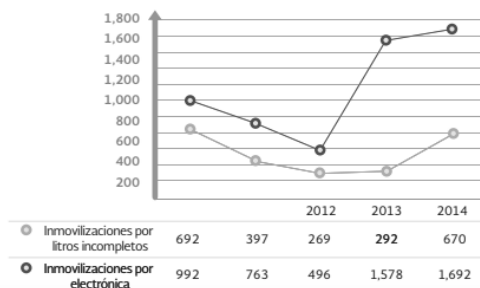
- Derivado de verificaciones a proveedores de Gas LP, de enero a diciembre de 2016, se iniciaron 524 procedimientos administrativos, imponiéndose 239 sanciones por un monto superior a los \$58.7 millones de pesos.

- Para el caso de las verificaciones en estaciones de servicio de expendio al público de gasolinas y diésel, de enero a diciembre de 2016, se iniciaron mil 801 procedimientos administrativos, imponiendo mil 95 sanciones por un monto mayor a los \$341 millones de pesos.<sup>4</sup>

Como se puede observar, la Procuraduría Federal del Consumidor ha realizado importantes acciones para sancionar a estaciones de servicio que presentaran irregularidades en su funcionamiento.

Respecto al tema de venta incompleta de combustibles, retomando los datos del informe de actividades de la Profeco de 2014, se encontró que “del total de instrumentos de medición o mangueras inmovilizadas del 2010 al 2014, se obtuvo que el 9.27 por ciento de los casos se debió al despacho de litros incompletos en el momento de la verificación y el 17.10 por ciento por anomalías en las partes electrónicas de los dispensarios de combustible, lo que afectará eventualmente a los consumidores al recibir cantidades incorrectas de producto”.<sup>5</sup>

GRÁFICO 6. INMOVILIZACIONES POR LITROS INCOMPLETOS Y POR ASPECTOS ELECTRÓNICOS PERIODO 2010-2014



Fuente: Elaborado con base en registros de la Dirección General de Verificación de Combustibles, Profeco, 2015.

6

Las cifras anteriormente vertidas, permiten percatarnos que a pesar de las acciones emprendidas por la Profeco, la venta de litros incompletos tanto de gasolinas como de Gas LP, es una constante que se presenta en nuestro país, y que requiere de acciones concretas que garanticen la protección de los derechos de los consumidores finales, así como la correcta aplicación de las sanciones administrativas y penales, garantizando en todo momento la protección de los derechos de terceros y de los usuarios afectados.

Es por lo anteriormente expuesto que haciendo una revisión exhaustiva de las leyes en nuestro país, pode-

mos señalar que se cuenta con mecanismos específicos para sancionar conductas por la vía civil, mercantil y penal que sean consecuencia de comportamientos negligentes o deliberados por parte de los prestadores de servicios de estos bienes de consumo.

De esta forma podemos encontrar dentro de la Ley Federal de Protección al Consumidor, la existencia de funciones específicas en materia de vigilancia y verificación, destacando las siguientes:

**Artículo 96.** La Procuraduría, con objeto de aplicar y hacer cumplir las disposiciones de esta ley y de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, cuando no corresponda a otra dependencia, practicará la vigilancia y verificación necesarias en los lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan productos o mercancías o en los que se presten servicios, incluyendo aquéllos en tránsito.

Para la verificación y vigilancia a que se refiere el párrafo anterior, la Procuraduría actuará de oficio conforme a lo dispuesto en esta ley y en los términos del procedimiento previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y tratándose de la verificación del cumplimiento de normas oficiales mexicanas, de conformidad con la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Respecto a las acciones que deriven de la aplicación del artículo anterior, el artículo 97 Quáter señala que podrán llevarse a cabo las medidas precautorias que se estimen necesarias, así como la realización de las acciones previstas dentro del artículo 98 Bis.

**Artículo 97 Quáter.** Si durante el procedimiento de verificación se detecta alguno de los supuestos previstos en el artículo 25 Bis de esta ley, se aplicarán, en su caso, las medidas precautorias que correspondan, asentándose dicha circunstancia en el acta respectiva. Lo anterior, sin perjuicio de iniciar el procedimiento previsto por el artículo 123 de esta ley.

**Artículo 98 Bis.** Cuando con motivo de una verificación la Procuraduría detecte violaciones a esta Ley y demás disposiciones aplicables, podrá ordenar se informe a los consumidores individual o colectivamente, inclusive a través de medios de comunicación masiva, sobre las acciones u omisiones

de los proveedores que afecten sus intereses o derechos, así como la forma en que los proveedores los bonificarán, debiendo éstos acreditar el cumplimiento de dicha orden. En caso de no hacerlo, se aplicarán las sanciones que correspondan.

[...]

En relación a la bonificación a la que tendrán derecho los consumidores, se establece dentro de los artículos 92 Bis y 92 Ter, que se podrá ejercer de conformidad a lo siguiente:

**Artículo 92 Bis.** Los consumidores tendrán derecho a la bonificación o compensación cuando la prestación de un servicio sea deficiente, no se preste o proporcione por causas imputables al proveedor, o por los demás casos previstos por la ley.

**Artículo 92 Ter.** La bonificación a que se refieren los artículos 92 y 92 Bis no podrá ser menor al veinte por ciento del precio pagado. El pago de dicha bonificación se efectuará sin perjuicio de la indemnización que en su caso corresponda por daños y perjuicios.

[...]

La bonificación que corresponda tratándose del incumplimiento a que se refiere al artículo 92, fracción I, podrá hacerla efectiva el consumidor directamente al proveedor presentando su comprobante o recibo de pago del día en que se hubiere detectado la violación por la Procuraduría y no podrá ser menor al veinte por ciento del precio pagado.

En adición a lo señalado de forma previa, es de destacar que la propia Ley contempla para el ejercicio de sus funciones la sanción de infracciones graves, con la imposición de una serie de medidas que garanticen la protección de los derechos del consumidor, las cuales se encuentran contenidas dentro de sus artículos 128 Bis y 128 Ter:

**Artículo 128 Bis.** En casos particularmente graves, la Procuraduría podrá sancionar con clausura total o parcial, la cual podrá ser hasta de noventa días y con multa de \$141,929.70 a \$3'974,031.62.

[...]

**Artículo 128 Ter.** Se considerarán casos particularmente graves:

**I.** Aquellos en que de seguir operando el proveedor, se pudieran afectar los derechos e intereses de un grupo de consumidores;

[...]

**III.** Aquellas infracciones que se cometan en relación con bienes, productos o servicios que por la temporada o las circunstancias especiales del mercado afecten los derechos de un grupo de consumidores;

[...]

**V.** Cuando se trate de productos básicos de consumo generalizado, como alimentos, gas natural o licuado de petróleo, gasolina o productos sujetos a precio máximo o a precios o tarifas establecidos o registrados por la Secretaría o por cualquiera otra autoridad competente;

[...]<sup>7</sup>

De esta forma, se garantiza el establecimiento de sanciones a los infractores, así como la existencia de mecanismos para resarcir las afectaciones que haya sufrido el consumidor final.

De forma complementaria a lo señalado en párrafos previos, se establece la revocación de la autorización otorgada al proveedor, cuando el mismo incurra en los supuestos que señala el artículo 63 Quáter, que para efectos de la presente iniciativa, destacaremos únicamente lo referente a la fracción II.

**Artículo 63 Quáter.** Serán causas de revocación de la autorización otorgada al proveedor, las siguientes:

[...]

**II.** La realización de actividades contrarias a la ley, al reglamento y a las demás disposiciones aplicables, así como la no observancia de las condiciones conforme a las cuales se haya otorgado la autorización;

**III. al VI.** [...]

[...]<sup>8</sup>

En cuanto a la terminación de los permisos otorgados, la Ley de Hidrocarburos señala que podrán ser terminados si entran en una serie de supuestos establecidos dentro del artículo 54, siendo la revocación uno de los criterios enmarcados en su fracción IV.

**Artículo 54.** Los permisos podrán terminar por cualquiera de las causas siguientes:

[...]

**IV.** Revocación;

**V. al VIII.** [...]

La terminación del permiso no exime a su titular de las responsabilidades contraídas durante su vigencia, con el gobierno federal y con terceros.

[...]<sup>9</sup>

La Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía podrán ejercer la revocación de los permisos expedidos cuando no se cumpla por parte del permisionario, con la observancia y cumplimiento de las normas oficiales mexicanas de acuerdo a la fracción VI del artículo 56.

**Artículo 56.** La Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía podrán, en el ámbito de sus competencias, revocar los permisos expedidos en los términos establecidos en esta Ley.

Los permisos podrán revocarse por cualquiera de las causas siguientes:

**I. a V.** [...]

**VI.** No cumplir con las normas oficiales mexicanas;

**VII. a XII.** [...]

Para efectos de lo establecido en el artículo 56, se definen dentro del artículo 79, los elementos que serán contemplados en las normas oficiales mexicanas que expidan la Comisión Reguladora de Energía y la Secretaría de economía.



**Artículo 79.** Los métodos de prueba, muestreo y verificación aplicables a las características cualitativas, así como al volumen en el transporte, almacenamiento, distribución y, en su caso, el expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos se establecerán en las normas oficiales mexicanas que para tal efecto expidan la Comisión Reguladora de Energía y la Secretaría de Economía, en el ámbito de su competencia.<sup>10</sup>

De esta forma podemos percatarnos que existen una serie de mecanismos para sancionar diferentes irregularidades que se presenten en los procesos de venta de combustibles tanto de gasolinas como de Gas LP, sin embargo a continuación analizaremos las acciones que se han establecido en materia penal para inhibir este tipo de actos por parte de los permisionarios que expenden los diferentes petrolíferos que se consumen en nuestro país.

Como ya se mencionó en los primeros párrafos del documento, a consecuencia de los cambios en materia energética que se materializaron en nuestro país con la Reforma Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación en diciembre del 2013, se diseñaron e implementaron una serie de mecanismos jurídicos para inhibir y combatir ilícitos relacionados a los hidrocarburos.

De esta forma por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero del 2016, se creó la Ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos, cuyo objetivo se establece en el artículo 1, además de contemplar dentro de su artículo 2 la complementariedad que debe de existir con marcos normativos relacionados al ámbito de aplicación de la materia, que no sean previstos en la ley.

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional en materia de fuero federal; tiene por objeto establecer los delitos en particular y sanciones que serán aplicables en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos, así como establecer las medidas necesarias para prevenir la comisión de los mismos o suspender sus efectos.

**Artículo 2.** En los casos no previstos en esta ley serán aplicables el Libro Primero del Código Penal

Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Seguridad Nacional, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley Federal de Extinción de Dominio y la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.<sup>11</sup>

Para efectos de esta iniciativa, se destacará únicamente lo contenido en los artículos 16 y 17, toda vez que considero son los que aportan los principales argumentos para sustentar la propuesta que se hace en la iniciativa que se somete a la consideración de la Cámara de Diputados, por ser directamente los delitos relacionados a las gasolinas y el Gas LP, así como a los activos que se utilizan para proveer de los mismos a los usuarios finales.

**Artículo 16.** Se impondrá de 5 a 8 años de prisión y multa de 5 mil a 8 mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente, a quien:

**I.** Enajene o suministre gasolinas o diésel con conocimiento de que está entregando una cantidad inferior desde 1.5 por ciento a la cantidad que aparezca registrada por los instrumentos de medición que se emplean para su enajenación o suministro.

**II.** Enajene o suministre gas licuado de petróleo con conocimiento de que está entregando una cantidad inferior desde 3.0 por ciento a la cantidad que aparezca registrada por los instrumentos de medición que se emplean para su enajenación o suministro.

**III.** Enajene o suministre gas natural, con conocimiento de que está entregando una cantidad inferior desde 3.0 por ciento a la cantidad que aparezca registrada por los instrumentos de medición que se emplean para su enajenación o suministro.

Para los efectos de los supuestos señalados en este artículo deberá mediar querrela del órgano regulador o de parte ofendida.

**Artículo 17.** Se impondrá pena de 12 a 20 años de prisión y multa de 12 mil a 20 mil veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente, a quien:

**I. Altere los sistemas de medición en posesión o al servicio de los asignatarios, contratistas, permisionarios o distribuidores, con conocimiento que producirá un daño o afectación a la normal operación de los mismos.**

Las mismas penas se aplicarán a quien realice la conducta enunciada en el párrafo anterior y que cause un riesgo de daño o de afectación a la normal operación de los sistemas de medición.

**II.** Permita o realice el intercambio o sustitución de otras sustancias por hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin contar con la autorización respectiva de asignatarios, contratistas, permisionarios o distribuidores.

**III.** Realice cualquier sustracción o alteración de ductos, equipos, instalaciones o activos de la industria petrolera, sin derecho y sin consentimiento de la persona que legalmente pueda autorizarlo.<sup>12</sup>

Es pertinente hacer mención que el 18 de mayo del 2018 se publicó dentro del Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley en comento, destacando que en el caso de los artículos 16 y 17 se incrementaron las sanciones establecidas para los delitos señalados, debido a que en el dictamen de las iniciativas que le dieron origen, contribuirían de mejor forma en inhibir y sancionar los delitos en materia de hidrocarburos, al considerar que como estaban en el decreto original, eran laxas y no contribuían a generar los efectos deseados en materia de combate a estos ilícitos.<sup>13</sup>

Como podemos darnos cuenta, los artículos 16 y 17, fijan una serie de supuestos, en materia de combustibles, que son sujetos de sanción, contemplan desde la cadena de comercialización, hasta la entrega del producto al destinatario final, con ello se pretende entre otras cosas garantizar al consumidor, la entrega de gasolina y Gas LP en las características físicas y cantidades solicitadas. Estas disposiciones se complementan con lo estipulado dentro de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al asegurar y salvaguardar los derechos de los usuarios finales.

De forma complementaria, en relación a las reglas generales de la responsabilidad, en el segundo párrafo del artículo 21 de la Ley Federal para prevenir y san-

cionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos, se hace mención que si el responsable del ilícito cometido es franquiciatario, asignatario, contratista, permisionario o distribuidor, le será revocado el permiso que haya sido otorgado a su favor.

**Artículo 21. [...]**

Si el responsable es franquiciatario, asignatario, contratista, permisionario o distribuidor, además de las penas señaladas en la presente Ley, se le impondrá como sanción la revocación del permiso respectivo y, en su caso, la disolución y la liquidación de la sociedad.<sup>14</sup>

Del análisis realizado a la normatividad, podemos resaltar que establece una serie de criterios jurídicos que permiten sancionar el incumplimiento del correcto proceso de prestación de servicios por parte de las estaciones de servicios y de los franquiciatarios, asignatarios, contratista, permisionarios.

Por lo anteriormente expuesto, la presente iniciativa tiene como finalidad dar claridad a la normatividad existente, dentro de la Ley Federal de Protección al Consumidor y de la Ley Federal Para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, para establecer plazos de tiempo máximos para la bonificación a la que tendrán derecho los consumidores, cuando se trate de productos básicos de consumo generalizado como gas natural o licuado de petróleo y gasolina; así como garantizar que se salvaguardará en todo momento los derechos de los usuarios y de terceros, cuando se efectúe la revocación del permiso respectivo al franquiciatario, asignatario, contratista, permisionario o distribuidor; en términos de la Ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos.

De esta manera, considero pertinente adicionar un párrafo tercero al artículo 98 Bis de la Ley Federal Ley Federal de Protección al Consumidor, y un párrafo tercero al artículo 21 de la Ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos.

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

**Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero al artículo 98 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor y se adiciona un párrafo tercero al artículo 21 de la Ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos**

**Primero.** Se adiciona un párrafo tercero al artículo 98 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para quedar como sigue:

**Artículo 98 Bis.** Cuando con motivo de una verificación la Procuraduría detecte violaciones a esta ley y demás disposiciones aplicables, podrá ordenar se informe a los consumidores individual o colectivamente, inclusive a través de medios de comunicación masiva, sobre las acciones u omisiones de los proveedores que afecten sus intereses o derechos, así como la forma en que los proveedores los bonificarán, debiendo éstos acreditar el cumplimiento de dicha orden. En caso de no hacerlo, se aplicarán las sanciones que correspondan.

El informe a que se refiere el párrafo anterior, podrá ordenarse como uno de los puntos resolutiveos del procedimiento contenido en el artículo 123 de la presente Ley.

**Para la bonificación a la que tendrán derecho los consumidores, cuando se trate de productos básicos de consumo generalizado como gas natural o licuado de petróleo y gasolina, será la Procuraduría quien fije el plazo para su cumplimiento, el cual no podrá exceder de quince días naturales una vez que el consumidor y el proveedor acuerden una conciliación respecto de la reclamación de aquél y, en su caso, de la bonificación o compensación respectiva.**

**Segundo.** Se adiciona un párrafo tercero al artículo 21 de la Ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos, para quedar como sigue:

**Artículo 21.** Si el sujeto activo es o fue trabajador o prestador de servicios de asignatarios, contratistas, permisionarios o distribuidores o servidor público de la industria petrolera o de las instituciones policiales; las sanciones se aumentarán hasta una mitad más de acuerdo con la pena prevista en la presente ley por el delito cometido, independientemente de las sanciones

correspondientes conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando dicho ordenamiento resulte aplicable.

Si el responsable es franquiciatario, asignatario, contratista, permisionario o distribuidor, además de las penas señaladas en la presente ley, se le impondrá como sanción la revocación del permiso respectivo y, en su caso, la disolución y la liquidación de la sociedad.

**En todo momento se supervisará que en el proceso de revocación del permiso al que hace referencia el párrafo anterior, se salvaguarden, los intereses de terceros; por lo que la terminación del permiso no exime a su titular de las responsabilidades contraídas durante su vigencia.**

### Transitorios

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

**Segundo.** La Procuraduría Federal del Consumidor contará con un plazo de 120 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la presente reforma, a efecto de que modifique el Reglamento de la Ley Federal de Protección al Consumidor que dé cumplimiento al presente decreto.

**Tercero.** En tanto surte efectos la modificación referida en el artículo transitorio anterior, la Procuraduría contará con un plazo de 30 días naturales para emitir y difundir los lineamientos o comunicaciones que considere pertinentes, con la finalidad de fijar el plazo señalado en el párrafo tercero del artículo 98 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

### Notas

1 (Secretaría de Energía, 2013, página 22). Prospectiva de Petróleo Crudo y Petrolíferos 2013-2027. Recuperado el 26 de septiembre de 2018, de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62951/Prospectiva\\_de\\_Petr\\_leo\\_y\\_Petrol\\_feros\\_2013-2027.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62951/Prospectiva_de_Petr_leo_y_Petrol_feros_2013-2027.pdf)

2 (Secretaría de Energía, 2013, página 25) íbid.

3 (Procuraduría Federal del Consumidor, 2015, página 56) Informe Anual 2014. Recuperado el 25 de septiembre de 2018, de

[https://www.profeco.gob.mx/n\\_institucion/inf\\_des/Informe%20Anual%202014%20web.pdf](https://www.profeco.gob.mx/n_institucion/inf_des/Informe%20Anual%202014%20web.pdf)

4 (Procuraduría Federal del Consumidor, 2017, páginas 52,53) Informe Anual 2016. Recuperado el 26 de septiembre de 2018, de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/271233/Informe\\_Anuar\\_Profeco\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/271233/Informe_Anuar_Profeco_2016.pdf)

5 (Procuraduría Federal del Consumidor, 2015, página 53) íbid.

6 (Procuraduría Federal del Consumidor, 2015, página 53) íbid.

7 (Diario Oficial de la Federación, 1992). Íbid.

8 (Diario Oficial de la Federación, 1992). Íbid.

9 (Diario Oficial de la Federación, 2014) Ley de Hidrocarburos. Recuperado el 25 de septiembre de 2018, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro\\_151116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf)

10 (Diario Oficial de la Federación, 2014). Íbid.

11 (Diario Oficial de la Federación, 2016). Ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos. Recuperado el 26 de septiembre de 2018, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPSDMH\\_010618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPSDMH_010618.pdf)

12 (Diario Oficial de la Federación, 2016). Íbid.

13 Para ampliar la información en relación a los considerandos del dictamen en mención, ver (Senado de la República, 2018) dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Seguridad Pública y Estudios Legislativos Segunda, a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 8,9,11,12,13,14,15,16,17,18 y 19 de la Ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos. Recuperado el 25 de septiembre de 2018, de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/04/asun\\_3691452\\_20180405\\_1522870596.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/04/asun_3691452_20180405_1522870596.pdf)

14 (Diario Oficial de la Federación, 2016). Íbid.

### Bibliografía

Ángel, A. (22 de junio de 2017). *Estos son los 25 desastres más costosos para México ocurridos entre 2000 y 2015*. Recuperado el 20 de octubre de 2017, de

<http://www.animalpolitico.com/2017/06/costo-peores-desastres/>

Banco Interamericano de Desarrollo. (13 de Diciembre de 2007). *Información para la gestión de riesgo de desastres. estudio de caso de cinco países. México*. Recuperado el 22 de septiembre de 2018, de <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/33659/Mexicoliviano.pdf>

Bansefi. (16 de mayo de 2017). *Comunicado 15/2017 Ampliarán Bansefi y AMIS oferta de microseguros a beneficiarias del PROIIF*. Recuperado el 14 de diciembre de 2017, de

<https://www.gob.mx/bansefi/prensa/comunicado-15-2017-ampliaran-bansefi-y-amis-oferta-de-microseguros-a-beneficiarias-del-proiif?idiom=es>

Cámara de Diputados. (s.f.). *Qué es un fenómeno perturbador*. Recuperado el 12 de enero de 2018, de

[http://www3.diputados.gob.mx/camara/004\\_transparencia/17\\_proteccion\\_civil/008\\_pasos\\_a\\_seguir\\_ante\\_una\\_contingencia/010\\_que\\_es\\_un\\_fenomeno\\_perturbador](http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/17_proteccion_civil/008_pasos_a_seguir_ante_una_contingencia/010_que_es_un_fenomeno_perturbador)

Cenapred. (2001). *Diagnóstico de peligros e identificación de riesgos de desastres en México*. Recuperado el 25 de enero de 2018, de Atlas Nacional de Riesgos de la República Mexicana: <http://www.cenapred.unam.mx/es/DocumentosPublicos/PDF/SerieEspecial/diagnostico.pdf>

Cenapred. (2015). *Desastres en México: Impacto social y económico*. Recuperado el 12 de enero de 2018, de <http://www.cenapred.gob.mx/es/Publicaciones/archivos/318-INFOGRAFADENASTRESENMXICO-IMPACTOSOCIALYECONMICO.PDF>

Cenapred. (Agosto de 2016). *Historia y clasificación de los fenómenos socio-organizacionales*. Recuperado el 25 de enero de 2018, de <http://www.cenapred.gob.mx/es/documentosWeb/Enaproc/FenomenoAntrop.pdf>

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. (1 de septiembre de 2016). *Circular única de seguros y fianzas*. Recuperado el 8 de enero de 2018, de [http://www.cnsf.gob.mx/Normativa/CUSF/Circular%20C3%9Anica%20de%20Seguros%20y%20Fianzas%20compulsada%20sin%20Anexos%20\(1-sep-16\).pdf](http://www.cnsf.gob.mx/Normativa/CUSF/Circular%20C3%9Anica%20de%20Seguros%20y%20Fianzas%20compulsada%20sin%20Anexos%20(1-sep-16).pdf)

Comité de Educación Financiera. (Septiembre de 2017). *Estrategia Nacional de Educación Financiera*. Recuperado el 11 de diciembre de 2017

Condusef. (s.f.). *Microseguros*. Recuperado el 6 de enero de 2018, de

<http://www.condusef.gob.mx/Revista/index.php/seguros/otros/629-microseguros>

Consejo Nacional de Inclusión Financiera. (2017). *Reporte Nacional de Inclusión Financiera*. Recuperado el 15 de diciembre de 2017, de <http://www.cnbf.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%208.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (31 de agosto de 1935). *Ley sobre el Contrato de Seguro*. Obtenido de

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/211.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (24 de Abril de 1972). *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*. Recuperado el 5 de enero de 2018, de

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/86\\_240117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/86_240117.pdf)

Diario Oficial de la Federación. (18 de julio de 1990). *Ley de Instituciones de Crédito*. Recuperado el 14 de diciembre de 2017, de

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_170616.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_170616.pdf)

Diario Oficial de la Federación. (24 de noviembre de 1992). *Ley Federal de Protección al Consumidor*. Recuperado el 25 de septiembre de 2018, de

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/113\\_250618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/113_250618.pdf)

Diario Oficial de la Federación. (28 de Abril de 1995). *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*. Recuperado el 14 de Diciembre de 2017, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/46.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (27 de junio de 2006). *Ley de Vivienda*. Recuperado el 05 de Enero de 2018, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv\\_230617.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_230617.pdf)

Diario Oficial de la Federación. (6 de junio de 2012). *Ley General de Protección Civil*. Recuperado el 8 de septiembre de 2018, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC\\_230617.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_230617.pdf)

Diario Oficial de la Federación. (4 de abril de 2013). *Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas*. Recuperado el 05 de Enero de 2018, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISF.pdf>

Diario Oficial de la Federación. (11 de agosto de 2014). *Ley de Hidrocarburos*. Recuperado el 25 de septiembre de 2018, de

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro\\_151116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf)

Diario Oficial de la Federación. (12 de enero de 2016). *Ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos*. Recuperado el 26 de septiembre de 2018, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPSDMH\\_010618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPSDMH_010618.pdf)

Diario Oficial de la Federación. (18 de noviembre de 2016). *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Recuperado el 8 de septiembre de 2018, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOT-DU\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOT-DU_281116.pdf)

Díez Brezmes, A., & Serrano de Haro, P. (25 de noviembre de 2015). *Microseguros: retos y oportunidades*. Recuperado el 9 de diciembre de 2017, de

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/2015/11/25/microseguros-retos-y-oportunidades>

Díez, A. (15 de diciembre de 2016). *Microseguros: retos y oportunidades*. Recuperado el 5 de enero de 2018, de <http://www.portafolio.co/opinion/otros-columnistas-1/columna-ana-diez-16-de-diciembre-502302>

Garayosa Arruti, F. J. (2010). *La actividad microaseguradora y sus singularidades*. Recuperado el 7 de enero de 2018, de

[http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/gerencia/n106/es tud\\_01.html](http://www.mapfre.com/fundacion/html/revistas/gerencia/n106/es tud_01.html)

Gobierno de la República. (s.f.). *Reforma Energética*. Recuperado el 26 de septiembre de 2018, de Resumen Ejecutivo: [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Resumen\\_de\\_la\\_explicacion\\_de\\_la\\_Reforma\\_Energetica11.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Resumen_de_la_explicacion_de_la_Reforma_Energetica11.pdf)

Grupo Fórmula . (18 de Octubre de 2017). *Contadores proponen seguro obligatorio de inmuebles*. Recuperado el 20 de octubre de 2017, de

<http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=720207&idFC=2017>

Hernández, L. (21 de septiembre de 2017). *Menos de 10% de las casas tienen seguro contra sismos*. Recuperado el 3 de octubre de 2017, de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/solo-el-de-las-viviendas-en-mexico-estan-aseguradas.html>

Inegi. (2015). *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2015*. Recuperado el 10 de noviembre de 2017, de

<http://www.cnby.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Encuesta%20Nacional%20de%20IF/ENIF%202015.pdf>

Juárez, E. (15 de Octubre de 2017). *Qué cubre su seguro de daños en créditos hipotecarios*. Recuperado el 20 de octubre de 2017, de <https://www.eleconomista.com.mx/finanzaspersonales/Que-cubre-su-seguro-de-danos-en-creditos-hipotecarios-20171015-0054.html>

León, M. (13 de septiembre de 2017). *¿Cuánto cuestan a México los desastres naturales?* Recuperado el 15 de octubre de 2017, de <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/desastres-naturales-cuestan-a-mexico-425-mil-mdp-en-16-anos.html>

Leyva, J. (23 de octubre de 2017). *Seguros no alcanzan a cubrir deudas por créditos hipotecarios*. Recuperado el 1 de enero de 2018, de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/seguros-de-danos-no-alcanzan-para-deudas-por-el-credito.html>

Microinsurance Network. (2017). *El panorama del microseguro en América Latina y el Caribe 2017*. Recuperado el 7 de enero de 2018, de Mapa Mundial del Microseguro: [http://www.microinsurancenetwork.org/sites/default/files/Landscape%20of%20MI%20in%20LAC\\_2017\\_Preliminary%20Briefing%20Note\\_SP.pdf](http://www.microinsurancenetwork.org/sites/default/files/Landscape%20of%20MI%20in%20LAC_2017_Preliminary%20Briefing%20Note_SP.pdf)

Procuraduría Federal del Consumidor. (Noviembre de 2015). *Informe Anual 2014*. Recuperado el 25 de septiembre de 2018, de [https://www.profeco.gob.mx/n\\_institucion/inf\\_des/Informe%20Anual%202014%20web.pdf](https://www.profeco.gob.mx/n_institucion/inf_des/Informe%20Anual%202014%20web.pdf)

Presidencia de la República. (Agosto de 2018). *Sexto Informe de Gobierno 2017-2018*. Recuperado el 5 de septiembre de 2018, de [http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6\\_IG\\_INFORME\\_COMPLETO.pdf](http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6_IG_INFORME_COMPLETO.pdf)

Procuraduría Federal del Consumidor. (Noviembre de 2017). *Informe Anual 2016*. Recuperado el 26 de septiembre de 2018, de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/271233/Informe\\_Anuar\\_Profeco\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/271233/Informe_Anuar_Profeco_2016.pdf)

Ramo, M. (s.f.). *Microseguros: no son seguros chiquitos*. Recuperado el 06 de Enero de 2018, de <http://www.condusef.gob.mx/Revista/PDF-s/2012/152/micro.pdf>

Roldán, N. (28 de septiembre de 2017). *El costo, un obstáculo para no asegurar inmuebles: solo 4.5% tienen protección contra desastres*. Recuperado el 6 de octubre de 2017, de [\[malpolitico.com/2017/09/seguro-inmuebles-proteccion-contra-desastres/\]\(http://malpolitico.com/2017/09/seguro-inmuebles-proteccion-contra-desastres/\)](http://www.ani-</a></p></div><div data-bbox=)

Saldívar, B. (18 de Octubre de 2017). *IMCP propone seguro obligatorio para vivienda*. Recuperado el 20 de Octubre de 2017, de <https://www.eleconomista.com.mx/economia/IMCP-propone-seguro-obligatorio-para-vivienda-20171018-0133.html>

Secretaría de Energía. (2013). *Prospectiva de Petróleo Crudo y Petrolíferos 2013-2027*. Recuperado el 26 de septiembre de 2018, de

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62951/Prospectiva\\_de\\_Petr\\_leo\\_y\\_Petrol\\_feros\\_2013-2027.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62951/Prospectiva_de_Petr_leo_y_Petrol_feros_2013-2027.pdf)

Sedatu. (10 de Enero de 2018). *Censo de Viviendas Dañadas por los Sismos del Mes de Septiembre de 2017*. Recuperado el 10 de enero de 2018, de <http://transparencia.sedatu.gob.mx/#>

Segob. (2015). *Base de datos sobre el impacto socioeconómico de los daños y pérdidas ocasionados por los desastres en México*. Recuperado el 12 de enero de 2018, de <http://www.atlasmicroseguros.gob.mx/archivo/descargas.html>

Segob. (14 de diciembre de 2017). *Recursos destinados a desastres por estado*. Obtenido de

[http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Recursos\\_destinados\\_a\\_desastres\\_por\\_Estado](http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Recursos_destinados_a_desastres_por_Estado)

Senado de la República. (20 de Marzo de 2018). *Dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 8,9,11,12,13,14,15,16,17,18 y 19 de la Ley Federal para prevenir y sancionar los Delitos Cometidos en materia de Hidrocarburos*. Recuperado el 25 de septiembre de 2018, de [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/04/asun\\_3691452\\_20180405\\_1522870596.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/04/asun_3691452_20180405_1522870596.pdf)

SHCP. (7 de septiembre de 2017). *Comunicado 175. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó la Estrategia Nacional de Educación Financiera*. Recuperado el 18 de Noviembre de 2017, de

<https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-175-la-secretaria-de-hacienda-y-credito-publico-presento-la-estrategia-nacional-de-educacion-financiera>

SHCP. (2015). *Microseguros*. Recuperado el 04 de Enero de 2018, de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/95780/CUADERNOSYVIDEOS-MICROSEGUROS.pdf>

Tamayo , K. (12 de Octubre de 2017). *El seguro de hogar en México: aún en pañales*. Recuperado el 18 de Octubre de 2017, de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-inteligencia-publica/2017/10/12/seguro-hogar-mexico-aun-panales/>

Universidad Autónoma Metropolitana. (2010). *Teoría y práctica de la protección civil*. Recuperado el 25 de enero de 2018, de [http://www.uam.mx/proteccioncivil/teoriapractica\\_proteccioncivil\\_UAM\\_2010.pdf](http://www.uam.mx/proteccioncivil/teoriapractica_proteccioncivil_UAM_2010.pdf)

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 8 de noviembre de 2018.

**Diputados:** Arturo Escobar y Vega (rúbrica), Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés (rúbrica), Jesús Sergio Alcántara Núñez (rúbrica), Óscar Bautista Villegas, Marco Antonio Gómez Alcantar, Leticia Mariana Gómez Ordaz (rúbrica), Jorge Emilio González Martínez, Beatriz Manrique Guevara (rúbrica), Carlos Alberto Puente Salas (rúbrica), Rogelio Rayo Martínez, Jesús Carlos Vidal Peniche (rúbrica), Nayeli Arlén Fernández Cruz (rúbrica), Érika Mariana Rosas Uribe (rúbrica), Ana Patricia Peralta de la Peña (rúbrica), Humberto Pedrero Moreno.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 37 DE LA LEY FEDERAL DE CINEMATOGRAFÍA, A CARGO DE LA DIPUTADA SIMEY OLVERA BAUTISTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe, Simey Olvera Bautista, diputada integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura, en ejercicio de la facultad conferida en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, fracción II, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 37 de la Ley Federal de Cinematografía, al tenor de la siguiente

## Exposición de Motivos

Más allá del entretenimiento, la cinematografía nacional es una forma de proyección de nuestra cultura hacia el mundo entero. Es también un detonador económico que genera empleos y promueve la vena de productos y servicios. El gobierno de la República ha creado diversos instrumentos financieros para promover la industria cinematográfica, como el fideicomiso denominado Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (Fidecine), cuyo objeto es el fomento y promoción permanente de la industria cinematográfica nacional y brindar un sistema de apoyos financieros, de garantía e inversiones en beneficio de los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales. El Fidecine cuenta con un comité técnico y sus integrantes necesariamente deben estar vinculados con el quehacer cinematográfico. Uno de los representantes del comité lleva la representación sindical.

La conformación del comité está señalada en el artículo 37 de la Ley Federal de Cinematografía que data del 29 de diciembre de 1992. En la redacción original se contempla la participación de sólo un sindicato, el único existente en ese entonces. Actualmente se han incrementado las representaciones de los sectores que conforman el sector y al contemplarse en el comité una sola agrupación como representante de los trabajadores, hay un detrimento de los derechos de igualdad con relación a los otros sindicatos existentes y de los trabajadores dentro de la industria cultural cinematográfica.

En razón de lo anterior, la presente iniciativa propone que se modifique la redacción del artículo que se pretende reformar con el propósito de que se contemple la posibilidad de incluir en el comité antes mencionado, la representación de los trabajadores organizados, considerando el universo todos los sindicatos y asociaciones laborales existentes y no beneficiar únicamente a uno, tal y como se encuentra actualmente. Mantener la legislación en los términos actuales es excluyente y antidemocrático.

Sin lugar a dudas, el cine es una de las formas de mayor difusión de la cultura de México. Es una gran industria que genera fuentes de empleo, inversiones, productos creativos y promoción turística. Cuando se hace una película se detona un gran número de activi-

dades que tienen que ver con profesiones de diferente índole, como actores, directores, guionistas, productores, camarógrafos, iluminadores, escenógrafos, maquillistas, diseñadores de vestuarios, para arrojar un producto final que llegará a un gran público que estará dispuesto a ver algo en la pantalla. Estamos hablando de un motor económico con un peso cultural importante.

El primer ordenamiento en este ámbito fue en 1949 cuando se promulgó la Ley de la Industria Cinematográfica. Posteriormente se modificó en 1952, justo cuando se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para facultar al Congreso para legislar en materia de cinematografía. Tuvieron que pasar 43 años para que en 1992 se expidiera la Ley Federal de Cinematografía que está vigente. El propósito fundamental fue fomentar la creación y dar las condiciones para que todos los mexicanos estén en posibilidades de disfrutar de los bienes artísticos y culturales en este campo y así impulsar el desarrollo cultural de México, imprescindible para el progreso político, económico y social, y a la vez ampliar las oportunidades de acceso a los diversos sectores de la cultura y el arte.

La cinematografía es el ejemplo más claro de cómo una actividad cultural necesita de la existencia previa de una cadena productiva industrial para garantizar su subsistencia y establecer una buena comunicación con su público, adquiriendo las características de lo que se denomina una industria cultural. El cine, visto sólo como una actividad artística, se quedaría rezagado y condenado a que sólo unos cuantos pudieran acceder al trabajo creativo sin la participación de todos los colaboradores que requieren una producción cinematográfica. Por otro lado, una industria cinematográfica que prescinde del arte y la creatividad puede alcanzar grandes ventas, pero su paso por la vida sería efímero.

La ley de 1992 dejaba a esta actividad cultural a las fuerzas del mercado. Esta situación trajo como consecuencia una crisis que puso en riesgo de extinción a la expresión fílmica nacional.

La industria cultural cinematográfica nacional se ha transformado desde que se decretó la ley vigente y ello ha llevado al Legislativo a reformar este ordenamiento en seis ocasiones.

La primera reforma fue en 1996, cuando se derogó el artículo 5 original para que la Cineteca Nacional fuera administrada por la Secretaría de Educación Pública a través del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, en vez de estar sectorizada a la Secretaría de Gobernación.

La reforma de 1999 fue de gran envergadura, pues se añaden 32 artículos para establecer las condiciones en que el Estado mexicano tuviera la obligación de fomentar e impulsar la producción, distribución y exhibición cinematográfica. En esta reforma se definen los conceptos de industria cinematográfica nacional, obra cinematográfica, y se establece la titularidad de los derechos de explotación de una obra cinematográfica. Se reorganiza la ley de tal manera que el objeto de la ley se integra en disposiciones generales; el capítulo de producción, exhibición y comercialización se divide en tres y se conforman en capítulos diferentes. Además se agregan los capítulos referentes con la comercialización, distribución, clasificación, importación de películas, fomento a la industria cinematográfica, destacando la creación del Fondo de Estímulos al cine (Fidecine) con un espíritu democrático donde los que decidan sean especialistas que conformen parte de todos los sectores de la cadena productiva y los sectores social y privado, la cineteca nacional, autoridades competentes y sanciones, este último capítulo que sustituye al de infracciones.

En 2002 se hace una reforma mínima, consecuencia de una reforma a la Ley Federal de Derechos cuando se estableció que los fondos recaudados por los derechos por trámites se destinarían al Fidecine y se impuso que por cada boleto que se vendiera para las exhibiciones en salas, se destinaría un peso para el mismo fondo de apoyo.

La cuarta reforma, en el año 2006, cambia de manera sustancial la atribuciones de la Secretaría de Educación Pública a través del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes otorgándole básicamente las facultades para coordinar y supervisar, en lugar de dirigir y administrar.

La reforma número cinco de 2010 adiciona nueve artículos estableciendo visitas de verificación y medidas de aseguramiento a cargo de la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.



Finalmente, la reforma de diciembre de 2015, para sustituir Secretaría de Educación Pública por Secretaría de Cultura a partir de la creación de la nueva dependencia.

Lamentablemente la reforma de 2002 quedó sin efectos, pues aunque se impuso lo que se denominó popularmente el *peso en taquilla*, como la Ley Federal de Cinematografía refiere como una de las aportaciones al Fidecine lo señalado en la fracción IV del artículo 19 C de la Ley Federal de Derechos, se derogó 23 meses después, sin reformar la Ley Federal de Cinematografía, de tal suerte que esta última refiere un apoyo para la producción cinematográfica a partir de un artículo de la Ley Federal de Derechos inexistente.

De todas estas reformas la más importante fue la de 1999 ya que, además de definir con mayor claridad varios conceptos que se usan dentro del ámbito cinematográfico, se crea el fideicomiso –al que ya nos hemos referido– denominado Fondo de Inversión y Estímulos al Cine (Fidecine), cuyo objeto, de acuerdo con lo que señala el artículo 33 del propio ordenamiento, será el fomento y promoción permanentes de la industria cinematográfica nacional, que permita brindar un sistema de apoyos financieros, de garantía e inversiones en beneficio de los productores, distribuidores, comercializadores y exhibidores de películas nacionales.

Aquí está justamente la esencia de la iniciativa que se presenta. Cuando se crea el Fidecine, se establece cómo se integra el fondo, cuál debe ser el destino de los recursos, la estructura del fideicomiso y en el artículo 37 se señala que para la evaluación de los proyectos y el otorgamiento de los recursos, el Fidecine contará con un comité técnico integrado por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno del Instituto Mexicano de Cinematografía; uno por la Academia Mexicana de Ciencias y Artes Cinematográficas; uno del Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica de la República Mexicana (STPC), uno de los productores, uno de los exhibidores y uno de los distribuidores, a través de sus organismos representativos.

Vale la pena señalar que después de 1999, el proceso para la democratización del país se ha acelerado de manera muy dinámica. La participación social y de los diversos sectores ha cobrado mayor relevancia y ha sido determinante para mejorar la definición de políticas

públicas, establecer mecanismos para la rendición de cuentas, la transparencia y el más óptimo ejercicio de los recursos públicos.

La reforma de 1999, tal como lo dijo en 1998 el senador Eduardo Robledo Rincón, en la tribuna al aprobarse el dictamen en la Cámara de Senadores:

“...responde a una sentida y unánime demanda de la comunidad cinematográfica... se rompen años de burocratismo, y se propicia la participación de todos los sectores. Por ello, la propuesta alienta a aquellos elementos de desregulación, notoriamente propiciatorio, de una moderna industria cinematográfica... Se busca con ello, ser receptivo y consciente del momento de crisis del cine. Pero también, de la voluntad colectiva de transformación que predomina hoy entre todos sus miembros... Se impulsó la participación de quienes están directamente involucrados en la actividad cinematográfica. Esto es, de productores, de directores, de guionistas, de actores, de dirigentes sindicales y representantes de instituciones académicas. Todo esto, con el propósito de mantener abiertas las puertas de las comisiones del Senado, a todos aquellos que quisieran expresar sus puntos de vista en torno a la iniciativa...”.

Es preciso reconocer que actualmente la integración del comité a que se refiere el artículo 37 de la Ley Federal de Cinematografía no permite la participación equilibrada de sectores importantes de la industria quienes tendrían que intervenir de acuerdo con el espíritu del legislador y con los avances democráticos que demanda la sociedad sobre todo cuando se trata de ejercer de manera justa, equitativa y transparente los recursos públicos.

Es nuestra obligación reconocer el derecho consagrado en nuestra Carta Magna, en relación con la posibilidad de que todo trabajador y toda trabajadora puedan organizarse en sindicatos con la finalidad de hacer valer y, en su caso, proteger sus conquistas laborales, en beneficio de su calidad de vida, tranquilidad, solvencia y futuro económico.

Es claro que a lo largo de los años, las organizaciones gremiales, incluso dentro de una misma institución se han diversificado, por ello no es ajeno al legislador la existencia de dos o más figuras sindicales que, con independencia de la temporalidad con que haya sido

constituida una respecto de la otra, deben tener los mismos derechos a participar en aquellos asuntos que les mandata la norma adjetiva.

Actualmente, en el ámbito sindical cinematográfico se cuenta con más de diez organizaciones fílmicas, pero podría duplicarse si tomamos en cuenta otros sindicatos, como los de la televisión y el audiovisual cuya convergencia tecnológica e interacción ya es un hecho, aunque podría haber la participación de trabajadores que tienen la libertad constitucional de no estar agremiados en una representación sindical.

El artículo 37 de la Ley Federal de Cinematografía es anacrónico, ya que establece que uno de los integrantes del Fidecine es un integrante del STPC. Un sindicato, creado en 1946, que contaba originalmente con secciones que ya no existen. Hoy por hoy están otros, entre los cuales podemos señalar la Sección de Autores y Compositores de Música, la Sección 49 del Sindicato de Trabajadores de la Industria Cinematográfica (STIC, 1934), la Sección 50 del (STIC, 1979), el Sindicato de Técnicos y Manuales (1974), el Sindicato Justo Sierra (1994); la Asociación Nacional Cinematográfica de Trabajadores Independientes (Anciti, 1989), los sindicatos espejo de las secciones que agrupa el STPC como son el Sindicato de Directores y Realizadores (1990), el Sindicato de Escritores de Cine, Radio y Televisión y la Asociación Nacional de Actores (1946).

También están facultados por la ley algunos sindicatos de la Radio y la Televisión que prestan sus servicios a empresas de televisión y el audiovisual, mismos que cuentan con una sección para dar servicios cinematográficos como son: Sindicato Industrial de Trabajadores y Artistas de Televisión y Radio, Similares y Conexos de la República Mexicana (Sitaty), Sindicato de Trabajadores de la Industria de la Radiodifusión, Televisión, Similares y Conexos de la República Mexicana (STIRT), Sindicato Nacional de la Industria de Trabajadores de Radio y Televisión y Conexos de la República Mexicana con sede en Nuevo León (STRV), Sindicato de Empleados de Radio, Televisión, y Organizaciones conexas de la República Mexicana (SERTO), sede en Jalisco.

Con base en lo anterior, se propone la siguiente modificación:

Texto actual	Texto propuesto
ARTÍCULO 37.- ... Dicho Comité se integrará por: Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno del Instituto Mexicano de Cinematografía; uno por la Academia Mexicana de Ciencias y Artes Cinematográficas; uno del Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica de la República Mexicana, uno de los productores, uno de los exhibidores y uno de los distribuidores, a través de sus organismos representativos.	Artículo 37. ... Dicho Comité se integrará por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno del Instituto Mexicano de Cinematografía; uno por la Academia Mexicana de Ciencias y Artes Cinematográficas; <b>un representante de los trabajadores cinematográficos que se elegirá de manera personal por voto secreto y directo</b> ; uno de los productores; uno de los exhibidores y uno de los distribuidores, a través de sus organismos representativos.

El hecho de que los legisladores privilegiaran al STPC como miembro permanente del Comité Técnico del Fidecine, se hizo pensando que en su estructura seccional se agrupaban directores, guionistas, técnicos, filarmónicos (músicos) y actores, lo que permitía una sana rotación para que se cumpliera el espíritu incluyente, lo que impedía la creación de grupos de poder con intereses creados.

Desgraciadamente, mientras se rotaban los representantes de la producción, distribución, exhibición, Imcine y Academia, en el STPC siempre se ha enviado a la misma representante desde 2002 hasta nuestros días. Esta situación ha provocado la molestia entre la comunidad fílmica, ya que no hay certidumbre de que haya un espíritu que permita participar a todos los trabajadores por igual, ya que es muy probable que no se incluya a productores que no son afines a la agrupación sindical. Para evitar lo anterior, los otros sindicatos y trabajadores en general han solicitado participar en las decisiones del comité técnico del Fidecine, pero la respuesta siempre ha sido negativa, toda vez que no está contemplada esta posibilidad en el artículo 37 de la Ley Federal de Cinematografía.

Por ello, la que suscribe considera indispensable la reforma al artículo 37 de la Ley Federal de Cinematografía para que de manera expresa quede establecida la participación de un representante por parte de uno de los sindicatos en el comité a que hace referencia el antes citado precepto, a fin de adecuarlo a una innegable realidad, la rotación de representantes para evitar los intereses creados, al tiempo que se actualizan los postulados que dieron origen a la norma y a las modificaciones posteriores, en beneficio de la industria cinematográfica, los miles de mexicanas y mexicanos que participan en ella y, sobre todo, en beneficio del país.

Con base en lo anterior, pongo a consideración de este pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo 37 de la Ley Federal de Cinematografía**

**Único.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley Federal de Cinematografía para quedar como sigue:

#### **Artículo 37. ...**

Dicho Comité se integrará por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; uno del Instituto Mexicano de Cinematografía; uno por la Academia Mexicana de Ciencias y Artes Cinematográficas; **un representante de los trabajadores cinematográficos que se elegirá de manera personal por voto secreto y directo;** uno de los productores; uno de los exhibidores y uno de los distribuidores, a través de sus organismos representativos.

#### **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 Mexicano de Cinematografía deberá hacer las reformas a las Reglas de Operación del **Fondo de Inversión y Estímulos al Cine** y a las demás disposiciones normativas que se deriven de la presente reforma, dentro de los 30 días siguientes a la publicación del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de noviembre de 2018.

Diputada Simey Olvera Bautista (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE, A CARGO DE LA DIPUTADA LIZBETH MATA LOZANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que propone, Lizbeth Mata Lozano, diputada de la LXIV Legislatura, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que otorga el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 54 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, a fin de promover la democratización y renovación periódica de los órganos de gobierno y representación de las asociaciones deportivas nacionales, con base en la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

La importancia que representan las asociaciones deportivas en el desarrollo y la evolución del deporte Mexicano es ampliamente reconocida, pues se trata de las instancias encargadas de promover e impulsar la práctica del deporte, como entes de naturaleza técnica en su respectiva disciplina en cualquiera de sus modalidades y manifestaciones en todo el territorio nacional.

Dado su papel preponderante y trascendente al interior de la comunidad deportiva, ejercen por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando como agentes colaboradores del gobierno federal, considerándose por ese solo hecho, actuación de utilidad pública, bajo la coordinación de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (Conade).

Cabe destacar que, por su relación de coordinación y colaboración con la Federación, los Estados y los Municipios, las asociaciones deportivas nacionales, son sujetas de apoyos y estímulos, bajo la condición de encontrarse inscritas como tales ante la Conade, entre otros requisitos previstos en la Ley General de Cultura Física y Deporte.

Asimismo, son sujetas de incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos en los términos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Reali-

zadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, si entre sus objetivos se encuentra la promoción del deporte.

De ahí, que al paso por lo menos de una década, se haya venido consolidando la idea de fortalecer la legislación mexicana a fin de mejorar los mecanismos administrativos para lograr mayor transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos presupuestales que son asignados a las asociaciones deportivas por las autoridades de la administración pública federal, como se ha reflejado en los diversos cambios legislativos que ha tenido la Ley en materia de cultura física y deporte.

Lo anterior, ha sido reiterado también por el Poder Judicial de la Federación al resolver la contradicción de tesis 40/2015, publicada el 01 de julio de 2016 en el Semanario Judicial de la Federación, cuyo rubro se denomina: “Federaciones deportivas mexicanas. Son particulares equiparados a una autoridad para efectos del juicio de amparo cuando ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando como agentes colaboradores del gobierno federal y como consecuencia de manejar recursos públicos”.

En esa tesitura, no hay duda de la utilidad pública de que están investidas las asociaciones deportivas nacionales, de ahí que haya sido notoria la proliferación de un sinnúmero de conflictos internos originados por la existencia de 2 o más federaciones o asociaciones deportivas de una misma disciplina o pleitos interminables producto de los resultados electorales por la renovación de sus órganos de gobierno y de representación, alcanzando niveles inesperados de temporalidad y gran deterioro del deporte federado.

Lo que a la postre trajo consigo, la creación del Consejo de Vigilancia Deportiva Electoral, en el contenido de la nueva Ley General de Cultura Física y Deporte, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 07 de junio de 2013, que como su nombre lo indica, vigilaría los procesos electorales de las asociaciones deportivas, observando que se cumplan con los principios de legalidad, transparencia, equidad e igualdad de oportunidades dentro de los marcos democráticos y representativos, con estricto apego a las disposiciones estatutarias legales nacionales e internacionales aplicables.

No obstante, el avance registrado, lamentablemente aún subsisten vicios y persisten prácticas nocivas en la estructura interna y funcionamiento de las asociaciones deportivas mexicanas, que atentan contra los principios de democracia, representatividad, equidad, legalidad, transparencia y rendición de cuentas, que conforme a sus estatutos sociales y a la Ley General de Cultura Física y Deporte, deben observarse en todo momento.

Con base en la información difundida en el diagnóstico contenido en el Programa Nacional de Cultura Física y Deporte 2014-2018, ninguna de las asociaciones deportivas nacionales contaba con un plan estratégico, tampoco con manuales de organización y procedimientos, de tal manera que la administración que ejercían era empírica; además hacia finales del año 2013 ninguna asociación deportiva nacional había cumplido con la comprobación de los recursos públicos que le había otorgado la Conade en años anteriores. En efecto, se diagnosticaba como conclusión la existencia de debilidad en la organización y profesionalización de las federaciones y/o asociaciones deportivas mexicanas.

Ya desde sus estrategias (2.2 y 2.3), el referido Programa Nacional de Cultura Física y Deporte, planteaba la necesidad de “Fortalecer el marco jurídico para favorecer la nueva Ley General de Cultura Física y el Deporte” y de “Reformar, modernizar y profesionalizar las Asociaciones Deportivas Nacionales”, por medio de diversas líneas de acción específicas, destacando lo siguiente:

- Impulsar una reforma al Código Civil que reestructure el, funcionamiento y gestión de las Asociaciones Deportivas Nacionales (líneas de acción 2 de la estrategia 2.2).
- Promover la participación democrática plural e incluyente de todos los integrantes de las asociaciones deportivas nacionales (línea de acción 9 de la estrategia 2.3).

Es del dominio público, el hecho de que en un gran número de federaciones deportivas, las prácticas para democratizar sus procesos electorales para renovar a los miembros de sus órganos de gobierno y representación, son cada vez más cuestionables, incluso al día de hoy, existen presidentes de federaciones deportivas

que han permanecido en su cargo por más de dos décadas, lo que nos conduce a cuestionarnos si los resultados deportivos que reportan en su disciplina especializada, son los deseados por los Mexicanos, en proporción a la utilidad pública que les caracteriza a estas asociaciones deportivas.

Anteriormente, por el año 1988, los presidentes y miembros de los consejos directivos de las asociaciones deportivas nacionales, podían ostentar sus cargos por un máximo de dos ciclos olímpicos, es decir ocho años, sin embargo, no han sido pocos los casos en que los directivos de diversas federaciones deportivas han abusado de la figura de la reelección consecutiva por periodos indefinidos.

Ya desde principios de los años noventa y hasta antes del mes de octubre de 2016, el Estatuto de la Confederación Deportiva Mexicana A.C. (Codeme), organismo que agrupa a las federaciones deportivas del país, consideraba la reelección de manera indefinida en favor de los integrantes de sus órganos de gobierno y representación, siempre que se lograra contar con las dos terceras partes de la votación de sus miembros afiliados.

Tan solo por citar algunos casos que han sido notables, merece importancia resaltar a la Federación Mexicana de Atletismo, a la Federación Mexicana de Natación, a la Federación Mexicana de Boxeo y al Comité Olímpico Nacional (COM); en las primeras dos Federaciones mencionadas algunos de sus Presidentes han logrado reelegirse en al menos 3 ocasiones durando poco más de una década en el cargo; en lo que respecta a las últimas 2 de las menciones, no es desconocido para la comunidad boxística que su actual Presidente ha detentado el cargo por más de 27 años reeligiéndose ininidad de ocasiones consecutivas, y para los olímpistas que un directivo del COM perduró durante más de 36 años como Presidente hasta el 2001.

Ahora bien, la reelección consecutiva por tiempo indefinido o prolongado de algunos de los directivos del deporte federado no sería flanco de serios cuestionamientos, si no fuera por la realidad de los pobres resultados que reportan en las justas profesionales de sus respectivas disciplinas y especialidades, situación que no es ajena dentro de las asociaciones, clubes y ligas deportivas de todos los niveles.

Por ejemplo, en Atletismo, del 2011 a la fecha, se disminuyó el número total de medallas incluyendo las de oro; en Boxeo, luego de 7 ediciones de Juegos Olímpicos, es decir en más de 27 años, más de un cuarto de siglo, apenas se han logrado dos medallas olímpicas; en Natación, los números también distan de positivos, como en la participación en Juegos Panamericanos de 2015, que al excluir clavados y nado sincronizado, prácticamente no se obtuvo ninguna medalla.

En efecto, al no haber coincidencia y correlación entre resultados positivos y reelecciones consecutivas en órganos directivos del deporte federado en una cantidad considerable de casos, puede arribarse a la conclusión de que no es sano para las asociaciones deportivas mexicanas que los periodos de gobierno y representación entre sus asociados se extiendan por décadas enteras, mucho menos, cuando la Ley General de Cultura Física y Deporte consagra que en su estructura interna y funcionamiento deben observarse los principios de democracia, representatividad y equidad entre otros.

Afortunadamente, algunas organizaciones deportivas mexicanas han venido modernizando sus normas internas para hacerlas más democráticas, como sucede con los Estatutos de la Codeme que fueron actualizados acercándose a los estándares internacionales más aceptados, como aplica con los miembros del Consejo Directivo del Comité Olímpico Internacional (COI), quienes duran 4 años en el cargo y solamente pueden ser electos para un periodo adicional por el mismo tiempo; si desean participar de nueva cuenta en el Consejo Directivo del COI, deberán esperar al menos dos años posteriores a su reelección y como también aplica en gran parte de las Federaciones Internacionales que han ajustado sus marcos normativos para establecer límites a la temporalidad consecutiva en cargos directivos.

En el entendido de seguir la tendencia de las mejores prácticas y estándares de orden internacional en materia de reelección consecutiva en cargos directivos de las asociaciones deportivas y a fin de plantear una solución a la problemática descrita previamente, se propone reformar el artículo 54 de la Ley General de Cultura Física y Deporte para que todas las asociaciones civiles que cuentan con objeto social de fomento y desarrollo deportivo, llámese federaciones, asociaciones, ligas o clubes, ajusten sus estatutos, para establecer la obligación de renovar periódicamente sus órga-

nos de gobierno y representación, con posibilidad de reelección consecutiva hasta por un periodo adicional, si desean obtener su registro ante la Conade para ser sujetos de estímulos y apoyos presupuestales.

El derecho Constitucional a la cultura física y a la práctica del deporte, nos impone como autoridades legislativas que formamos parte del Estado Mexicano, el deber de impulsar la transformación del sistema deportivo mexicano mejorando los elementos administrativos, técnicos, normativos y tecnológicos de quienes integran toda la comunidad deportiva, sobre todo de las asociaciones deportivas que conforman el deporte federado.

Como diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados estamos dispuestos a cumplir este mandato y así lo hemos suscrito en la Agenda Legislativa del primer periodo ordinario de sesiones, de cuyo “Eje 4” denominado “Desarrollo humano y superación de la pobreza” se desprende dentro del tema “Educación de calidad e innovación”, nuestra propuesta de “Revisar la legislación en materia de cultura física y deporte para promover reformas dirigidas a ... impulsar la democratización y rendición de cuentas de las asociaciones civiles deportivas”.

Por lo anteriormente expuesto someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 54 de la Ley General de Cultura Física y Deporte**

**Único.** Se reforma y adiciona el artículo 54 de la Ley General de Cultura Física y Deporte, para quedar como sigue:

**Artículo 54.** Las Federaciones Deportivas Nacionales que soliciten su registro como Asociaciones Deportivas Nacionales a la Conade deberán cumplir con los siguientes requisitos:

I. ... a III. ...;

IV. Contemplar en sus estatutos, además de lo señalado en la legislación civil correspondiente, lo siguiente:

a) Órganos de **gobierno y representación**, de administración, de auditoría, de evaluación de resultados y de justicia deportiva, así como sus respectivas atribuciones, sin perjuicio de las demás que se establezcan en la presente Ley y su Reglamento;

b) ... a e) ...;

f) Mecanismos de apoyo para sus deportistas afiliados, dirigidos a todos aquellos trámites que se requieran para su participación en competencias nacionales e **internacionales**;

g) El reconocimiento de la facultad de la Conade de fiscalizar la correcta aplicación y ejercicio de los recursos públicos, así como evaluar los resultados de los programas operados con los mencionados recursos, y

**h) La obligación de renovar periódicamente sus órganos de gobierno y representación, con posibilidad de reelección consecutiva hasta por un periodo adicional.**

V. ... a VI. ...;

...

#### **Transitorios**

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

Dado en la honorable Cámara de Diputados,  
Ciudad de México, a 31 de octubre de 2018.

Diputada Lizbeth Mata Lozano (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, Y GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO MIGUEL ÁNGEL JÁUREGUI MONTES DE OCA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, diputado Miguel Ángel Jáuregui Montes de Oca, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de este honorable Congreso, la **iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas fracciones de los artículos 3, se adiciona la fracción XIV; 19, párrafo primero; 28, párrafo segundo; 36, se modifica el título del Capítulo V y el párrafo primero; 43, párrafo segundo; 47, párrafo primero; 50, párrafo primero; 54, párrafo primero, y el 57, párrafo segundo, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; 8, párrafo segundo; 23, párrafo primero; 27, párrafo quinto, y 86, párrafo primero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 43, párrafo cuarto, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; 38, numeral 1, inciso k), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Como parte de los acontecimientos que han lacerado a la sociedad mexicana está la corrupción, misma que se convirtió en un fenómeno complejo que ha disminuido a las instituciones y ha dañado a la sociedad, a la economía y a la democracia mexicana.

El esfuerzo por combatir a la corrupción en México se ha reflejado en la modificación y creación de las leyes necesarias para hacer frente a este fenómeno. Como muestra de esto, los últimos años han estado marcados por importantes reformas constitucionales y la creación de nuevas leyes que constituyen el marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción.

La reforma constitucional de 2014, la cual adiciona y reforma diversas disposiciones del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.

Esta reforma amplió el catálogo de los sujetos obligados a transparentar su información. La reforma incluyó, por ejemplo, **la obligación de hacer pública la información de los partidos políticos, los sindicatos, los órganos autónomos, los fideicomisos y los fondos públicos**; fortalece al organismo garante a nivel federal y sienta las bases para crear organismos locales autónomos en todo el país; así como, **reconoce y promueve el acceso a la información como un derecho fundamental** para el desarrollo de la vida democrática mexicana. Otro gran esfuerzo que se logró a favor de la transparencia fue en mayo de 2014, día en que se publicó la Ley General de Acceso a la Información Pública.

Por otro lado, en el año 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política en Materia de Combate a la Corrupción. Entre estas reformas, destacan cuatro:

-La primera es la creación del Sistema Nacional Anticorrupción en el artículo 113 constitucional.

-La segunda es el reconocimiento de la facultad que tiene el Congreso para expedir las leyes que establezcan las bases del Sistema Nacional Anticorrupción.

-La tercera establece las responsabilidades de los servidores públicos y los particulares que incurran en actos de corrupción.

-Y, por último, la cuarta reforma amplía y fortalece las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.<sup>1</sup>

El tema de la corrupción en México y en el mundo infortunadamente no es un tema novedoso. De hecho, es un tema ya añejo y que hoy ocupa la agenda de organizaciones internacionales y de muchas empresas a nivel global. Si bien se han logrado avances regulatorios notables, tanto a nivel local como a nivel global, también es cierto que cada vez se descubren esquemas más sofisticados para llevar a cabo actos de corrup-

ción. Hoy el mundo se encuentra dividido en dos polos, uno conformado por países y organismos internacionales que empujan y fomentan medidas más severas para prevenir y combatir la corrupción; y otro conformado por los países, generalmente en vías de desarrollo, que enfrentan retos importantes no solo respecto a la falta de legislación en materia anticorrupción sino en la falta de aplicación de esta. México tiene ya varios años realizando esfuerzos en diferentes niveles para prevenir y combatir la corrupción. Estos esfuerzos van desde la suscripción e implementación de convenciones y tratados internacionales en esta materia, hasta proyectos legislativos en las que se abrogan, reforman y publican nuevos ordenamientos legales como es el recién instalado Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El SNA está conformado por una serie de reformas a diferentes ordenamientos jurídicos que abarcan desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otras leyes y sus reglamentos hasta la expedición de nuevas leyes secundarias, como a continuación mostramos:

Este esfuerzo de México se ve complementado por lo sucedido en la sexta ronda de negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en la que los tres países, México, Estados Unidos y Canadá, acordaron actualizar sus respectivos marcos jurídicos para cumplir con los estándares internacionales en la materia y sancionar delitos como el soborno, la malversación, desvíos de recursos y cohecho internacional. “Ahora, México deberá concluir los temas pendientes en la agenda del SNA, **como la designación de la fiscalía general de la nación, la fiscalía especializada en materia anticorrupción** y las leyes secundarias en algunos casos.”

Los instrumentos internacionales en materia anticorrupción, las convenciones internacionales en materia anticorrupción, existen convenciones que reflejan el esfuerzo realizado por la comunidad internacional para combatir la corrupción en el mundo y de los cuales tienen como sus principales propósitos y aportaciones en el tema de la lucha contra la corrupción:

I. La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA). Este primer esfuerzo es patrocinado por la OEA. “Esta Convención constituye el primer instrumento jurídico internacional en este campo (anticorrupción) que reconoce la trascendencia interna-

cional de la corrupción y la necesidad de promover y facilitar la cooperación entre los Estados para combatirla.” La Convención fue aprobada en Caracas Venezuela en 1996. La Convención, de acuerdo con su artículo II, tiene dos propósitos fundamentales: 1. El primero se refiere al esfuerzo que cada Estado debe realizar al interior para tomar medidas encaminadas a “prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”; y 2. El otro propósito fundamental se refiere a la cooperación que debe de haber entre los Estados firmantes para que estos esfuerzos sean más eficientes y efectivos en su implementación y aplicación.

Una de las principales aportaciones de esta Convención fue el compromiso que hacen los Estados firmantes para adoptar medidas internas que ayuden a crear y fortalecer una serie de controles encaminados a minimizar la exposición de los funcionarios públicos.<sup>2</sup>

Asimismo, el compromiso de esta honorable Cámara de Diputados es fortalecer a todas y cada una de las instituciones encargadas de proteger, vigilar, promover y sancionar los actos ejercidos por las y los servidores públicos y particulares realizados en el ejercicio de sus funciones en detrimento de los intereses del estado y que se convierten como actos de corrupción y vulneran los principios rectores para la transparencia y rendición de cuentas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración de este honorable Congreso, la presente iniciativa con proyecto de:

**Decreto** por el que reforman y adicionan diversas fracciones de los artículos 3, se adiciona la fracción XIV; 19, párrafo primero; 28, párrafo segundo; 36, se modifica el título del Capítulo V y el párrafo primero; 43, párrafo segundo; 47, párrafo primero; 50, párrafo primero; 54, párrafo primero, y el 57, párrafo segundo, de la **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**; 8, párrafo segundo; 23, párrafo primero; 27, párrafo quinto, y 86, párrafo primero, de la **Ley General de Responsabilidades Administrativas**; 43, párrafo cuarto, de la **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa** y 38, numeral 1, inciso k), de la **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**.



**Primero.** Se reforma y adicionan los artículos 3, se adiciona la fracción XIV; 19, párrafo primero; 28, párrafo segundo; 36, se modifica el título del Capítulo V y el párrafo primero; 43, párrafo segundo; 47, párrafo primero; 50, párrafo primero; 54, párrafo primero, y 57, párrafo segundo, de la **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción**, para quedar como sigue:

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

I. al XIII. ...

**XIV. Sistemas Municipales y Alcaldías:** los sistemas anticorrupción de las entidades federativas a que se refiere el Capítulo V del Título Segundo de la presente Ley.

**Artículo 19.** Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana se rotarán **cada 18 meses** ~~anualmente~~ la representación ante el Comité Coordinador, atendiendo a la antigüedad que tengan en el Comité de Participación Ciudadana.

...

**Artículo 28.** ...

El órgano de gobierno celebrará por lo menos ~~cuatro~~ **ocho** sesiones ordinarias por año, además de las extraordinarias que se consideren convenientes para desahogar los asuntos de su competencia. Las sesiones serán convocadas por su Presidente o a propuesta de cuatro integrantes de dicho órgano.

...

...

## Capítulo V

### De los Sistemas Locales, Municipales y Alcaldías

**Artículo 36.** Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los Sistemas Locales, **municipales y alcaldías** atendiendo a las siguientes bases:

I. a VII. ...

**Artículo 43.** ...

Para tal fin, el Sistema Nacional de Fiscalización fomentará el establecimiento de un programa de capacitación coordinado, que permita incrementar la calidad profesional del personal auditor y mejorar los resultados de la auditoría y fiscalización, **incorporando en dicho programa indicadores anuales que permitan medir el avance y aprovechamiento de personal.**

**Artículo 47.** Los integrantes del Sistema Nacional de Fiscalización celebrarán reuniones ordinarias cada ~~seis~~ **tres** meses y extraordinarias cuantas veces sea necesario, a fin de dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos y acciones planteados en la presente Ley y demás legislación aplicable. Para ello, podrán valerse de los medios de presencia virtual que consideren pertinentes.

**Artículo 50.** Los integrantes del Sistema Nacional y de los Sistemas Locales, **municipales y alcaldías** promoverán la publicación de la información contenida en la plataforma en formato de datos abiertos, conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la demás normatividad aplicable.

...

**Artículo 54.** El sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización será la herramienta digital que permita centralizar la información de todos los órganos integrantes de los mismos, incluidos los órdenes **de gobierno** federal, estatal y, ~~eventualmente~~, municipal y **alcaldías.**

**Artículo 57.** ...

El informe anual a que se refiere el párrafo anterior deberá ser aprobado como máximo treinta días previos ~~a que culmine el periodo anual~~ **al periodo de gestión que corresponda a de la presidencia en turno.**

...

**Segundo.** Se reforman y adicionan los artículos 8, párrafo segundo, 23, párrafo primero, 27, párrafo quinto, y 86, párrafo primero, de la **Ley General de Responsabilidades Administrativas**, para quedar como sigue:

**Artículo 8.** Las autoridades de la Federación y las entidades federativas concurrirán en el cumplimiento del objeto y los objetivos de esta Ley.

El Sistema Nacional Anticorrupción establecerá las bases y principios de coordinación entre las autoridades competentes en la materia en la Federación, las entidades federativas y los municipios y **alcaldías**.

**Artículo 23.** El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción deberá establecer los mecanismos para promover y permitir la participación de la sociedad en la generación de políticas públicas dirigidas al combate a las distintas conductas que constituyen Faltas administrativas, **mismo que deberán ser mediante planes y programas anuales medibles, los cuales se reflejarán en un sistema de indicadores que deberán ser públicos.**

**Artículo 27.** ...

...

...

...

Los entes públicos, **los organismos autónomos federales y locales, el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales, los Congresos Locales** previo al nombramiento, **ratificación**, designación o contratación de quienes pretendan ingresar al servicio público, **colocarán dentro de las convocatorias que en su caso aplique el requisito para consultar en el sistema nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional, con el fin de verificar si existen inhabilitaciones de dichas personas.**

**Artículo 86.** El monto de la sanción económica impositiva se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, ~~en~~ tratándose de contribuciones y aprovechamientos, o de la legislación aplicable en el ámbito local.

**Tercero.** Se reforman y adicionan el artículo 43 párrafo cuarto de la **Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa** para quedar como sigue:

**Artículo 43.** ...

...

...

Las Comisiones Legislativas encargadas del dictamen correspondiente deberán solicitar información a las autoridades, relativas a antecedentes penales y/o administrativos que consideren necesarias para acreditar la idoneidad de las propuestas, **así mismo realizar la consulta obligada en el sistema nacional de Servidores Públicos y particulares sancionados de la Plataforma digital nacional, con el fin de verificar si existen inhabilitaciones de dichas personas.**

**Cuarto.** Se reforma y adiciona el artículo 38, numeral 1, inciso k), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 38.**

1. Los Consejeros Electorales deberán reunir los siguientes requisitos:

a) A j) ...

**k) Deberá realizar la consulta al sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados de la plataforma digital nacional, con el fin de verificar si existen inhabilitaciones de dichas personas.**

2. ...

3. ...

### **Transitorios**

**Primero.** Que, en un plazo de 180 días a partir de la publicación en la gaceta oficial, se armonicen las leyes locales correspondientes en cada uno de los congresos locales y se creen los órganos municipales y alcaldías para tener completo el Sistema Nacional Anticorrupción.

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

Notas

- 1 <http://sna.org.mx/nosotros/#antecedentes>
- 2 <https://www.mgps.com.mx/wp-content/uploads/2018/06/Arti%CC%81culo-trimestral-Luis-Felipe-Ortiz-Cervantes-1.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 8 de noviembre de dos mil dieciocho.

Diputado Miguel Ángel Jáuregui Montes de Oca (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. Y 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ROMERO HERRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Las suscritas y los suscritos, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto ‘por los artículos 72, inciso h), y 71, fracción II, 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, sometemos a consideración de esta soberanía, la **iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de constituir el Instituto Nacional para la Vigilancia y Evaluación de los Programas, Acciones y Políticas Públicas**, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La administración pública requiere un control del gasto público eficiente, basado en metas y resultados, para este objetivo, es necesario un marco legal que establezca los mecanismos de control interno y externo suficientes para vigilar el cumplimiento de objetivos de los programas y políticas públicas que implemente el gobierno federal.

Al día de hoy el **marco constitucional**, en términos de referencias a la evaluación, es el siguiente:

La Constitución establece la *evaluación* en diversos rubros, aunque **no existe una disposición expresa que ordene la evaluación de todas y cada una de las acciones de gobierno planificadas**, es decir, programas y políticas públicas.

**No existe alguna disposición** que permita reglamentar en una ley ordinaria la existencia de un organismo (con independencia de su naturaleza jurídica) **que evalúe y vigile** el cumplimiento de los objetivos establecidos en cada programa y política pública nacional.

Las máximas referencias a la *evaluación* en el texto constitucional son la siguiente:

Interés superior de la niñez (2011)	Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral	Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y <b>evaluación</b> de las políticas públicas dirigidas a la niñez.	4º, noveno párrafo
Seguridad pública y prevención del delito (2016)	Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública que estará sujeto a las siguientes bases mínimas	Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de <b>evaluación de las políticas de prevención del delito</b> así como de las instituciones de seguridad pública.	21, párrafo décimo, inciso d)
Plan Nacional de Desarrollo (2013)	El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.	La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y <b>evaluación del plan y los programas de desarrollo</b> . Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.	26, apartado A.
Facultades del Congreso de la Unión (2015)	Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución.	Expedir leyes que normen la <b>evaluación de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales</b>	73, fracción XXIV
Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (2015)	Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.	Evaluar los resultados de la <b>gestión financiera</b>	74, fracción VI
Auditoría de recursos por parte de la ASF y CONEVAL (2008)	Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.  El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La <b>evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.</b>	Evaluar los resultados del ejercicio de los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México	134, párrafo segundo y quinto

Por su parte, los **órganos de evaluación de programas y políticas públicas de carácter constitucional** con los que hoy cuenta el país son los siguientes:

La Constitución contempla una serie de organismos encargados de evaluar las políticas públicas, entre ellas, los programas sociales, en diferentes materias.

Denominación	Naturaleza	Competencia	CPEUM
INEE Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2013)	organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio	evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior	3º, párrafo tercero, fracción IX
INEGI* Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (2016)	organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios. Es el rector del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica	Regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.	26, apartado B
CONSEVAL Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2014)	órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios	A cargo de la medición de la pobreza y de la <b>evaluación de los programas</b> , objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones	26, apartado C
COFECE** Comisión Federal de Competencia Económica (2013)	Órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio	Garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes	28, párrafo décimo cuarto
IFETEL** Instituto Federal de Telecomunicaciones (2013)	Órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio	El desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijan las leyes. Para tal efecto, tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.	28, párrafo décimo quinto
Comisión Nacional de Hidrocarburos Comisión Reguladora de Energía** (2013)	órganos reguladores coordinados en materia energética. Desconcentrados en términos de ley	Auxiliares del Ejecutivo para regular la materia energética	28, párrafo octavo

\*El INEGI no evalúa políticas públicas, solo concentra y proyecta información de carácter estadístico. Esta información es obligatoria para todos los órdenes de gobierno.

\*\*Estos organismos no evalúan políticas públicas. Están encargados de diseñar e implementar políticas públicas en materia económica para sectores estratégicos del Estado: competencia económica, telecomunicaciones, hidrocarburos y energía.

## INEE. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación

Organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Corresponde al INEE **evaluar** la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

- Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para con-

tribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

Esta es la ruta cronológica que se siguió para la creación de este Instituto.

**26 de febrero 2013.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación. Reforma constitucional en materia educativa.

**11 de septiembre de 2013.** Se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

**27 de enero de 2017.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación. Reformas en materia de responsabilidades de los servidores públicos, se armoniza el nombramiento del titular del órgano interno de control al Sistema Nacional Anticorrupción.

## Coneval. Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Esta es la ruta cronológica que se siguió para la creación de este Instituto.

**24 de agosto de 2005.** Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, durante el mandato de Vicente Fox, se crea como un **organismo descentralizado** de la administración pública federal, sectorizado de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

**16 de julio de 2007.** Fue publicado el Estatuto Orgánico del Consejo. Fue reformado en 2010, 2011 y 2015. Ninguna de sus reformas es relativa a la autonomía constitucional.

**10 de febrero de 2014.** Mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, durante el mandato de Enrique Peña Nieto, se le **dio el carácter de órgano autónomo**, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Consistió en la adición de un **inciso C** al **artículo 26** de la CPEUM.

Sus normas transitorias están contempladas en el artículo **vigésimo** del Decreto:

“La reforma al artículo 26 de esta Constitución entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto.

El Consejo General del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberá integrarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Para dicho efecto, se deberán elegir dos consejeros por un periodo de dos años, dos por un periodo de tres años, dos por un periodo de cuatro años y un consejero presidente por un periodo de cuatro años. En caso de que en el plazo referido no quede integrado el órgano constitucional referido y hasta su integración, continuará en sus funciones el organismo descentralizado denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Con excepción del secretario de Desarrollo Social, los integrantes del Comité Directivo del organismo descentralizado referido en el párrafo anterior, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, podrán ser considerados para integrar el nuevo órgano autónomo que se crea.

El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley a que se refiere el párrafo anterior, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social que se crea por virtud del presente Decreto, una vez instalado, ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto en el mismo y en el Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005.”

**2018, a la fecha.** No ha sido aprobada y publicada la ley que regirá al órgano autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

El Consejo sigue teniendo el carácter de organismo descentralizado y en su integración participa el titular de la Sedesol.

Si bien estos organismos al día de hoy han logrado con éxito sus labores, se considera de vital importancia que se tenga un Instituto que evalúe todas las políticas de manera que se logre una sinergia en la metodología de evaluación, con indicadores basados en la gestión pública por resultado, donde existan diversos tipos de evaluación, una metodología en el levantamiento de la información y con indicadores de desempeño de manera conjunta, además de que estos procesos se podrían aplicar a más espectros de la administración pública.

Para que este organismo sea funcional se vuelve prioritario que dentro de su marco normativo se le dote de autonomía, con un marco institucional que le permita ser ajeno a las instituciones y programas que le tocara evaluar. Es por eso que en la presente iniciativa se propone que el Instituto sea un organismo constitucional autónomo.

Este Instituto, utilizando de ejemplo el **modelo chileno** del Ministerio de Planificación y Cooperación, tendría tres mediciones principales;

1. Revisiones del programa a evaluar.
2. Evaluaciones de Impacto.
3. Revisiones de Gasto.

Y también como en Chile, que sea un Instituto que haga su evaluación con la sociedad civil, para llevar a cabo estas evaluaciones se hará una licitación nacional donde tres instituciones académicas o miembros de la sociedad civil, con reconocimiento nacional, sean los encargados de llevar a cabo estas evaluaciones.

Se vuelve muy importante que participen la sociedad civil y la academia para que este nuevo instituto no se vuelva un ente burocrático más sino el puente de evaluación conjunta con la sociedad.

Al crear este organismo se busca por un lado hacer más eficiente, el uso de los recursos públicos, con una metodología de la evaluación, que logre detectar todos aquellos programas, que nos están cumpliendo con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

La instauración de este Instituto busca aprovechar los casos exitosos de evaluación como ha sido el Coneval, que incluso ha recibido premios internacionales por su labor, pero al haber sido enfocado únicamente en políticas sociales e identificación de pobreza, no tiene la capacidad de verificar todos los esfuerzos del ejecutivo federal, el planteamiento es integrar en un solo instituto todos los esfuerzos de evaluación.

Esta iniciativa, lo que busca es que las actividades y programas que realice el ejecutivo federal, puedan medirse por los resultados en su ejecución y detectar si en alguno de los procesos de aplicación se están cometiendo errores, ya sea en la toma de decisiones, en la ejecución o en el alcance del programa o política pública. Con esto se busca auxiliar a la mejora continua y profesionalización del ejercicio del PND. Así como también detectar casos de éxito que puedan ser ejemplo Nacional e Internacional.

Este Instituto tendrá que ser un motor para la mejora de la gestión, ya que al realizar sus funciones estará promoviendo un aprendizaje institucional, su labor será clave para que por medio de la evaluación y análisis de los resultados, se tenga una mejora de la gestión pública, todo esto en beneficio de los ciudadanos.

La idea de integrar los esfuerzos de evaluación de la administración pública federal surge de la búsqueda de maximizar los recursos, tener una estrategia clara que promueva una evaluación despolitizada, con objetivos técnicos lejos de los enconos políticos y posiciones de partido.

Una tarea en donde se busca dotar a este nuevo órgano de herramientas técnicas para la realización de sus labores y que tendrá que contar con la colaboración continua de la sociedad civil y de la academia. Todo esto en aras de conseguir un sistema de evaluación confiable, que apoye la gestión, el análisis de la asignación de recursos, los resultados y el impacto que tiene cada acción en beneficio de la sociedad.

Este proyecto de cambios constitucionales busca también que la evaluación se genere al menor costo posible, por eso la propuesta de integrar todos los organismos de evaluación e información. Pero el ahorro no sólo se genera en la integración, también se da, al apoyar al ejecutivo, al priorizar el uso del gasto público en base a resultados. Es una herramienta que ayuda en el

diseño e implementación de las políticas públicas en base a la experiencia que da la evaluación.

La evaluación también genera una rendición de cuentas constante que integra a la academia y a la sociedad civil, con esto se alcanza la meta de un sistema con amplia participación ciudadana, transparencia en el uso de los recursos públicos y fortalece un modelo institucional de ejecución de las políticas públicas.

Esta evaluación es necesaria ya que el pasado nos ha demostrado que a pesar de los esfuerzos y el inmenso gasto público para solucionar problemas tan graves como lo son la inseguridad o la pobreza, esos problemas persisten incluso se han agudizado, es desde la evaluación que podremos identificar patrones de ejecución y errores que han llevado en la práctica a generar un gasto y no una solución a diferentes problemáticas que atañen a todos.

Para que existan mecanismos efectivos de control interno y externo suficientes para vigilar el cumplimiento de objetivos de los programas y políticas públicas que implemente el gobierno federal **es necesaria una reforma constitucional.**

El **Plan Nacional de Desarrollo** es actualmente el instrumento normativo que define la ruta que seguirán las políticas públicas nacionales, y contempla los programas de gobierno que serán implementados.

Se encuentra previsto en el artículo 26 constitucional, apartado A, en correlación con los artículos 25, 27 y 28 constitucionales.

Con esta reforma se plantea:

**Crear un nuevo Instituto.** Reformando los incisos B y C del artículo 26, además del 3o. constitucional, que contemple este nuevo instituto.

**Objetivo principal:** Dotarlo de atribuciones suficientes para determinar incumplimientos en los objetivos de los programas, mejorar sus procesos, y en su caso, dar vista a los órganos de control interno de las dependencias, a la Auditoría Superior de la Federación y al ministerio público federal.

Su integración debe ser ajena a la intervención del Ejecutivo Federal, mediante un procedimiento vin-

culado al legislativo y con la participación de la sociedad civil.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se propone la siguiente iniciativa con proyecto de:

**Decreto que reforma los artículos 3o., párrafo tercero, fracción IX; y 26, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de constituir un Instituto Nacional para la Vigilancia y Evaluación de los Programas, Acciones y Políticas Públicas**

**Único.** Se reforman los artículos 3o., párrafo tercero, fracción IX; y 26, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o. ....**

...

...

I. ...

...

VIII. ...

**IX.** Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del organismo público autónomo a que se refiere el artículo 26 de esta Constitución.

Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

**c) Generar y difundir información y con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.**

**Artículo 26.**

A. ...

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

**La coordinación de dicho sistema estará a cargo del organismo público autónomo a que se refiere el apartado C del presente artículo. La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia.**

El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

C. El Estado contará con un Instituto Nacional para la Vigilancia y Evaluación de los Programas, Acciones y Políticas Públicas, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio

propios, al que le corresponderá, en términos de esta Constitución y la ley:

a. Evaluar y vigilar el cumplimiento de los objetivos de los programas, acciones y políticas públicas que se desprendan del Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual definirá la metodología a seguir en la:

i. Evaluación del diseño;

ii. Evaluación del proceso;

iii. Evaluación de la gestión;

iv. Evaluación del desempeño;

v. Evaluación del impacto, y

vi. Evaluación del gasto.

b. Evaluar el cumplimiento de los objetivos nacionales en materia de seguridad pública y protección ciudadana, así como proponer alternativas de solución a los problemas identificados;

c. Evaluar el cumplimiento de los objetivos nacionales que fomenten el desarrollo económico y proponer alternativas de solución a los problemas identificados;

d. Evaluar el cumplimiento de los objetivos nacionales para la conservación del medio ambiente y desarrollo sustentable, así como proponer alternativas de solución a los problemas identificados;

e. Normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica a que se refiere el apartado B del presente artículo;

f. Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa a que se refiere el artículo 3o., párrafo tercero, fracción IX de esta Constitución. Y evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior;

g. Regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia;

h. Hacerse cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social;

i. Emitir resoluciones de carácter vinculante para los ejecutores de los programas, acciones y políticas públicas, con el fin de mejorar sus procesos;

j. Dar vista a los órganos competentes del Sistema Nacional Anticorrupción, a la Auditoría Superior de la Federación y al Ministerio Público Federal, para que determinen las responsabilidades y sanciones que correspondan.

La ley establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones; y definirá los mecanismos de participación de la sociedad civil y la academia en los procesos de evaluación.

Su máximo órgano de dirección será el Consejo General, se integrará por un presidente y seis consejeros, y concurrirán, con voz pero sin voto, los titulares de las secretarías de Estado y de las entidades paraestatales del Poder Ejecutivo. Durarán en su cargo siete años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, y su sustitución será escalonada mediante el procedimiento que determine la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciera, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Sólo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El presidente del Consejo General presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Los consejeros deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;



**II. Ser mayor de treinta y cinco años;**

**III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año;**

**IV. Poseer título profesional;**

**V. Haberse desempeñado, cuando menos cinco años, en forma destacada en actividades profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con materias afines a las del diseño, implementación, evaluación o vigilancia de acciones, programas o políticas públicas;**

**VI. Acreditar los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo;**

**VII. No pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años previos a su nombramiento; y**

**VIII. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal o local, gobernador de algún estado, jefe de gobierno de la Ciudad de México, o titular de órgano constitucional autónomo, durante tres años previos a su nombramiento.**

Los consejeros se abstendrán de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión públicos o privados, con excepción de los cargos docentes; estarán impedidos para conocer asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos que la ley determine.

Quienes hayan fungido como consejeros no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los tres años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.

El titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, en la forma y términos que determine la ley. Durará cuatro años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Mantendrá la coordinación

**técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación y los órganos que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción.**

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico nacional conforme al presente Decreto dentro de los sesenta días naturales siguientes a su entrada en vigor.

**Tercero.** El Ejecutivo federal hará las adecuaciones conducentes a su marco normativo, para armonizarlo a lo dispuesto por el presente Decreto y la ley de la materia, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor de esta última.

**Cuarto.** El Consejo General del Instituto Nacional para la Vigilancia y Evaluación de los Programas, Acciones y Políticas Públicas deberá integrarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor de la ley a que se refiere el transitorio **Segundo** anterior. Para asegurar la renovación escalonada de los integrantes, los primeros nombramientos se realizarán por los periodos siguientes:

I. Dos nombramientos por un periodo de dos años;  
II. Dos nombramientos por un periodo de tres años;

III. Dos nombramientos por un periodo de cuatro años, y

IV. El nombramiento del Consejero Presidente por un periodo de seis.

**Quinto.** Los actuales integrantes del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, del Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica, y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, podrán participar en el proceso de selección para formar parte del Consejo General del

Instituto Nacional para la Vigilancia y Evaluación de los Programas, Acciones y Políticas Públicas.

**Sexto.** En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley a que se refiere el transitorio **Segundo** anterior, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, ejercerán sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto en las leyes y decretos que los regulan.

Ciudad de México, a 8 de noviembre de 2018.

Diputado Jorge Romero Herrera (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ORGANIZACIONES GANADERAS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSALINDA DOMÍNGUEZ FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe, Rosalinda Domínguez Flores, diputada a la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Organizaciones Ganaderas, al tenor de la siguiente

### Consideraciones

La organización de los productores rurales, es la piedra angular en el proceso de desarrollo de las activida-

des pecuarias. Es una condición necesaria para asegurar el escalamiento de la productividad y competitividad de la producción primaria, hasta la consecución de valor agregado y mejores mercados que abonan a la capitalización y crecimiento económico, principalmente de los pequeños y medianos productores.

Lo anterior, obliga en la actualidad a revisar y actualizar el marco normativo que enmarca las actuales formas de organización, a fin de que cumpla con los postulados de la constitución política de los estados unidos mexicanos y con los tiempos actuales de libertad y democracia, para que coadyuve a potencializar el desarrollo de la ganadería nacional.

La Ley de Organizaciones Ganaderas en varios de sus artículos contradice el primer párrafo del artículo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra señala:

**Artículo 9o.** No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.”

Con esto, obstaculiza la libre asociación de los productores, impone candados a la libre realización de proyectos colectivos, al acceso de los programas de fomento a esta importante actividad y dificulta el que se pueda cumplir con la trazabilidad del ganado, con lo que imposibilita el cumplimiento de medidas de inocuidad alimentaria, otorga el monopolio de funciones propias del gobierno federal a favor de una organización denominada “Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas” (CNOG), en perjuicio de los derechos constitucionales de los ganaderos no afiliados a dicha organización.

Esta ley que data de 1999, se redactó para un México distinto, en el que el gobierno buscaba el voto corporativo y el control con fines políticos de los productores, hoy la mayoría de los mexicanos aspiramos a tener un México plural, donde tengan cabida las distintas voces y la asociación libre sea una realidad.

Por ejemplo, el artículo 10 de la Ley de Organizaciones Ganaderas, solo reconoce a la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas como organiza-

ción “única” que “representa “a todos los ganaderos de este país y concesiona monopolizando todos los servicios y obligaciones que le corresponden a Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). Discriminando, cooptando y exigiendo cuotas pecuniarias extraordinarias a la ley, a los productores no afiliados a esa organización. Utilizando este monopolio como herramienta de coacción política, económica y de poder, pasando por encima de los derechos de quienes tienen sus propias ideas y formas de organización.

Desde la década de los sesentas pequeños y medianos productores, por libre albedrío han decidido organizarse en asociaciones locales, al margen de la CNOG, de hecho, actualmente más del 70% de los ganaderos de nuestro país se encuentran fuera de esta organización oficialista.

Al respecto, ante el interés superior de respetar el espíritu de libre asociación consagrado en la constitución y que sirva este para mejorar las condiciones sociales y económicas de los actores rurales del sector ganadero, se impone el interés sano, genuino de adecuar el marco normativo para hacerlo acorde con los requerimientos actuales y optimizar el desarrollo de la ganadería.

Esta iniciativa, propone el rescate del espíritu del artículo nueve de la constitución y se corrija el actual monopolio que reserva y concesiona con exclusividad, las funciones del estado a un organismo “cúpula” denominado “Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas”, de acuerdo a los postulados establecidos por la actual ley y su reglamento y que evidentemente es excluyente de la voluntad autónoma y libre de los ganaderos de este país para asociarse como mejor les parezca dentro de los cauces y derechos que la constitución les otorga.

Por lo que proponemos las modificaciones a la Ley de Organizaciones Ganaderas que se muestran en la siguiente tabla:

Dice	Propuesta
<p><b>ARTÍCULO 4o.-</b> Para los efectos de esta Ley se entiende por:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Confederación <del>Nacional</del> de Organizaciones Ganaderas: organización que agrupa a <del>las</del> uniones ganaderas regionales, generales o estatales y especializadas;</p> <p>V. a VIII. ...</p> <p>IX. Organizaciones ganaderas: las asociaciones ganaderas locales generales y especializadas, las uniones ganaderas regionales generales o estatales y especializadas y las Confederación <del>Nacional</del> de Organizaciones Ganaderas, todas ellas</p>	<p><b>ARTÍCULO 4o.-</b> Para los efectos de esta Ley se entiende por:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Confederación de Organizaciones Ganaderas: organización que agrupa a uniones ganaderas regionales, generales o estatales y especializadas;</p> <p><b>IV Bis. a Confederaciones Regionales de Organizaciones Ganaderas: organización que agrupa a las uniones ganaderas regionales, generales o estatales y especializadas, conforme al artículo noveno Constitucional.</b></p> <p>V. a X. ...</p> <p>IX. Organizaciones ganaderas: las asociaciones ganaderas locales generales y especializadas, las uniones ganaderas regionales generales o estatales y especializadas y la Confederaciones de Organizaciones Ganaderas, todas ellas debidamente constituidas en los términos de esta Ley;</p>

<p>debidamente constituidas en los términos de esta Ley;</p> <p>XV. Unión ganadera regional general: organización que agrupa a <del>cuando menos el treinta por ciento de las</del> asociaciones ganaderas locales, generales en una región ganadera o en un estado; y</p> <p>XVI. Unión ganadera regional especializada: organización que agrupa a <del>cuando menos el cuarenta por ciento de las</del> asociaciones ganaderas locales especializadas en una región ganadera o en un estado.</p>	<p>XV. Unión ganadera regional general: organización que agrupa a asociaciones ganaderas locales, generales en una región ganadera o en un estado; y</p> <p>XVI. Unión ganadera regional especializada: organización que agrupa a asociaciones ganaderas locales especializadas en una región ganadera o en un estado.</p>
<p><b>ARTÍCULO 9o.-</b> Las uniones ganaderas regionales generales o estatales y especializadas, se constituirán <del>cuando se encuentren agrupadas y funcionando cuando menos, con el treinta por ciento de las</del> asociaciones ganaderas locales generales o especializadas, de una región ganadera o de un estado, y tengan como mínimo tres meses de funcionamiento, contado a partir de la fecha de su registro por parte de la Secretaría.</p>	<p><b>ARTÍCULO 9o.-</b> Las uniones ganaderas regionales generales o estatales y especializadas, <b>se constituirán libremente, conforme al artículo sexto de esta Ley,</b> con asociaciones ganaderas locales generales o especializadas, de una región ganadera o de un estado, y tengan como mínimo tres meses de funcionamiento, contado a partir de la fecha de su registro por parte de la Secretaría.</p>

<p><del>ARTÍCULO 10.- La Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, denominación reservada exclusivamente para la organización ganadera nacional registrada por la Secretaría, se integrará con las uniones ganaderas regionales, generales o estatales y especializadas, y residirá en la capital de la República.</del></p> <p><del>Los asuntos del conocimiento de la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, se resolverán mediante el sistema de votación que establezca el reglamento de esta Ley; cada unión ganadera representará dos votos que se ejercerán por conducto de sus delegados.</del></p>	<p>ARTÍCULO 10.- La Confederación de Organizaciones Ganaderas registrada por la Secretaría, se integrará con las uniones ganaderas regionales, generales o estatales y especializadas.</p> <p>(Se deroga)</p> <p>A su vez, los ganaderos podrán formar confederaciones nacionales o regionales, que podrán registrarse ante la Secretaría conforme a esta Ley y su reglamento.</p>
<p>ARTÍCULO 11.- Sin perjuicio de las organizaciones a las que se refiere la fracción IX del artículo 4o. de este ordenamiento, se podrán constituir organizaciones nacionales de productores por rama especializada o por especie producto, las cuales gozarán de autonomía</p>	<p>ARTÍCULO 11.- Sin perjuicio de las organizaciones a las que se refiere la fracción IX del artículo 4o. de este ordenamiento, se podrán constituir organizaciones nacionales de productores por rama especializada o por especie producto, las cuales gozarán de autonomía</p>
<p><del>en términos del presente ordenamiento y tendrán en todo tiempo el derecho de ingresar a la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, de conformidad con el reglamento de esta Ley.</del></p>	<p>en términos del presente ordenamiento y tendrán en todo tiempo el derecho de asociarse, de conformidad con el reglamento de esta Ley.</p>
<p><del>ARTÍCULO 12.- La Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas en representación de todas las uniones ganaderas regionales, promoverá ante el Gobierno Federal, los proyectos, iniciativas o gestiones que tiendan a cumplir las finalidades que esta Ley determina.</del></p> <p><del>Las asociaciones ganaderas locales y uniones ganaderas regionales, generales o estatales y especializadas, podrán acudir en representación de sus afiliados ante los gobiernos municipal y estatal, respectivamente, según el domicilio de las mismas y de la autoridad ante quien proceda gestionar.</del></p>	<p>ARTÍCULO 12.- Las organizaciones ganaderas debidamente registradas ante la Secretaría, podrán promover por sí mismas ante el Gobierno Federal, los proyectos, iniciativas o gestiones que tiendan a cumplir las finalidades que esta Ley determina.</p> <p>...</p>
<p><del>ARTÍCULO 18.- La liquidación estará a cargo de al menos un representante de la Secretaría, uno de la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas y otro de la organización ganadera de que se trate, conforme al procedimiento que establezca el reglamento.</del></p>	<p>ARTÍCULO 18.- La liquidación estará a cargo de al menos un representante de la Secretaría, y otro de la organización ganadera de que se trate, conforme al procedimiento que establezca el reglamento.</p>

<p>ARTÍCULO 25.- ....</p> <p><del>Cuando la controversia se origine por causas vinculadas con la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, la competencia para resolverlos será de la Secretaría, de acuerdo con las normas reglamentarias aplicables.</del></p>	<p>ARTÍCULO 25.- ....</p> <p>(Se deroga)</p>
<p>QUINTO.- ...</p> <p><del>Tratándose de la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas, la Secretaría emitirá la convocatoria correspondiente cuando concluya el ejercicio de la actual directiva de la Confederación Nacional Ganadera, para los efectos del párrafo anterior.</del></p>	<p>QUINTO. - ...</p> <p>(Se deroga)</p>

Por lo expuesto, y en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

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

**Único.** Se **adicionan** una fracción IV Bis al artículo 4o. y un tercer párrafo al artículo 10; se **reforman** las fracciones IV, IX, XV, XVI del artículo 4o., los artículos 9, 10, 11, 12, 18 y se derogan los párrafos segundo del artículo 10, segundo del artículo 25 y segundo del quinto transitorio, todos de la Ley de Organizaciones Ganaderas, para quedar como sigue:

**Artículo 4o.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

I. a III. ...

IV. Confederación de Organizaciones Ganaderas: organización que agrupa a uniones ganaderas regionales, generales o estatales y especializadas;

IV Bis. a Confederaciones Regionales de Organizaciones Ganaderas: organización que agrupa a las

uniones ganaderas regionales, generales o estatales y especializadas, conforme al artículo noveno Constitucional.

V. a X. ...

**IX.** Organizaciones ganaderas: las asociaciones ganaderas locales generales y especializadas, las uniones ganaderas regionales generales o estatales y especializadas y la Confederaciones de Organizaciones Ganaderas, todas ellas debidamente constituidas en los términos de esta ley;

XV. Unión ganadera regional general: organización que agrupa a asociaciones ganaderas locales, generales en una región ganadera o en un estado; y

XVI. Unión ganadera regional especializada: organización que agrupa a asociaciones ganaderas locales especializadas en una región ganadera o en un estado.

**Artículo 9o.** Las uniones ganaderas regionales generales o estatales y especializadas, se constituirán libremente, conforme al artículo sexto de esta ley, con asociaciones ganaderas locales generales o especializadas, de una región ganadera o de un estado, y tengan como mínimo tres meses de funcionamiento, contado a partir de la fecha de su registro por parte de la secretaría.

**Artículo 10.** La Confederación de Organizaciones Ganaderas registrada por la Secretaría, se integrará con las uniones ganaderas regionales, generales o estatales y especializadas.

(Se deroga)

A su vez, los ganaderos podrán formar confederaciones nacionales o regionales, que podrán registrarse ante la Secretaría conforme a esta Ley y su reglamento.

**Artículo 11.** Sin perjuicio de las organizaciones a las que se refiere la fracción IX del artículo 4o. de este ordenamiento, se podrán constituir organizaciones nacionales de productores por rama especializada o por especie producto, las cuales gozarán de autonomía en términos del presente ordenamiento y tendrán en todo tiempo el derecho de asociarse, de conformidad con el reglamento de esta ley.

**Artículo 12.** Las organizaciones ganaderas debidamente registradas ante la Secretaría, podrán promover por si mismas ante el gobierno federal, los proyectos, iniciativas o gestiones que tiendan a cumplir las finalidades que esta ley determina.

...

**Artículo 18.** La liquidación estará a cargo de al menos un representante de la Secretaría, y otro de la organización ganadera de que se trate, conforme al procedimiento que establezca el reglamento.

**Artículo 25.** ...

(Se deroga)

**Transitorio Quinto.** ...

(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.** Con la entrada en vigor del presente decreto, el Poder Ejecutivo federal deberá revisar y modificar el Reglamento de la Ley de Organizaciones Ganaderas, en un término que no exceda los 60 días naturales.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de noviembre de 2018.

Diputada Rosalinda Domínguez Flores (rúbrica)

QUE ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO SEBASTIÁN AGUILERA BRENES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, Sebastián Aguilera Brenes, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por 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, presento a esta asamblea, **iniciativa que adiciona el artículo 287 Bis y un Capítulo III al Título Decimoctavo del Código Penal Federal, referente al desplazamiento forzado interno, suscrita por el diputado Sebastián Aguilera Brenes, integrante del Grupo Parlamentario de Morena.**

#### **Planteamiento del problema y argumentos que sustentan la iniciativa**

A partir de la llamada guerra contra el narcotráfico emprendida por el entonces presidente Felipe Calderón y continuada por el presidente actual Enrique Peña Nieto, el territorio nacional entró en una grave crisis de inseguridad y violencia, sobre todo en zonas rurales o comunidades alejadas de las zonas poblacionales.

En México, a raíz de la violencia que sufrían por parte de grupos armados o bien al quedar atrapadas en medio de operativos militares, pobladores tuvieron que enfrentarse a la cruel realidad de abandonar sus hogares y trasladarse a lo que consideraban zonas más seguras para ellos; este fenómeno es también conocido como desplazamiento forzado.

El desplazamiento forzado interno (en adelante DFI) es una terrible realidad que se está convirtiendo en una forma de movilidad humana afectando a diferentes puntos de nuestro territorio nacional, perturbando drásticamente sus condiciones de vida, dejándolos de la noche a la mañana sin un hogar, sin sus pertenencias, sin sus afectos y raíces.

En México, desde la década de los noventa, el número de personas desplazadas ha aumentado de forma dramática. Según las cifras del Centro de Monitoreo de Desplazamientos Internos del Consejo Noruego para Refugiados (IDMC por sus siglas en inglés), para el 2016 existían aproximadamente 310 mil víctimas de

DFI en el país, la mayoría de ellas a causa de la violencia en diferentes estados de la república mexicana.

Según el Informe Especial sobre DFI en México, elaborado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se reportaron la existencia de más de 35 mil personas desplazadas en 25 entidades federativas. Asimismo, señaló que las causas del desplazamiento estaban relacionadas con actos de violencia como, por ejemplo, delincuencia, conflictos religiosos y por tierras, así como desastres vinculados con fenómenos naturales.

**En los últimos años, la movilidad de las personas, se relaciona principalmente con grupos armados que están azotando diversas partes del territorio nacional; esta violencia no se ha podido frenar por parte de las autoridades, lo que ha provocado desprotección de las víctimas.**

La CNDH, en su Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno en México presentado en el 2016, señala a Tamaulipas como la entidad que tiene el mayor número de víctimas, contando con más 20 mil desplazados, luego **Chihuahua**, Durango, Veracruz, Sinaloa, seguidas de Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Chiapas.

Ahora bien, las causas que provocan el DFI no son exclusivas de México. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), al finalizar el año 2014 había 13,9 millones de personas en el mundo que se convirtieron en nuevos desplazados como consecuencia de la violencia generalizada, los conflictos o las violaciones de derechos humanos. Esto significa que cada día del 2014, 42,500 personas se vieron obligadas a abandonar sus casas por esas razones, lo cual implicó un crecimiento acelerado del DFI, alcanzando niveles sin precedentes.

Históricamente, a partir de las guerras mundiales, particularmente desde la segunda, el DFI de personas ha sido un tema de interés internacional. Hoy en día existe el convencimiento general de que el desplazamiento interno, que afecta en todo el mundo a más de 25 millones de personas, se ha convertido en uno de los fenómenos más trágicos de nuestros tiempos.

Ante la urgente necesidad de proteger a las personas de las atrocidades de la guerra, los Estados miembros de la ONU adoptaron la Convención sobre el Estatuto

de los Refugiados de 1951, manifestando la voluntad global de enfrentar el tema del DFI, principalmente a partir de la noción de la figura de refugiado.

Los Principios Rectores (o Principios Deng, en honor a Francis Deng, ex representante especial del Secretario General de la ONU sobre los Desplazados Internos, quien elaboró los principios) guardan la misma finalidad de protección señalada en aquella Convención de 1951, con la diferencia de que las personas víctimas de DFI buscan resguardo en otro lugar pero dentro de su mismo país de residencia.

De manera concreta estos principios definen a las personas desplazadas internas como:

“... las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

Desde fines del siglo pasado, la comunidad internacional se preocupó por adoptar unos principios rectores acordes con la situación *de facto* que se vivía en la realidad, por lo que fue la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas la que el 11 de febrero de 1998 en su 54 periodo de sesiones acogió los principios rectores que habrían de fungir como marco en el ámbito internacional. Estos Principios recogen los derechos contenidos en varios instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, muchos de los cuáles ha suscrito México y por ende constituyen derecho positivo en nuestro país, por lo que deben ser considerados para la interpretación de la legislación relativa a los derechos humanos, de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos primero, segundo y tercero del artículo 1o., así como el 133 de la Constitución federal. Por tanto, a partir de estos principios y de las interpretaciones progresivas sobre el tema, se puede identificar cuándo estamos en presencia de DFI.

A continuación se citan los dos principales principios en los que nos basaremos para la elaboración de esta iniciativa para la materia penal:

1. Las autoridades tendrán la obligación de respetar las disposiciones del derecho internacional para prevenir el desplazamiento.

2. Toda persona tiene derecho a ser protegida contra el desplazamiento arbitrario.

En esta tesitura, a pesar de la existencia de esta problemática desde hace más de dos décadas, aun y cuando el número de personas y comunidades afectadas por la misma va en aumento, **no existe en México la normatividad que reconozca el desplazamiento forzado interno como un hecho generador de violaciones de derechos humanos y que a su vez lo sancione penalmente.**

En el año 2006, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) creó el Proyecto para la Atención a Indígenas Desplazados con la finalidad de sumar esfuerzos con instancias federales, estatales y municipales para contribuir al pronto retorno a sus localidades de origen a la población indígena desplazada.

Asimismo, no es desconocido para los diputados que integramos la actual Legislatura de esta Cámara de Diputados, sobre todo los que somos originarios del estado de Chihuahua, que este es un problema que afecta gravemente las zonas serranas de nuestra entidad y por ende a sus pueblos indígenas, particularmente a los rarámuris como resultado de los índices de inseguridad que se han disparado recientemente en nuestra entidad. Hace algunas semanas, algunos diputados originarios de Chihuahua tuvimos la oportunidad de platicar con representantes de este grupo de población, quienes hicieron de nuestro conocimiento la enorme gravedad y sufrimiento que para ellos desencadena este problema; así como la necesidad de legislar en el tema. Por tanto, en función de la atención que requiere este problema cuyo sufrimiento es resentido directamente, entre otros, por los rarámuris que habitan en mi estado, una vez habiendo escuchado de viva voz la gravedad del problema en la sierra de Chihuahua, me di a la tarea a poner especial énfasis en el tema con el objeto de apoyar a las comunidades desprotegidas de todo el país, especialmente de mi entidad federativa.

Ahora bien, para la elaboración de esta iniciativa es necesario tener en cuenta los antecedentes más recientes de legislación en DFI, pues en el 2012 entró en vi-

gor la Ley para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno en el Estado de Chiapas, la cual integra los Principios Rectores sobre el DFI de la ONU. Adicionalmente, establece la obligación de diseñar un Programa Estatal para la Prevención y Atención del Desplazamiento Interno, así como un Consejo Estatal de Atención Integral al Desplazamiento Interno. Mientras que en julio de 2014 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero la Ley número 487 para Prevenir y Atender el Desplazamiento Interno en el estado de Guerrero que igualmente retoma los aspectos principales de los citados Principios Rectores.

El desplazamiento forzado interno sólo se menciona en algunos artículos de la Ley General de Víctimas, como una de las situaciones de vulnerabilidad en las que se pueden encontrar las víctimas de violaciones a sus derechos humanos, y que debe ser tenida en cuenta para su atención por parte de las autoridades, pero no es suficiente para sancionar a quienes cometan actos encaminados a generar el desplazamiento forzado de personas.

Acorde con lo anteriormente, no queda duda de que en nuestro país es indispensable y urgente la expedición de una Ley General de Víctimas de Desplazamiento Forzoso Interno en la cual se contemplen los mecanismos de protección y prevención de este fenómeno, así como los relativos al regreso, reasentamiento y reintegración de las comunidades afectadas en sus lugares de origen. Sin embargo, como una manera de atender este problema de manera inmediata y anticipando al trabajo que se debe de efectuar en torno a la mencionada Ley General, obedeceremos a la tipificación de dicho fenómeno como delito en el Código Penal Federal, como un primer paso para prevenir y sancionar este problema respecto a los derechos de las personas y la reparación del daño.

Por lo anteriormente expuesto, me permito presentar ante esta soberanía, el siguiente decreto por el que se reforma el Código Penal Federal.

**Artículo Único.** Se adiciona el artículo 287 Bis y un Capítulo III al Título Decimoctavo del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

## **Título Decimoctavo**

### **Capítulo III**

#### **Delito de Desplazamiento Forzado**

**Artículo 287 Bis.** Al que sin derecho ni fundamento, mediante violencia o cualquier otro medio coactivo, se dirija contra una persona o un grupo de personas con el objeto de inducir a que abandonen su lugar de residencia, se aplicará prisión de 6 a 12 años, y de 300 a 600 días multa.

No se entenderá por desplazamiento forzado el movimiento de población que realice la autoridad cuando tenga por objeto la seguridad de la población.

#### **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,  
a 8 de noviembre de 2018.

Diputado Sebastián Aguilera Brenes (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los que suscriben, diputados Flor Ivone Morales Miranda, Aleyda Alavez Ruiz, Xóchitl Zagal Ramírez, Simey Olvera Bautista, Ana María Rodríguez Ruiz, María Esther Mejía Cruz, Alfonso Ramírez Cuéllar, Javier Ariel Hidalgo Ponce y Daniel Gutiérrez Gutiérrez, todos integrantes del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura de la Cámara de Di-



putados del 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, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La presente iniciativa tiene como propósito integrar una serie de modificaciones que se han propuesto por diputados de la presente Legislatura. Este complemento es el resultado de una serie de audiencias y aportaciones de organizaciones de la sociedad civil, quienes con sentido crítico nos han proporcionado argumentos que sustentan sus propuestas. Asimismo, se han considerado algunos aspectos también de la LXIII Legislatura que se quedaron en iniciativas pendientes de dictamen, pero que son dignas de considerarse a partir de las correspondientes reflexiones que están planteadas en la exposición de motivos.

El objetivo de que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos contara con una Ley Orgánica, surgió desde 1979 cuando se buscó fortalecer la integración, organización y composición del propio Congreso, señalando disposiciones específicas para ambas Cámaras en el marco de la reforma política de 1977. Fue así como el ordenamiento reguló aspectos relacionados con la organización interna, el inicio de las legislaturas, los periodos ordinarios, periodos extraordinarios y el funcionamiento de la Comisión Permanente. De esta manera se establecieron procesos claros, lo cual hizo que la estructura organizacional le diera más firmeza al Congreso General, tomando en cuenta que los otros dos Poderes de la Unión tenían sus respectivas leyes orgánicas, mientras que el Poder Legislativo federal carecía de una propia.

La primera ley orgánica estuvo vigente durante veinte años, hasta que se presentó una nueva ley en 1999. Ésta tuvo su origen el 26 de mayo de 1999, cuando los senadores Eduardo Andrade Sánchez, Sami David y Juan Ramiro Robledo Ruiz, así como los senadores Gabriel Jiménez Remus, Juan de Dios Castro Lozano, Ricardo García Cervantes, Francisco Xavier Salazar

Sáenz y Emilio Goicoechea Luna entregaron a la Comisión Permanente dos iniciativas con reformas, adiciones con propuestas para derogar diversas disposiciones de la misma Ley Orgánica del Congreso. Dentro de ese mismo periodo extraordinario, la Cámara de Diputados envió al Senado de la República para su revisión constitucional, una minuta con reformas a la Ley Orgánica del Congreso con diversas reformas para su estudio y dictamen.

Considerando tanto las dos iniciativas presentadas por senadores, como como una minuta de la colegisladora, el Senado de la República organizó una serie de reuniones con las comisiones involucradas, así como algunas en conferencia con la Cámara de Diputados a fin de obtener las opiniones, tanto de ambas Cámaras como de los legisladores y grupos parlamentarios en su conjunto para obtener como producto final una nueva Ley Orgánica que se promulgó el 3 de septiembre de 1999, abrogando así la ley homóloga publicada en mayo de 1979 y todas sus reformas y adiciones, publicadas en diciembre de 1981 y julio de 1994.

Desde su publicación, la Ley Orgánica del Congreso General vigente ha tenido 41 reformas que han sido producto de la discusión de legisladores en el quehacer cotidiano por diferentes causas. En un primer caso es por desavenencias, inconsistencias o propuestas para mejorar la redacción a fin de no dejar a la interpretación. En un segundo caso por reformas constitucionales que ameritan un trabajo de armonización y evitar contradicciones jurídicas. Un tercer caso es por reformas a los artículos 39 y 90, en donde se establecen las comisiones legislativas y que al inicio de una legislatura con frecuencia se determina hacer cambios por acuerdo de las Juntas de Coordinación Política en cada una de las cámaras. En este último supuesto, cabe aclarar que las reformas a los artículos 39 y 90, son las únicas modificaciones que se hacen a una Ley sin contar con un dictamen previo, sino que ha prevalecido el acuerdo de los órganos de gobierno de las Cámaras. Además, se privilegia la posibilidad de que cada cámara puede, sin intervención de la otra, dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior, conforme a lo que dispone el artículo 77 de la Constitución.

A efecto de que en esta iniciativa quede plasmada la transición del ordenamiento que rige el funcionamiento del Congreso, es que se hará una descripción sucin-

ta de cada uno de los cambios que se han suscitado en estos 19 años.

**Primera reforma.** Después de la publicación de la ley en comento, misma que abrogó la anterior de 1979, el 31 de diciembre de 1999 se publicó una reforma al artículo cuarto transitorio para adelantar las fechas establecidas en los artículos 112 y 113 relacionados con la entrada en funciones de la contraloría del Senado de la República para el primero de enero del año 2000, en lugar del 1 de septiembre de ese mismo año.

**Segunda reforma.** El 9 de octubre de 2000, se reforma el artículo 39 para crear trece comisiones ordinarias. A saber, las comisiones de:

- Ciencia y Tecnología;
- Cultura;
- Desarrollo Rural;
- Fortalecimiento del Federalismo;
- Juventud y Deporte;
- Participación Ciudadana;
- Pesca;
- Población, fronteras y Asuntos Migratorios;
- Radio, Televisión y Cinematografía;
- Recursos Hidráulicos;
- Salud;
- Transportes, y
- Vivienda;

**Tercera reforma.** El 7 de diciembre de 2001, derivado de la reforma constitucional que modifica el artículo 79 en su totalidad para crear la Auditoría Superior de la Federación, se reforma en la Ley Orgánica el artículo 40 para cambiar el nombre de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, por la de Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

**Cuarta reforma.** El 29 de septiembre de 2003, se reforma el artículo 34 para facultar a la Junta de Coordinación Política (Jucopo) para analizar y aprobar el informe de ejecución del presupuesto de la Cámara, en lugar de ponerlo a consideración del pleno. Asimismo, a partir de los acuerdos suscritos entre el Distrito Federal, la federación y los estados aledaños al distrito federal y consecuencia de la reforma constitucional al artículo 122 de 1996, las acciones en materia de seguridad que se asumen en el país, así como la transformación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en la Secretaría de Economía, se reforma el artículo 39 de la Ley para crear tres Comisiones, las de Seguridad Pública, Desarrollo Metropolitano y de Economía.

**Quinta reforma.** El 29 de abril de 2004, se reforman los artículos 117 y 118 de la ley para puntualizar la sede en que se habrán de desarrollar los trabajos de la Comisión Permanente en cada uno de los recesos, ya que con anterioridad no estaba señalado con precisión, de manera que ahora sí se especifica que el primer receso es en la Cámara de Diputados y el segundo en la Cámara de Senadores. La otra modificación es para privilegiar que cada Cámara puede designar de legisladores mediante un proceso de votación y asignación de quienes asistirán a la Comisión Permanente, en lugar de que se hiciera en una sesión de Congreso General a la que tenían que acudir todos los legisladores.

**Sexta reforma.** El 10 de mayo de 2004, se reforma el artículo 49 a fin de establecer en la ley la creación del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados.

**Séptima reforma.** El 3 de diciembre de 2004, se reforma el artículo 3o. para establecer que cada una de las Cámaras tendrá que elaborar su propio reglamento y disposiciones internas sin intervención de la otra y que en tanto cada una de las Cámaras del Congreso expide su propio reglamento, seguirían siendo aplicables, en lo que no se opongan a la ley vigente, las disposiciones en vigor del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**Octava reforma.** El 8 de marzo de 2005, se reforman los artículos 4 y 6 de la ley derivado de la reforma constitucional al artículo 65, publicada el 2 de agosto de 2004, en la que se modifica la fecha en que debe

iniciar el segundo periodo ordinario de sesiones señalando el 1 de febrero en vez del 15 de marzo y establece el día y hora en que el Congreso General deberá reunirse para iniciar ese segundo periodo en la nueva fecha.

**Novena reforma.** El 3 de agosto de 2005, se reforma el artículo 49 de la Ley para crear el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. La determinación se tomó a partir de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en septiembre de 1995, en la que se reconoce que el adelanto de la mujer y el logro de la igualdad entre la mujer y el hombre son una cuestión de derechos humanos y una condición para la justicia social que no deben encararse aisladamente como un problema de la mujer.

**Décima reforma.** El 30 de diciembre de 2005, se reformó el artículo 90 de la Ley para crear la Comisión de Seguridad Pública en el Senado de la República, derivado de la publicación de Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**Undécima reforma.** El 23 de enero de 2006, en consecuencia de la reforma al artículo 90 de la ley y para tener una comisión competente en la misma materia para dictaminar asuntos de la misma materia, se reforma el artículo 39 para crear las Comisiones de Función Pública y de Seguridad Pública en la Cámara de Diputados.

**Duodécima reforma.** El 30 de marzo de 2006 se reforman los artículos 24, 34, 36 y 38 de la ley como consecuencia de la realidad que estaba viviendo el Congreso al darse una correlación de fuerzas diferente. Conforme al avance de la democracia, fue necesario modificar el ordenamiento para facilitar la toma de decisiones. Por ello, esta reforma estableció: La obligación de los grupos parlamentarios para publicar su correspondiente agenda legislativa a partir de la cual se deberían formular las iniciativas y proposiciones presentados por los legisladores. También, dio la opción a los propios grupos parlamentarios para suscribir acuerdos y, en función de las agendas, presentar acciones legislativas conjuntas. También, la reforma faculta a la Junta de Coordinación Política para que impulse los acuerdos de mayoría con el propósito de agilizar el proceso legislativo. Finalmente, faculta a la Conferencia para la Dirección y Programación de los

Trabajos Legislativos a establecer un programa legislativo con base en las agendas de los grupos parlamentarios para el desahogo e integración del orden del día, debates, discusión y deliberaciones.

**Decimotercera reforma.** El 31 de marzo de 2006 se reformó la ley argumentando que la Ley Orgánica del Congreso de 1979, abrogada por la actual, establecía en el artículo 40 la existencia de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, como un órgano camaral en el que debían estar representados todos los grupos parlamentarios y se encargaría de resolver las iniciativas legislativas relativas al régimen político. Desde 1994, en una de las reformas, se suprimió el término inicial “régimen” bajo el supuesto de que se prestaría a confusión con las tareas de la entonces recién creada Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP). Sin embargo, se consideró que esa facultad de la Comisión de Reglamentos para conocer sobre el régimen jurídico de la Cámara de Diputados, no le fue enajenada por la CRICP, de manera que a partir de ese momento se creó un vacío en cuanto a la existencia de una comisión que viera lo relativo a los asuntos del régimen político, por lo tanto, se consideró de fundamental importancia recuperar en la Ley vigente el término “Régimen”. Al modificar el artículo, se consideró también señalar como atribución de la misma Comisión el elaborar el dictamen correspondiente para la entrega de las distinciones que se otorgan a nombre de la Cámara de Diputados.

**Decimocuarta reforma.** El 13 de septiembre de 2006 se reforman los artículos 17, 21 y 31 de la ley. Las reformas fueron, en el artículo 17, para establecer en la Mesa Directiva un secretario por cada uno de los grupos parlamentarios, así como establecer la alternancia entre los grupos parlamentarios para ocupar la Presidencia de la Mesa Directiva en orden decreciente considerando el número de diputados de cada grupo. El artículo 21 se reformó para establecer el voto ponderado en la toma de decisiones dentro de la Mesa Directiva y señalar de manera expresa que quien habrá de ejercer el voto ponderado será el vicepresidente. La reforma al artículo 31 estableció que la Convocatoria para integrar la Junta de Coordinación Política la realice el coordinador del grupo parlamentario con mayor número de legisladores.

**Decimoquinta reforma.** El 5 de diciembre de 2006 se reformaron los artículos 39 y 43 de la ley. En el primer

caso, la reforma consistió en separar la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en dos comisiones, una de justicia y otra de derechos humanos. En el caso del artículo 43, las reformas fueron tres: se señaló que las Comisiones de Hacienda y Presupuesto y Cuenta Pública podrían tener más de 30 integrantes; que cuando un diputado se separe del grupo parlamentario al que pertenece, el coordinador del propio grupo puede designar a otro legislador en su lugar y finalmente, que los integrantes de la Mesa Directiva no pueden formar parte de las comisiones.

**Decimosexta reforma.** El 15 de noviembre de 2007 se añade un artículo transitorio para facultar a la Cámara de Diputados para emitir la convocatoria la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los nombres, tanto del presidente consejero, como de los consejeros electorales. Todo ello derivado de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007.

**Decimoséptima reforma.** El 24 de diciembre de 2007 se reforma el artículo 53 para establecer de manera clara las atribuciones de la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados y señalar con precisión sus funciones y atribuciones. Asimismo se crean las Direcciones Generales de Auditoría, Control y Evaluación, y las de Quejas, Denuncias e Inconformidades.

**Decimooctava reforma.** El 21 de abril de 2008 se reforma el artículo 46 de la Ley para constituir el Comité de Decanos como un órgano de consulta para la Jucopo y la Mesa Directiva.

**Decimonovena reforma.** En esa misma fecha, pero en un decreto diferente, se reforman los artículos 20, 23, 34 y 36. En el artículo 20 se faculta a la Cámara de Diputados para expedir la convocatoria para nombrar al contralor interno del Instituto Federal Electoral. En el artículo 23 se faculta al Congreso para erigirse en colegio electoral en caso de que al iniciar el periodo constitucional, no se presentare el presidente electo. En el artículo 34 se faculta a la Jucopo para emitir la convocatoria para la designación del contralor interno del Instituto Federal Electoral, y en un nuevo artículo 34 Bis, se señala el procedimiento para la designación de los funcionarios electorales arriba mencionados.

**Vigésima reforma.** El 26 de junio de 2008, se reforma el artículo 34 de la Ley para facultar a la Jucopo a

aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Cámara de Diputados, en lugar de ponerlo a consideración del pleno para su aprobación.

**Vigésimoprimera reforma.** El 5 de marzo de 2009, en concordancia con lo que ya se había aprobado en la Cámara de Diputados, se reforma el artículo 92 para señalar que los integrantes de la Mesa Directiva del Senado de la República no pueden formar parte de las comisiones.

**Vigésimosegunda reforma.** El 5 de marzo de 2009 se reforman los artículos 112 y 113 para determinar las suplencias del titular de la contraloría y para señalar atribuciones de la contraloría en materia de auditoría y diferentes procesos que anteriormente no estaban considerados en el Senado de la República.

**Vigésimotercera reforma.** El 12 de diciembre de 2011 se adiciona un artículo transitorio para señalar que por única ocasión, durante el tercer año de ejercicio en la LXI Legislatura, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados sería presidida por tres partidos políticos de manera alternada y señala las fechas para ser ocupada por periodos de cuatro meses. Asimismo, se hace una excepción para que durante el lapso correspondiente al PRD para presidir la Mesa Directiva, este grupo parlamentario pudiera presidir de manera simultánea la Junta de Coordinación Política, toda vez que en ese momento había una prohibición expresa en ese sentido. Esta situación fue producto del equilibrio de las fuerzas políticas en ejercicio de la democracia en las elecciones concurrentes del año 2009.

**Vigésimocuarta reforma.** El 8 de octubre de 2012, se reforma el artículo 39 de la ley para crear trece comisiones ordinarias. Así, hubo comisiones nuevas y otras se dividieron. Las nuevas comisiones fueron las siguientes:

- Agua Potable y Saneamiento;
- Asuntos Frontera Norte;
- Asuntos Frontera Sur-Sureste;
- Asuntos Indígenas;
- Cambio Climático;

- Competitividad;
- Comunicaciones;
- Cultura y Cinematografía;
- Deporte;
- Derechos de la Niñez;
- Ganadería;
- Infraestructura;
- Protección Civil.

**Vigesimoquinta reforma.** Esta reforma es una especie de alcance a la anterior, toda vez que se publicó apenas nueve días después, el 17 de octubre de 2012. Se trata también de una reforma al mismo artículo 39 para crear dos comisiones que no se contemplaron en la reforma del 29 de septiembre de 2003, cuando se separó la Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad para crear las de Desarrollo Metropolitano y la de Desarrollo Rural, sin contemplar el Desarrollo Municipal que en este alcance se crea, así como la de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. Asimismo, se sustituye la Comisión de la Función Pública, que se había creado en enero de 2006, por la Comisión de Transparencia y Anticorrupción.

**Vigesimosexta reforma.** El 24 de diciembre de 2012 se reforma el artículo 90 de la Ley para crear la Comisión para la Igualdad de Género en el Senado de la República.

**Vigesimoséptima reforma.** Derivado de la reforma constitucional en materia de amparo y la promulgación de la nueva Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, se reforman los artículos 23 y 67 de la Ley Orgánica del Congreso para otorgar facultades al presidente de la Mesa Directiva de cada una de las Cámaras para solicitar al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atención prioritaria de los juicios de amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución.

**Vigesimoctava reforma.** El 25 de mayo de 2013, en concordancia con la reforma del 24 de diciembre de 2012, se reforma el artículo 39 de la Ley para crear la Comisión para la Igualdad de Género en la Cámara de Diputados.

**Vigesimonovena reforma.** El 29 de octubre de 2013, se adiciona un artículo 100 Bis para instaurar el reconocimiento “Elvia Carrillo Puerto” que otorga el Senado a mujeres que hayan incidido y destacado en la lucha social, cultural, política y económica en favor de los derechos humanos de las mujeres y de la igualdad de género, en el marco del Día Internacional de la Mujer, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de ese mismo año.

**Trigésima reforma.** El 20 de mayo de 2014, derivado de la reforma constitucional en materia de reforma política, se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica del Congreso. En el artículo 20, se modifican las atribuciones para señalar puntualmente todo lo concerniente al proceso legislativo en caso de que el presidente de la República entregare una iniciativa preferente en la Cámara de Diputados. El artículo 23 se reforma para facultar al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para solicitar al Instituto Nacional Electoral la verificación de las firmas en caso de que ingresare una iniciativa ciudadana. El artículo 34, se reformó para facultar a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados la integración de las comisiones competentes antes que cualquier otra comisión en caso de que el Ejecutivo federal envíe una iniciativa preferente y se dictamine en los tiempos que marca la Constitución. En el artículo 43 se señala la excepción para que se integren las comisiones competentes en caso de recibir una iniciativa preferente en la Cámara de Diputados. En el artículo 66 se establece la obligación de la Mesa Directiva del Senado de la República para incorporar en el orden del día la discusión de las iniciativas preferentes con carácter urgente y prioritario, en el caso en que las comisiones no entreguen el dictamen correspondiente en el término señalado en la Constitución. El artículo 67 se reforma para facultar al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores para solicitar al Instituto Nacional Electoral la verificación de las firmas en caso de que ingresare una iniciativa ciudadana. En el artículo 82, se reformó para facultar a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores la integración de las comisiones competentes antes que

cualquier otra comisión en caso de que el Ejecutivo federal envíe una iniciativa preferente y se dictamine en los tiempos que marca la Constitución. En el artículo 104 se señala la excepción para que se integren las comisiones competentes en caso de recibir una iniciativa preferente en la Cámara de Senadores. Finalmente se añaden los títulos quinto y sexto, para establecer el tratamiento de las iniciativas preferentes, iniciativas ciudadanas, y lo relacionado con la difusión de las actividades del Congreso General, así como el funcionamiento básico del canal de televisión.

**Trigésimo primera reforma.** El 18 de mayo de 2015, a manera de alcance de la reforma publicada en mayo de 2014, se establece la obligación de las comisiones para atender de inmediato la iniciativa preferente en el Senado de la República, y se establece que cada senador puede pertenecer hasta a cinco comisiones en vez de cuatro.

**Trigésimo segunda reforma.** El 4 de marzo de 2016, se adiciona un numeral 3 al artículo 47 para crear la Unidad para la Igualdad de Género en el ámbito de la Secretaría General y se adicionan los numerales 2 y 3 al artículo 55 para señalar las atribuciones y la estructura para su funcionamiento.

**Trigésima tercera reforma.** El 4 de octubre de 2016, se reforman los artículos 39 y 40 de la Ley para crear la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados y establecer las competencias de acuerdo con la reforma constitucional al artículo 122.

**Trigésimo cuarta reforma.** El 28 de diciembre de 2016, se añade un nuevo artículo 140 a la ley para señalar las funciones específicas del Canal del Congreso, derivado de un requerimiento del Instituto Federal de Telecomunicaciones en seguimiento con lo que señala el artículo décimo transitorio de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.

**Trigésimo quinta reforma.** El 27 de enero de 2017 se reforman los artículos 34 y 34 Bis para establecer que los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos deberán ser designados por la Cámara de Diputados y los requisitos que deben contemplarse en la convocatoria. Asimismo, se adiciona un nuevo capítulo 8o. que señala el

procedimiento que habrá de seguir la Cámara de Diputados para la designación.

**Trigésimo sexta reforma.** El 2 de mayo de 2017 se reforman los artículos 15, 22, 23, 62, 66, 67 y 90 de la ley para armonizar el texto con las disposiciones derivadas de la reforma política de la Ciudad de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

**Trigésimo séptima reforma.** El 7 de diciembre de 2017 se adiciona un inciso d) al artículo 106 de la Ley para crear la Unidad Técnica para la Igualdad de Género en el Senado de la República, adscrita a la Mesa Directiva.

**Trigésimo octava reforma.** El 28 de diciembre se reforma el numeral 3 del artículo 39 de la Ley para armonizar las funciones de las comisiones ordinarias con lo que señala el apartado A del artículo 26 de la Constitución, vinculadas con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo que habrá de presentar el Ejecutivo federal que tome posesión del cargo a partir del 1 de septiembre de 2018.

**Trigésimo novena reforma.** El 28 de diciembre de 2017 se reforma el numeral 3 del artículo 49 para cambiar 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.

**Cuadragésima reforma.** El 24 de mayo de 2018, se adiciona un numeral 4 al artículo 49 de la ley para señalar que el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, contará con una dirección para desarrollar estudios de transparencia, rendición de cuentas y políticas anticorrupción.

**Cuadragésima primera reforma.** La última reforma a la ley vigente se hizo en la presente Legislatura para reducir el número de comisiones tomando como base el número de iniciativas que han recibido en los últimos años y la carga de trabajo. También, se consideró como criterio la necesidad de reducir el gasto operativo de la Cámara de Diputados, quedando de la siguiente manera:

I. Asuntos Frontera Norte;

- II. Asuntos Frontera Sur;
  - III. Asuntos Migratorios;
  - IV. Atención a Grupos Vulnerables;
  - V. Ciencia, Tecnología e Innovación;
  - VI. Comunicaciones y Transportes;
  - VII. Cultura y Cinematografía;
  - VIII. Defensa Nacional;
  - IX. Deporte;
  - X. Derechos de la Niñez y Adolescencia;
  - XI. Derechos Humanos;
  - XII. Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad;
  - XIII. Desarrollo Social;
  - XIV. Desarrollo y Conservación Rural, Agrícola y Autosuficiencia Alimentaria;
  - XV. Economía, Comercio y Competitividad;
  - XVI. Economía Social y Fomento del Cooperativismo;
  - XVII. Educación;
  - XVIII. Energía;
  - XIX. Federalismo y Desarrollo Municipal;
  - XX. Ganadería;
  - XXI. Gobernación y Población;
  - XXII. Hacienda y Crédito Público;
  - XXIII. Igualdad de Género;
  - XXIV. Infraestructura;
  - XXV. Justicia;
  - XXVI. Juventud y Diversidad Sexual;
  - XXVII. Marina;
  - XXVIII. Medio Ambiente, Sustentabilidad, Cambio Climático y Recursos Naturales;
  - XXIX. Pesca;
  - XXX. Presupuesto y Cuenta Pública;
  - XXXI. Protección Civil y Prevención de Desastres;
  - XXXII. Pueblos Indígenas;
  - XXXIII. Puntos Constitucionales;
  - XXXIV. Radio y Televisión;
  - XXXV. Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento;
  - XXXVI. Relaciones Exteriores;
  - XXXVII. Salud;
  - XXXVIII. Seguridad Pública;
  - XXXIX. Seguridad Social;
  - XL. Trabajo y Previsión Social;
  - XLI. Transparencia y Anticorrupción;
  - XLII. Turismo, y
  - XLIII. Vivienda.
- También se reformó el artículo 43, para señalar que el número de integrantes de cada comisión puede ser de más de treinta precisando que podría ser el número necesario para garantizar la proporción entre la integración del Pleno y la conformación de comisiones, de tal manera que los grupos parlamentarios no pierdan su representación proporcional en ellas.
- A la luz de los hechos y tomando en cuenta que todas y cada una de las reformas que se han hecho a lo largo de estos 19 años, han respondido a necesidades propias de las Cámaras para atender la demanda que sur-

ge de los acuerdos parlamentarios, es que se hace necesario contar con un ordenamiento nuevo. Que incluya, además de los acuerdos convenidos, las adecuaciones y reformas del orden constitucional que no se han reflejado en la Ley Orgánica ni en los reglamentos en un ejercicio de armonización; las propuestas de los legisladores que, después de las experiencias obtenidas por el trabajo cotidiano, han manifestado abiertamente y aquéllas de las organizaciones de la sociedad civil que se han acercado para dar sus opiniones atendiendo el espíritu de parlamento abierto que los grupos parlamentarios han manifestado a la ciudadanía en general.

### Justificación

En los países que han elegido sistemas de democracia representativa, los parlamentos, congresos o en general, las instituciones legislativas, son el espacio donde convergen los intereses ciudadanos y la toma de decisiones políticas. En las sociedades modernas, la democracia representativa permite concretar las demandas sociales en políticas públicas, a través de los procesos de toma de decisiones establecidos en las instituciones legislativas. Por lo tanto, estas instituciones son esenciales para el correcto funcionamiento de los gobiernos democráticos y en consecuencia, son las primeras obligadas en cumplir con las disposiciones constitucionales y legales, tanto de las que les permiten funcionar, como de aquellas que las convierten en sujetos obligados en materia de transparencia y rendición de cuentas, por desgracia, nuestro Poder Legislativo es caro y poco transparente, por lo que es necesario una verdadera apertura y transitar a un Parlamento Abierto.

La transparencia parlamentaria constituye una condición que dota de legitimidad al órgano legislativo como representante de los intereses generales de los ciudadanos, contrapeso de los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como en lo que respecta a informar a sus representados sobre sus decisiones y justificarse ante ellos.

Entre las funciones de un parlamento, se encuentran las de ser un órgano generador de leyes, y en la esfera social se espera que desarrolle su función legislativa en un marco de transparencia y rendición de cuentas. A su vez, en los parlamentos se hace efectiva la representación política, el control del Poder Ejecutivo, así como los procesos de toma de decisiones políticas que inciden socialmente.

En materia de transparencia llega a presentarse cierta incompatibilidad entre lo establecido en las normas y los aspectos de la práctica cotidiana en los congresos locales. Esta situación ha sido objeto de discusiones y diversos posicionamientos en relación con las características de la información que se publica, la cual, puede adolecer de claridad, ser incompleta, o bien, estar disponible en formatos demasiado complejos y no estar actualizada. La opacidad suele persistir en materias como el ejercicio del gasto de legisladores, trabajo en comisiones y personal de los congresos.

México cuenta con un grado de avance general de 54 por ciento en materia de transparencia, según el reporte de resultados de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa<sup>1</sup>. En dicho documento se analizan diversas categorías y se establecen grados de avance por cada una, para el caso de normatividad, nuestro país se encuentra situado en 79 por ciento, en lo que se refiere a labor del Congreso o asamblea tiene 50 por ciento, en el tema de Presupuesto y Gestión Administrativa, representa 39 por ciento y en participación, atención ciudadana y rendición de cuentas existe un avance de 65 por ciento.<sup>2</sup>

Por su parte, la Alianza por un Parlamento Abierto<sup>3</sup> dio a conocer los resultados de su diagnóstico para los treinta y dos congresos de México, en cuanto al grado de avance de un Parlamento Abierto, a manera de ejemplo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentó para el caso de derecho a la información un cumplimiento de 100 por ciento, en Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas 75 por ciento, en el tema de Información Parlamentaria 76 por ciento, para el caso de Información presupuestal y administrativa 33 por ciento, Información sobre legisladores y servidores públicos 50 por ciento, Información histórica un 100 por ciento, en datos abiertos y no propietario no hay registro, en Accesibilidad y difusión 50 por ciento, Conflictos de interés sin información y por último en el tema de legislar a favor de gobierno abierto 33 por ciento.<sup>4</sup>

**Fuente: Imco, Diagnóstico de Parlamento Abierto en México.<sup>5</sup>**

Ahora bien, el promedio general de cumplimiento a nivel nacional nos coloca en 40.5 por ciento.<sup>6</sup>

La transparencia constituye una condición necesaria para lograr la rendición de cuentas, en virtud de que el



Poder Legislativo tiene la función de “controlar la acción del poder y a nombre de la sociedad exigir cuentas a las autoridades gubernamentales, y ser sujeto a la rendición de cuentas ante los ciudadanos, ya que un parlamento que solamente se autorregula y autoevalúa, no rinde cuentas.

En México se ha vivido una transición gradual en cuanto a la concepción y ejercicio del derecho de acceso a la información, partiendo de la reforma política de 1977 que no estaba enfocada en concebir este derecho como una garantía para el ciudadano en la vida democrática. Posteriormente, con la reforma al artículo 6o. constitucional en 2007 y las subsecuentes, se fueron determinando las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho de acceso a la información, entendiéndose como el derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole para cualquier medio de expresión. Asimismo, conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el acceso a la información es un derecho humano que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

El ejercicio de la transparencia en los parlamentos implica un compromiso social para la apertura del gobierno y la gestión del órgano legislativo basado en el uso de tecnologías de la información que incentive un flujo de datos más efectivo, en tiempo real y con mecanismos que socialmente puedan tener alguna incidencia respecto de cómo se materializa el acceso a la información enmarcado dentro de una política de transparencia.

La garantía del derecho de acceso a la información, así como una política de transparencia y rendición de cuentas son elementos necesarios para avanzar en la construcción de gobiernos abiertos.

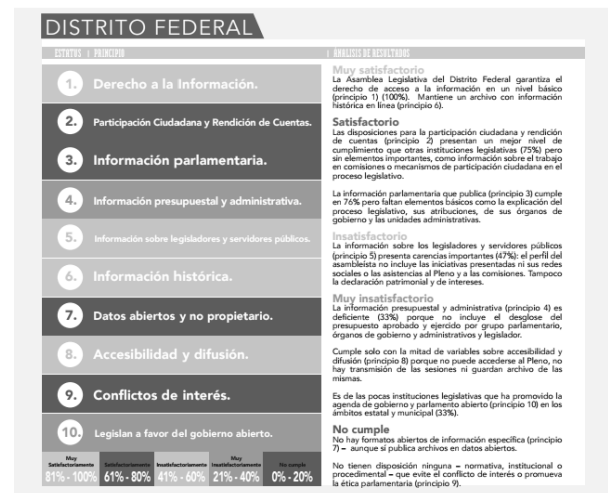
De acuerdo con Oszlak<sup>7</sup>, gobierno abierto significa “la posibilidad de una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil”.

El gobierno abierto recupera del concepto de gobernanza la noción de corresponsabilidad y horizontalidad en los procesos de decisiones públicas entre gobierno y ciudadanos para lograr mejores resultados en la gestión pública, considerando un activo papel de la

ciudadanía como corresponsable de la formación de políticas, como productor de bienes y servicios públicos y como contralor de los resultados de la acción gubernamental.

En México el antecedente más importante en relación con el impulso a un gobierno abierto fue suscrito en 2011 al adherirse a la Alianza por el Gobierno Abierto y comprometiéndose a realizar acciones concretas para mejorar los servicios públicos, implementar una política de ética pública y ataque a la corrupción, manejar los recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia, construir comunidades más seguras e incrementar la rendición de cuentas.

En el orden del gobierno de la Ciudad de México, el 18 de junio de 2013, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal firmó el acuerdo “Parlamento Abierto: una nueva relación con la ciudadanía” con la Organización Civil Transparencia Mexicana.<sup>8</sup>



En 2013 los congresos locales en México habrán recibido en sus 12 meses un total de \$11,598.2 millones de pesos, lo que significa que en promedio cada uno habrá contado con \$362.46 millones de pesos para su operación anual. La VI Legislatura de la ALDF es la de mayor presupuesto, recibiendo \$1,472.3 millones de pesos; valor 16.7 veces superior al presupuesto más bajo, correspondiente a la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Colima (2012-2015), que recibió \$88.21 millones de pesos.

Existe gran disparidad en el presupuesto de los congresos locales. La VI Legislatura de la ALDF y la

LVIII Legislatura (2012-2015) del Estado de México concentran 24.8 por ciento del total de los recursos con los que cuentan las 32 legislaturas locales del país.

En el caso de la ALDF, en el lapso de 2009 a 2013 se aprobaron \$8,163.3 millones de pesos para su funcionamiento. Sin embargo, esta cifra ha resultado insuficiente para cubrir el gasto total de la asamblea ya que entre 2009 y 2012 se gastaron 592.3 millones de pesos más que los aprobados en el mismo periodo.



Fuente: Integralia Consultores, Reporte Legislativo<sup>9</sup>

Los legisladores en México reciben una remuneración mensual conocida como “dieta”. Existe gran variación en los montos de las dietas de los legisladores en el país, además de que en algunos casos no se dispone de información. Por ejemplo, los Congresos de Veracruz, Guerrero, San Luis Potosí, Hidalgo y Tamaulipas no publican el monto de la dieta de sus legisladores en conformidad con las leyes de transparencia estatales.

Los legisladores de Tlaxcala (2011-2014) son los que reciben el menor monto por concepto de dieta en el año en curso: \$33,536 pesos mensuales. Por el contrario, los de Guanajuato (2012-2015) son los que reciben la mayor dieta: \$138,305 pesos mensuales.

Los asambleístas del Distrito Federal reciben \$68,893 pesos mensuales, lo que los posiciona en el doceavo lugar en cuanto a compensación económica recibida. Adicionalmente a la dieta, los legisladores reciben otro tipo de compensaciones y prestaciones que varían por estado.

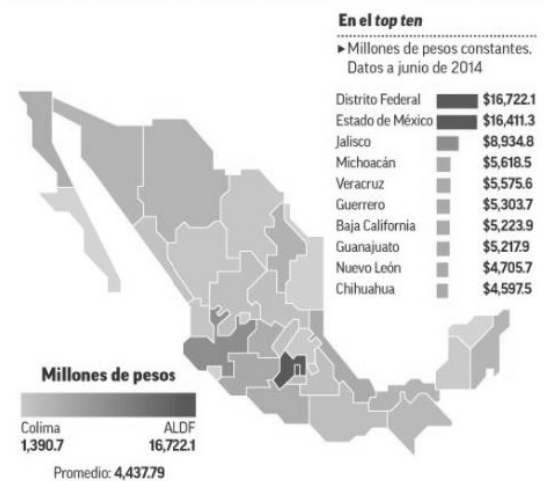
En 2014, la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados registro un total de subvenciones por la cantidad de \$4,706,609,013.6 y un total de egresos por \$3,901,502,160.6.<sup>10</sup>

Siendo las subvenciones a las bancadas la única partida del gasto que no se refleja en la rendición de cuentas. Entre el año 2002 y 2014 el presupuesto del Congreso creció en 54 por ciento, mientras que el de las legislaturas estatales 110 por ciento.

A manera de esquema, se presentan las siguientes gráficas, en donde se aprecia el gasto que se tiene por congreso y como ha ido creciendo este.

**Presupuesto de los Congresos locales 2002-2014**

Los 10 Congresos con mayor gasto autorizado.



Fuente: El financiero<sup>11</sup>

**Explicación de la reforma**

En los inicios de la LXIV Legislatura, en el Grupo Parlamentario de Morena se conformaron grupos de trabajo para atender de manera prioritaria algunos de los temas que corresponden a la agenda de la cuarta transformación que impulsa nuestro movimiento.

Se celebraron múltiples reuniones con diversos diputados de nuestro grupo parlamentario, donde después de una profunda deliberación, se concluyó que el desarrollo del parlamento abierto, el bicameralismo, y el combate a la corrupción por la vía de la transparencia serían los ejes rectores de la iniciativa.

Además, el grupo de diputados participantes acordó convocar a las organizaciones no gubernamentales de nuestro país, que por un lado se habían manifestado interesados en el tema y por otro lado, que de manera atenta atendieron a la convocatoria, con ninguna otra

motivación más que la participación en la construcción de la misma propuesta.

Las asociaciones participantes fueron México Evalúa, Borde Político, Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) y el Centro de Análisis e Investigación Fundar, quienes enviaron a expertos en las materias que se requerían, mismos que partieron de sus experiencias en el esfuerzo ciudadano de transparentar el ejercicio del Poder Legislativo de nuestro país, que desde hace muchos años, corresponde a uno de los órganos con mayor opacidad del país.

Cabe hacer notar que la presente propuesta, concibe la existencia de la iniciativa presentada por el presidente de la Mesa Directiva de esta Cámara, diputado Porfirio Muñoz Ledo, por ende, en la presente se encontrarán diversas propuestas que buscan abonar a la iniciativa antes referida.

Por todo lo expuesto, para tener un mejor panorama de las reformas que se proponen, se acompaña el siguiente cuadro comparativo:

ACTUAL	REFORMA
<b>ARTICULO 2o.</b> 1. ... 2. ...	<b>ARTICULO 2o.</b> 1. ... 2. ... 3. <i>Para el ejercicio de sus funciones ambas Cámaras se regirán bajo los principios de parlamento abierto, entendiéndose por estos, los de participación ciudadana, rendición de cuentas, información parlamentaria, presupuestal y administrativa, datos abiertos, accesibilidad y difusión.</i>
<b>ARTICULO 11.</b> 1. ... 2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas. 3. ...	<b>ARTICULO 11.</b> 1. ... 2. <i>Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas. El presidente de cada cámara garantizará dichos derechos.</i> 3. ...
<b>ARTICULO 17.</b> 1. ... al ... 7. ... 8. En ningún caso la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al Grupo Parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política.	<b>ARTICULO 17.</b> 1. ... al ... 7. ... 8. En ningún caso la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al Grupo Parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política, <i>salvo cuando exista mayoría absoluta de algún Grupo Parlamentario.</i>
<b>ARTICULO 20.</b> 1. ... 2. ... a) ... al ... j) ... k) Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara.	<b>ARTICULO 20.</b> 1. ... 2. ... a) ... al ... j) ... k) <i>Emitir convocatoria dirigida a organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo del plan de acción de Parlamento Abierto.</i> l) <i>Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara.</i>
<b>ARTICULO 29.</b>	<b>ARTICULO 29.</b>

1. De conformidad con la representación de cada Grupo Parlamentario la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen. 2. ... 3. ...	1. De conformidad con la representación de cada Grupo Parlamentario la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen, <b>atendiendo siempre a los principios de transparencia, máxima publicidad y austeridad. Además, dichas subvenciones o cualquier recurso adicional otorgado a los grupos parlamentarios deberán ser plenamente comprobados.</b> 2. ... 3. ...
<b>ARTICULO 34.</b> 1. ... a) ... a ... d) ... e) Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados; f) ... al ... j) ...	<b>ARTICULO 34.</b> 1. ... a) ... a) ... d) ... e) <b>Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados, que deberá ser transparente, público y atenderá lo ordenado por todas y cada una de las medidas austeridad presupuestaria.</b> f) ... al ... j) ...
<b>ARTICULO 35.</b> 1. ... 2. ...	<b>ARTICULO 35.</b> 1. ... 2. ... 3. <b>La Junta contará con un Secretario Ejecutivo quien será responsable de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas, comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes de la Cámara y dar seguimiento para que sean cumplidos. La forma y los plazos de este nombramiento se acordarán con una resolución de la Junta que cuente con el voto ponderado de sus integrantes.</b>
<b>ARTICULO 36.</b> 1. ... a) ... al ... d) ... e) Las demás que se deriven de esta ley o que le sean conferidas por la propia Junta.	<b>ARTICULO 36.</b> 1. ... a) ... al ... d) ... e) <b>Garantizará que, en el ejercicio de la labor parlamentaria, se cumplan las disposiciones</b>

<b>ARTICULO 39.</b> 1. ... 2. ... 3. ...	<i>necesarias para la adecuada publicidad de los asuntos y cumplimiento de los principios de transparencia y parlamento abierto, y</i> f) <i>Las demás que se deriven de esta ley o que le sean conferidas por la propia Junta.</i> <b>ARTICULO 39.</b> 1. ... 2. ... 3. ... 4. <b>Las Comisiones Ordinarias deberán cumplir en todo momento con las obligaciones y lineamientos que se establezcan en materia de Parlamento Abierto, siendo responsables directas del cumplimiento del principio de máxima publicidad que deba aplicarse en los asuntos de su competencia.</b>
<b>ARTICULO 42.</b> 1. ...	<b>ARTICULO 42.</b> 1. ... <b>Las Comisiones especiales deberán cumplir en todo momento con las obligaciones y lineamientos que se establezcan en materia de Parlamento Abierto, siendo responsables directas del cumplimiento del principio de máxima publicidad que deba aplicarse en los asuntos de su competencia.</b>
<b>ARTICULO 43.</b> 1. ... 2. ... 3. ... 4. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados.	<b>ARTICULO 43.</b> 1. ... 2. ... 3. ... 4. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados. <b>Además, la junta velará por el cumplimiento irrestricto del principio de equidad de género, en la integración en cuestión.</b> 5. ... 6. ... 7. ...
<b>ARTICULO 44.</b> 1. ... 2. ... 3. ...	<b>ARTICULO 44.</b> 1. ... 2. ... 3. ...

4. ...	4. ... <b>5.- Las reuniones de las comisiones serán públicas de acuerdo con los principios de Parlamento Abierto. Para la tramitación de los temas y asuntos, las comisiones podrán organizar consultas, audiencias y mesas de trabajo con personas y grupos con interés en los mismos, con base en los criterios siguientes:</b> <b>a) Tratándose de iniciativas de ley, convocará a especialistas en los temas de los que se trate, así como a representantes de grupos sociales que podrían verse afectados por la aprobación o rechazo de la iniciativa;</b> <b>b) Las comparecencias de funcionarios públicos podrán incluir preguntas elaboradas por personas y grupos interesados en el tema que se trate. Se habilitarán los mecanismos adecuados para que los interesados envíen sus preguntas y éstas se formulen durante la comparecencia.</b> <b>6.- Se debe velar en todo momento por el funcionamiento del trabajo legislativo en las comisiones, por lo que ninguna comisión, por ningún motivo podrá estar más de un mes sin presidente. Si transcurrido dicho término la Junta de Coordinación Política no propone ante el pleno de la Cámara la designación del presidente sustituto, la comisión tendrá la facultad de designar de entre sus integrantes un presidente interino, el cual gozará de todas las atribuciones contempladas en la presente ley.</b>
<b>ARTICULO 45.</b> 1. ... a 6. ... a) ... b) ... c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;	<b>ARTICULO 45.</b> 1. ... a 6. ... a) ... b) ... c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente y <b>estará actualizado y disponible para su consulta pública en todos los mecanismos de parlamento abierto y en formato físico conforme a las disposiciones de gestión</b>

d) Sesionar cuando menos una vez al mes; e) ... f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y g) ... 7. ...	<b>documental. Toda la información deberá organizarse de manera vinculada e integrada.</b> <b>d) Sesionar cuando menos una vez al mes; todas las reuniones de las comisiones serán abiertas al público, se transmitirán en todos los medios establecidos en los mecanismos de parlamento abierto, además se guardará un registro en video para su consulta pública.</b> e) ... f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. <b>Todos los dictámenes deben informar, explicar y justificar cabal e integralmente el proceso de toma de decisiones del asunto en cuestión, e incluir el razonamiento del voto de cada legislador;</b> y g) ... 7. ...
<b>ARTICULO 46.</b> 1. ... 2. Para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, se formará el Comité de Información, Gestoría y Quejas. 3. Para auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas, habrá un Comité de Administración. El Acuerdo de su creación será propuesto al Pleno por la Junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del Comité, cuya Presidencia deberá recaer en un Diputado	<b>ARTICULO 46.</b> 1. ... <b>2. Se formará el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, y para brindar el apoyo técnico necesario que garantice un adecuado cumplimiento a los principios de participación ciudadana, rendición de cuentas, información parlamentaria, presupuestal y administrativa, datos abiertos, accesibilidad y difusión, además de lograr una exitosa participación en la elaboración de Iniciativas Ciudadanas.</b> <b>Este Comité presentará al inicio de cada año legislativo un plan de acción, en el que se estipularan compromisos anuales, alineados con los principios de Parlamento abierto, así como las acciones para lograrlos, los indicadores para evaluarlos y un cronograma de actividades.</b> <b>Para el cumplimiento de los objetivos del plan de acción, el Comité de Parlamento abierto fomentará el establecimiento de acuerdos con organizaciones de la sociedad civil, integrantes de la academia y otros sectores especializados en la materia, que no recibirán remuneración por su labor.</b>

del mismo Grupo Parlamentario de quien presida aquélla. 4. ... 5. ...	3. Para auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas, habrá un Comité de Administración <b>que habrá de conducirse bajo los principios de austeridad, transparencia y rendición de cuentas.</b> El Acuerdo de su creación será propuesto al Pleno por la Junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del Comité, cuya Presidencia deberá recaer en un Diputado del mismo Grupo Parlamentario de quien presida aquélla. 4. ... 5. ...
<b>ARTICULO 48.</b> 1. ... al 4. ... a) ... al f) ...	<b>ARTICULO 48.</b> 1. ... al 4. ... a) ... al f) ... <b>g) Coordinar y prestar los servicios necesarios para el correcto y eficaz funcionamiento de los principios y sistema de parlamento abierto que rigen en la cámara, abarcando los temas de monitoreo, evaluación, planeación y coordinación.</b>
<b>ARTICULO 50.</b> 1. ... 2. ... a) ... b) ... c) ... d) Cumplir las demás funciones que le confieren esta ley y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.	<b>ARTICULO 50.</b> 1. ... 2. ... a) ... b) ... c) ... <b>d) Capturar, clasificar y compilar; los datos estadísticos y documentos que genere, en los sistemas proporcionados por la Secretaría General.</b> <b>e) Documentar y sistematizar todos los procesos y actuaciones generados en el cumplimiento de sus funciones.</b>

<b>ARTICULO 52.</b> 1 2 ... a) ... a d) ...	f) Cumplir las demás funciones que le confieren esta ley y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria. <b>ARTICULO 52.</b> 1 2. ... a) ... a d) ... <b>e) Rendir informe trimestral a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.</b> <b>3. La Secretaría garantizará la implementación de todos y cada uno de los sistemas informáticos administrativos de seguimiento necesarios para los servicios que presta, que garanticen la transparencia y acceso a datos de recursos humanos, económicos y materiales, así como la implementación de los estándares de contrataciones abiertas a compras, adquisiciones, prestaciones de servicios y contratación de personal.</b>
<b>ARTICULO 63.</b> 1. ... 2	<b>ARTICULO 63.</b> 1. ... 2. <b>Para ser designado Contrator Interno de la Cámara se requiere:</b> <b>a) Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, y estar en Pleno goce de sus derechos;</b> <b>b) Haber cumplido treinta años;</b> <b>c) Contar con título profesional legalmente expedido;</b> <b>d) Acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo;</b> <b>e) No haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular; y</b> <b>f) No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena de privación de la libertad.</b>

	<p>3. La Contraloría Interna cuenta con las Direcciones Generales de Auditoría, de Control y Evaluación y de Quejas, Denuncias e Inconformidades.</p> <p>a) A la Dirección General de Auditoría le corresponde elaborar, aplicar y verificar el cumplimiento del programa anual de control y auditoría, realizar auditorías y aclaración de las observaciones hasta la solvación y/o elaboración de los dictámenes de responsabilidades; vigilar que el manejo y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones aplicables.</p> <p>b) A la Dirección General de Control y Evaluación le corresponde diseñar, implantar, supervisar y evaluar los mecanismos de control de la gestión de las unidades administrativas de la Cámara y participar en actos de fiscalización.</p> <p>c) A la Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades le corresponde recibir e investigar las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos de la Cámara, en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, notificar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, investigar y substanciar los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades previstos en las disposiciones legales y normativas aplicables, dictar las resoluciones correspondientes, e imponer las sanciones en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; atender e intervenir en los diferentes medios de impugnación ante las autoridades competentes e interponer los recursos legales que correspondan en los asuntos que intervenga, así como representar a la Contraloría Interna en los recursos legales y ante las autoridades jurisdiccionales locales o federales.</p> <p>4. La Contraloría interna informará al Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana sobre el programa general de auditorías, así como del resultado de las auditorías realizadas para su difusión y divulgación a la ciudadanía.</p>
<p><b>ARTICULO 56.</b></p> <p>1. ...</p>	<p><b>ARTICULO 56.</b></p> <p>1. ...</p>

<p>a) ...</p> <p>b) ...</p>	<p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>c) Los mecanismos técnicos por medio de los cuales se garantizará la implementación de todos y cada uno de los sistemas informáticos administrativos de seguimiento necesarios para los servicios que prestan las Secretarías, que garanticen la transparencia y acceso a datos de recursos humanos, económicos y materiales, así como la implementación de los estándares de contrataciones abiertas a compras, adquisiciones, prestaciones de servicios y contratación de personal.</p>
<p>Artículo 66.</p> <p>1. La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:</p> <p>a) ...</p> <p>al ...</p> <p>l) ...</p> <p>m) Las demás que se deriven de esta Ley o del Reglamento.</p> <p>2. Las facultades que se precisan en los incisos a), d), e), f), g), h) y l), serán ejercidas por el presidente de la Mesa Directiva.</p> <p>3. ...</p>	<p>Artículo 66.</p> <p>1. La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:</p> <p>a) ...</p> <p>al ...</p> <p>l) ...</p> <p>m) Emitir convocatoria dirigida a organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo del plan de acción de Parlamento Abierto.</p> <p>n) Las demás que se deriven de esta Ley o del Reglamento.</p> <p>2. Las facultades que se precisan en los incisos a), d), e), f), g), h), l) y m) serán ejercidas por el Presidente de la Mesa Directiva.</p> <p>3. ...</p>
<p>Artículo 82.</p> <p>1. La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:</p> <p>a) ...</p> <p>al ...</p> <p>c) ...</p> <p>d) Proponer al Pleno la integración de las comisiones a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, cuando se presente una iniciativa con el carácter de preferente o se</p>	<p>Artículo 82.</p> <p>1. La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:</p> <p>a) ...</p> <p>al ...</p> <p>c) ...</p> <p>d) Proponer al Pleno la integración de las comisiones a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, cuando se presente una iniciativa con el carácter de preferente o se</p>

<p>reciba el oficio del Ejecutivo Federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad;</p> <p>e) ...</p> <p>a ...</p> <p>g) ...</p>	<p>reciba el oficio del Ejecutivo Federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad. <b>La junta velará por el cumplimiento irrestricto del principio de equidad de género, en la integración en cuestión;</b></p> <p>e) ...</p> <p>a ...</p> <p>g) ...</p>
<p>Artículo 84.</p> <p>1. ...</p> <p>a) ...</p> <p>al ...</p> <p>d) ...</p> <p>e) Las demás que deriven de esta Ley y del Reglamento.</p>	<p>Artículo 84.</p> <p>1. ...</p> <p>a) ...</p> <p>al ...</p> <p>d) ...</p> <p>e) <b>Garantizará que, en el ejercicio de la labor parlamentaria, se cumplan las disposiciones necesarias para la adecuada publicidad de los asuntos y cumplimiento de los principios de transparencia y parlamento abierto, y</b></p> <p>f) <b>Las demás que deriven de esta Ley y del Reglamento.</b></p>
<p>Artículo 86.</p> <p>1. ...</p>	<p>Artículo 86.</p> <p>1. ...</p> <p>2. <b>Las Comisiones Ordinarias deberán cumplir en todo momento con las obligaciones y lineamientos que se establezcan en materia de Parlamento Abierto, siendo responsables directas del cumplimiento del principio de máxima publicidad que deba aplicarse en los asuntos de su competencia.</b></p>
<p>Artículo 87.</p> <p>1. ...</p>	<p>Artículo 87.</p> <p>1. ...</p> <p>2. <b>Las Comisiones transitorias deberán cumplir en todo momento con las obligaciones y lineamientos que se establezcan en materia de Parlamento Abierto, siendo responsables directas del cumplimiento del principio de máxima publicidad que deba aplicarse en los asuntos de su competencia.</b></p>
<p><b>ARTICULO 93.</b></p> <p>1. Las reuniones de las comisiones podrán ser públicas, cuando así lo acuerden sus integrantes. También podrán celebrar sesiones de información</p>	<p><b>ARTICULO 93.</b></p> <p>1. <b>Las reuniones de las comisiones serán públicas. Para la tramitación de los temas y asuntos, las comisiones deberán organizar</b></p>

<p>y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupos de interés, asesores, peritos, o las personas que las comisiones consideren que puedan aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.</p>	<p><b>consultas, audiencias y mesas de trabajo con personas y grupos con interés en los mismos, con base en los criterios siguientes:</b></p> <p>a) <b>Tratándose de iniciativas de ley, convocará a especialistas en los temas de los que se trate, así como a representantes de grupos sociales que podrían verse afectados por la aprobación o rechazo de la iniciativa;</b></p> <p>b) <b>Las comparecencias de funcionarios públicos deberán incluir preguntas elaboradas por personas y grupos interesados en el tema que se trate. Se habilitarán los mecanismos adecuados para que las y los interesados envíen sus preguntas y éstas se formulen durante la comparecencia.</b></p> <p>c) <b>Las Comisiones Ordinarias deberán cumplir en todo momento con las obligaciones y lineamientos que se establezcan en materia de Parlamento Abierto, siendo responsables directas del cumplimiento del principio de máxima publicidad que deba aplicarse en los asuntos de su competencia.</b></p>
<p><b>ARTICULO 94.</b></p> <p>1. ...</p>	<p><b>ARTICULO 94.</b></p> <p>1. ...</p> <p>2. <b>Todos los dictámenes deben informar, explicar y justificar integralmente el proceso de toma de decisiones del asunto en cuestión, e incluir el razonamiento del voto de cada legislador.</b></p>
<p><b>ARTICULO 99.</b></p> <p>1. La Comisión de Administración presentará a la Cámara, por conducto de la Mesa Directiva, para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y los otros gastos de la Cámara, dando cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior.</p> <p>2. ...</p>	<p><b>ARTICULO 99.</b></p> <p>1. La Comisión de Administración presentará a la Cámara, por conducto de la Mesa Directiva, para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y los otros gastos de la Cámara, dando cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior. <b>Lo anterior se realizará atendiendo siempre a los principios de transparencia, máxima publicidad y austeridad. Además, dichos apoyos o cualquier recurso adicional otorgado a los grupos parlamentarios deberán ser plenamente comprobados.</b></p> <p>2. ...</p>
<p><b>No Existe.</b></p>	<p><b>ARTICULO 99 Bis.</b></p> <p><b>La Comisión de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana se encargará de la orientación informativa, así como del conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, y para brindar el apoyo técnico necesario que garantice un adecuado</b></p>

	<p><i>cumplimiento a los principios de participación ciudadana, rendición de cuentas, información parlamentaria, presupuestal y administrativa, datos abiertos, accesibilidad y difusión, además de lograr una exitosa participación en la elaboración de Iniciativas Ciudadanas.</i></p> <p><i>Esta comisión presentará, al inicio de cada año legislativo un plan de acción, en el que se estipularan compromisos anuales, alineados con los principios de Parlamento abierto, así como las acciones para lograrlos, los indicadores para evaluarlos y un cronograma de actividades.</i></p> <p><i>Para el cumplimiento de los objetivos del plan de acción, la Comisión de Parlamento abierto fomentará el establecimiento de acuerdos con organizaciones de la sociedad civil, integrantes de la academia y otros sectores especializados en la materia, que no recibirán remuneración por su labor.</i></p>
ARTICULO 105. 1. ... a 4. ...	<p>ARTICULO 105. 1. ... a 4. ...</p> <p>5. Se debe velar en todo momento por el funcionamiento del trabajo legislativo en las comisiones, por lo que ninguna comisión, por ningún motivo podrá estar más de un mes sin presidente. Si transcurrido dicho término la Junta de Coordinación Política no propone ante el pleno de la Cámara la designación del presidente sustituto, la comisión tendrá la facultad de designar de entre sus integrantes un presidente interino, el cual gozará de todas las atribuciones contempladas en la presente ley.</p>
Artículo 107. 1. ...	<p>Artículo 107. 1. ...</p> <p>Para ser propuesto para alguno de los tres cargos a los que se refiere el párrafo que antecede, el candidato deberá cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>a) Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, y estar en Pleno goce de sus derechos;</p> <p>b) Haber cumplido treinta años;</p>

	<p>c) Contar con título profesional legalmente expedido;</p> <p>d) Acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo;</p> <p>e) No haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular; y</p> <p>f) No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena de privación de la libertad.</p>
ARTICULO 109. 1. ... a) ... a f) ... g) Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente, y h) Las demás que se deriven de esta Ley, del Reglamento, y de los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara.	<p>ARTICULO 109. 1. ... a) ... a f) ...</p> <p>g) Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de Dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente;</p> <p>h) Coordinar y prestar los servicios necesarios para el correcto y eficaz funcionamiento de los principios y sistema de parlamento abierto que rigen en la cámara, abarcando los temas de monitoreo, evaluación, planeación y coordinación.</p> <p>i) Capturar, clasificar y compilar; los datos estadísticos y documentos que genere, en los sistemas informáticos de seguimiento, así como documentar y sistematizar todos los procesos y actuaciones generados en el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>j) Las demás que se deriven de esta Ley, del Reglamento, y de los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara.</p>
Artículo 110. 1. ... a) ...	<p>Artículo 110. 1. ... a) ...</p> <p>b) Conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara; y</p>

c) ...	c) ...
Artículo 112. 1. ...	<p>d) Rendir informe trimestral a la mesa directiva.</p> <p>2. La Secretaría garantizará la implementación de todos y cada uno de los sistemas informáticos administrativos de seguimiento necesarios para los servicios que presta, que garanticen la transparencia y acceso a datos de recursos humanos, económicos y materiales, así como la implementación de los estándares de contrataciones abiertas a compras, adquisiciones, prestaciones de servicios y contratación de personal.</p> <p>Artículo 112. 1. ...</p> <p>1bis. Para ser designado Contralor Interno de la Cámara se requiere:</p> <p>a) Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, y estar en Pleno goce de sus derechos;</p> <p>b) Haber cumplido treinta años;</p> <p>c) Contar con título profesional legalmente expedido;</p> <p>d) Acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo;</p> <p>e) No haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular; y</p> <p>f) No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena de privación de la libertad.</p> <p>2</p> <p>3. ...</p> <p>ARTICULO 139. 1</p>
2. ... 3	
ARTICULO 139. 1	<p>Lo anterior lo realizaran bajo los principios y procedimientos de Parlamento Abierto que ambas cámaras establezcan en su organización interior.</p>

La reforma al artículo segundo establece por primera vez en la historia, que la actuación del Congreso de la Unión se regirá por los principios de parlamento abierto.

En las reformas al artículo 11 y 17 se establecen facultades al presidente de la mesa directiva, así como los mecanismos necesarios para el correcto funcionamiento de una mayoría electa en la Cámara.

El reformado artículo 20, establece facultades y responsabilidades a la mesa directiva de la cámara de diputados, para emitir convocatorias a las organizaciones de la sociedad civil, para cumplir los principios de parlamento abierto a que se refiere la reforma.

La reforma al artículo 29 deja claro que para la asignación de las subvenciones a los grupos parlamentarios, se aplicaran los principios de parlamento abierto, pero también los de austeridad necesarios en la nueva visión de país que se desarrollará.

El artículo 34 se ve reformado, para que en el desarrollo presupuestal la junta de coordinación política se ciña a las medidas de transparencia y austeridad a que se refiere la iniciativa.

Los artículos 36, 39 y 42 establecen tanto a la Junta de Coordinación Política, como a las comisiones ordinarias y especiales, la obligación de garantizar y cumplir en su ejercicio los principios de parlamento abierto, en todo lo que ello implica.

El artículo 43 abona en la aplicación irrestricta al principio de equidad de género, en este caso, en la conformación de las mesas directivas de las comisiones legislativas.

Las comisiones estarán obligadas a transparentar y difundir en términos de parlamento abierto, todas sus reuniones, además de que sus análisis para dictaminar deberán incluir participación ciudadana, pero sobre todo, de especialistas. Además, las comisiones se encontrarán obligadas a respetar las reglas de resguardo documental, máxima publicidad y transparencia real en la relación y construcción de los elementos que motivan los dictámenes que emita, todo ello, en términos de los artículos 44 y 45 que se propone reformar y adicionar.

En el artículo 46 se propone la creación de un comité de parlamento abierto y participación ciudadana en la Cámara de Diputados, con las implicaciones citadas en el decreto correspondiente.

En la reforma al artículo 48, se imponen obligaciones al secretario general de la Cámara, relacionadas con el cumplimiento de los principios de parlamento abierto.

En el artículo 50, se impone al secretario de Servicios Parlamentarios la clasificación, compilación, captura, documentación y sistematización de todos los elementos utilizados en la actividad parlamentaria de la Cámara, ello, para el cumplimiento de los principios de parlamento abierto.

El artículo 52, impone una nueva visión de rendición de cuentas a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, rindiendo un informe trimestral a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, así como garantizando la implementación de sistemas informáticos de seguimiento y principios de contrataciones abiertas que permitan tener certeza de la ejecución del gasto público en la Cámara de Diputados.

En la reforma se establecen requisitos para ser nombrado contralor interno de la Cámara de Diputados.

En el artículo 56 se establece que en los estatutos de organización y funcionamiento de las secretarías de la Cámara se establecerán los mecanismos técnicos necesarios para el cumplimiento de los principios que introduce la reforma.

El artículo 66 establece facultades y responsabilidades a la Mesa Directiva del Senado para emitir convocatorias a las organizaciones de la sociedad civil, para cumplir los principios de parlamento abierto a que se refiere la reforma.

En el artículo 82, de manera equivalente se impone a la Junta de Coordinación Política del Senado la obligación de velar por la aplicación del principio de equidad de género en la conformación de las mesas directivas de las comisiones.

El artículo 84 le impone al presidente de la Junta de Coordinación Política la obligación de velar por la aplicación de los principios de parlamento abierto.

Los artículos 87 y 93 imponen las obligaciones de aplicar los principios de parlamento abierto a las comisiones ordinarias y transitorias del Senado.

El artículo 94, establece las obligaciones que tienen las comisiones ordinarias del Senado, al dictaminar las iniciativas que se pongan a su consideración, a partir de los nuevos paradigmas de parlamento abierto.

El artículo 99, impone a la Comisión de Administración del Senado la obligación de presentar un presupuesto apegado a los principios de austeridad y parlamento abierto.

El nuevo artículo 99 Bis crea la Comisión de Parlamento Abierto del Senado de la Republica.

La reforma al artículo 105, garantiza que las comisiones ordinarias no sufran de la falta de su presidente por más de un mes, esto, para que se lleven a cabo de manera efectiva todas sus atribuciones legislativas.

El artículo 107, establece los requisitos necesarios para ser nombrado secretario general y tesorero de la Cámara de Senadores.

El artículo 109 impone funciones a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado, para

aplicar principios de parlamento abierto y de seguimiento y sistematización de información generada por los órganos legislativos.

Además, el artículo 110 le impone la obligación de establecer sistemas informáticos administrativos de seguimiento.

El artículo 112 en su reforma impone requisitos para ser nombrado contralor interno de la Cámara.

Y finalmente, el artículo 139 establece que la difusión que realice el Congreso de la Unión de sus actos, deberán realizarse en los términos de los principios de parlamento abierto.

Por todo lo expuesto y fundado, los suscritos legisladores proponemos a esta soberanía el siguiente proyecto de

#### **Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforman el numeral 2 del artículo 11; el numeral 8 del artículo 17; el numeral 1 del artículo 29; el inciso e) del numeral 1 del artículo 34; el numeral 4 del artículo 43; los incisos c), d) y f) del numeral 6 del artículo 45; los numerales 2 y 3 del artículo 46; el inciso l) del numeral 1 y 3l numeral 2 del artículo 66; el inciso d) del numeral 1 del artículo 82; el numeral 1 del artículo 93; el numeral 1 del artículo 99; los incisos g) y h) del numeral 1 del artículo 109; y el inciso b) del numeral 1 del artículo 110, todos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Y se adicionan el numeral 3 al artículo 20; un nuevo inciso k) al numeral 2 del artículo 20, recorriéndose el subsecuente en su orden, pasando el actual inciso k) a ser inciso l); un numeral 3 al artículo 35; un nuevo inciso e) al numeral 1 del artículo 36, recorriéndose el subsecuente en su orden, pasando el actual inciso e) a ser inciso f); un numeral 4 al artículo 39; un segundo párrafo al numeral 1 del artículo 42; un numeral 5 con incisos a) y b) y numeral 6 al artículo 44; un inciso g) al numeral 4 del artículo 48; un nuevo inciso d) e inciso e) al numeral 2 del artículo 50, recorriéndose el subsecuente en su orden, pasando el actual inciso d) a ser inciso f); un inciso e) al numeral 2 y un numeral 3 al

artículo 52; un nuevo numeral 2 con sus incisos a), b), c), d), e) y f), recorriéndose el subsecuente en su orden, pasando el actual numeral 2 a ser numeral 3. con sus incisos a), b) y c) y se adiciona un nuevo numeral 4 del artículo 53; un inciso c) al numeral 1 del artículo 56; un nuevo inciso m) al numeral 1 del artículo 66, recorriéndose el subsecuente en su orden, pasando el actual inciso m) a ser inciso n); un nuevo inciso e) al numeral 1 del artículo 84, recorriéndose el subsecuente en su orden, pasando el actual inciso e) a ser inciso f); un numeral 2 al artículo 86; un numeral 2 al artículo 87; los incisos a), b) y c) al numeral 1 del artículo 93; un numeral 2 al artículo 94; un artículo 99 Bis; un numeral 5 al artículo 105; un párrafo segundo y los incisos a) b), c), d), e) y f) al artículo 107; los incisos i) y j) al numeral 1 del artículo 109; un inciso d) al numeral 1 y un nuevo numeral 2 del artículo 110; un numeral 1 Bis al artículo 112; y un párrafo segundo al artículo 139, todos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Para quedar como sigue:

#### **Artículo 20.**

1. ...

2. ...

**3. Para el ejercicio de sus funciones ambas Cámaras se regirán bajo los principios de parlamento abierto, entendiéndose por estos, los de participación ciudadana, rendición de cuentas, información parlamentaria, presupuestal y administrativa, datos abiertos, accesibilidad y difusión.**

#### **Artículo 11.**

1. ...

**2. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas. El presidente de cada cámara garantizará dichos derechos.**

3. ...

#### **Artículo 17.**



1. ...

al

7. ...

8. En ningún caso la presidencia de la Mesa Directiva recaerá en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al Grupo Parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política, **salvo cuando exista mayoría absoluta de algún grupo parlamentario.**

#### Artículo 20.

1. ...

2. ...

a) ...

al

j) ...

**k) Emitir convocatoria dirigida a organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo del plan de acción de parlamento abierto.**

**l) Las demás que le atribuyen esta ley, los ordenamientos aplicables y los acuerdos de la Cámara.**

#### Artículo 29.

1. De conformidad con la representación de cada grupo parlamentario la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos. Adicionalmente a esas asignaciones, la Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada grupo parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del número de diputados que los conformen, **atendiendo siempre a los principios de transparencia, máxima publicidad y austeridad. Además, dichas subvenciones o cualquier recurso adicional otorgado a los grupos parlamentarios deberán ser plenamente comprobados.**

2. ...

3. ...

#### Artículo 34.

1. ...

a) ...

al

d)...

e) Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados, **que deberá ser transparente, público y atenderá lo ordenado por todas y cada una de las medidas austeridad presupuestaria.**

f) ...

al

j) ...

#### Artículo 35.

1. ...

2. ...

**3. La Junta contará con un secretario ejecutivo quien será responsable de preparar los documentos para las reuniones, elaborar las actas, comunicar los acuerdos a las instancias correspondientes de la Cámara y dar seguimiento para que sean cumplidos. La forma y los plazos de este nombramiento se acordarán con una resolución de la Junta que cuente con el voto ponderado de sus integrantes.**

#### Artículo 36.

1. ...

a)...

b)...

c)...

d)...

e) **Garantizará que, en el ejercicio de la labor parlamentaria, se cumplan las disposiciones ne-**

**cesarias para la adecuada publicidad de los asuntos y cumplimiento de los principios de transparencia y parlamento abierto, y**

f) Las demás que se deriven de esta ley o que le sean conferidas por la propia Junta.

#### **Artículo 39.**

1. ...

2. ...

3. ...

**4. Las comisiones ordinarias deberán cumplir en todo momento con las obligaciones y lineamientos que se establezcan en materia de parlamento abierto, siendo responsables directas del cumplimiento del principio de máxima publicidad que deba aplicarse en los asuntos de su competencia.**

#### **Artículo 42.**

1. El pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el secretario general de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción.

**Las comisiones especiales deberán cumplir en todo momento con las obligaciones y lineamientos que se establezcan en materia de parlamento abierto, siendo responsables directas del cumplimiento del principio de máxima publicidad que deba aplicarse en los asuntos de su competencia.**

#### **Artículo 43.**

1. ...

2. ...

3. ...

4. Al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos grupos parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados. **Además, la junta velará por el cumplimiento irrestricto del principio de equidad de género, en la integración en cuestión.**

5. ...

6. ...

7. ...

#### **Artículo 44.**

1. ...

2. ...

3. ...

4. ...

**5. Las reuniones de las comisiones serán públicas de acuerdo con los principios de parlamento abierto. Para la tramitación de los temas y asuntos, las comisiones podrán organizar consultas, audiencias y mesas de trabajo con personas y grupos con interés en los mismos, con base en los criterios siguientes:**

a) **Tratándose de iniciativas de ley, convocará a especialistas en los temas de los que se trate, así como a representantes de grupos sociales que podrían verse afectados por la aprobación o rechazo de la iniciativa;**

b) **Las comparecencias de funcionarios públicos podrán incluir preguntas elaboradas por personas y grupos interesados en el tema que se trate. Se habilitarán los mecanismos adecuados para que los interesados envíen sus preguntas y éstas se formulen durante la comparecencia.**

**6. Se debe velar en todo momento por el funcionamiento del trabajo legislativo en las comisiones, por lo que ninguna comisión, por ningún motivo podrá estar más de un mes sin presidente. Si transcurrido dicho término la Junta de Coordinación Política no propone ante el pleno de la Cámara la designación del presidente sustituto, la comisión tendrá la facultad de designar de entre sus integrantes un presidente interino, el cual gozará de todas las atribuciones contempladas en la presente ley.**

#### Artículo 45.

1. ...

al

6. ...

a) ...

b) ...

c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente y **estará actualizado y disponible para su consulta pública en todos los mecanismos de parlamento abierto y en formato físico conforme a las disposiciones de gestión documental. Toda la información deberá organizarse de manera vinculada e integrada.**

d) Sesionar cuando menos una vez al mes; todas las reuniones de las comisiones serán abiertas al público, se transmitirán en todos los medios establecidos en los mecanismos de parlamento abierto, además se guardará un registro en video para su consulta pública.

e) ...

f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. **Todos los dictámenes deben informar, explicar y justificar cabal e integralmente el proceso de toma de decisiones del asunto en cuestión, e incluir el razonamiento del voto de cada legislador;** y

g) ...

7. ...

#### Artículo 46.

1. ...

**2. Se formará el Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana para la orientación informativa, así como para el conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, y para brindar el apoyo técnico necesario que garantice un adecuado cumplimiento a los principios de participación ciudadana, rendición de cuentas, información parlamentaria, presupuestal y administrativa, datos abiertos, accesibilidad y difusión, además de lograr una exitosa participación en la elaboración de iniciativas ciudadanas.**

**Este Comité presentará al inicio de cada año legislativo un plan de acción, en el que se estipularán compromisos anuales, alineados con los principios de parlamento abierto, así como las acciones para lograrlos, los indicadores para evaluarlos y un cronograma de actividades.**

**Para el cumplimiento de los objetivos del plan de acción, el Comité de Parlamento Abierto fomentará el establecimiento de acuerdos con organizaciones de la sociedad civil, integrantes de la academia y otros sectores especializados en la materia, que no recibirán remuneración por su labor.**

3. Para auxiliar a la Junta de Coordinación Política en el ejercicio de sus funciones administrativas, habrá un Comité de Administración **que habrá de conducirse bajo los principios de austeridad, transparencia y rendición de cuentas.** El acuerdo de su creación será propuesto al pleno por la Junta y deberá señalar su objeto, integración y atribuciones, así como la directiva del Comité, cuya Presidencia deberá recaer en un diputado del mismo grupo parlamentario de quien presida aquélla.

4. ...

5. ...

**Artículo 48.**

1. ...

al

4. ...

a) ...

al

f) ...

g) Coordinar y prestar los servicios necesarios para el correcto y eficaz funcionamiento de los principios y sistema de parlamento abierto que rigen en la Cámara, abarcando los temas de monitoreo, evaluación, planeación y coordinación.

**Artículo 50.**

1. ...

2. ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) Capturar, clasificar y compilar; los datos estadísticos y documentos que genere, en los sistemas proporcionados por la Secretaría General.

e) Documentar y sistematizar todos los procesos y actuaciones generados en el cumplimiento de sus funciones.

f) Cumplir las demás funciones que le confieren esta ley y los ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria.

**Artículo 52.**

1. ...

2. ...

a) ...

al

d) ...

e) **Rendir informe trimestral a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.**

**3. La Secretaría garantizará la implementación de todos y cada uno de los sistemas informáticos administrativos de seguimiento necesarios para los servicios que presta, que garanticen la transparencia y acceso a datos de recursos humanos, económicos y materiales, así como la implementación de los estándares de contrataciones abiertas a compras, adquisiciones, prestaciones de servicios y contratación de personal.**

**Artículo 53.**

1. ...

**2. Para ser designado contralor interno de la Cámara se requiere:**

a) Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, y estar en pleno goce de sus derechos;

b) Haber cumplido treinta años;

c) Contar con título profesional legalmente expedido;

d) Acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo;

e) No haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular; y

f) No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena de privación de la libertad.

**3. La Contraloría Interna cuenta con las Direcciones Generales de Auditoría, de Control y Evaluación y de Quejas, Denuncias e Inconformidades.**

a) A la Dirección General de Auditoría le corresponde elaborar, aplicar y verificar el cumplimiento del programa anual de control y auditoría, realizar auditorías y aclaración de las observaciones hasta la solventación y/o elaboración de los dictámenes de responsabilidades; vigilar que el manejo y aplicación de los recursos financieros, humanos y materiales se lleven a cabo de acuerdo con las disposiciones aplicables.

b) A la Dirección General de Control y Evaluación le corresponde diseñar, implantar, supervisar y evaluar los mecanismos de control de la gestión de las unidades administrativas de la Cámara y participar en actos de fiscalización.

c) A la Dirección General de Quejas, Denuncias e Inconformidades le corresponde recibir e investigar las quejas, denuncias e inconformidades interpuestas contra servidores públicos de la Cámara, en el desempeño de sus funciones o con motivo de ellas, notificar el inicio del procedimiento de responsabilidad administrativa, investigar y substanciar los procedimientos en materia de responsabilidades administrativas e inconformidades previstos en las disposiciones legales y normativas aplicables, dictar las resoluciones correspondientes, e imponer las sanciones en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; atender e intervenir en los diferentes medios de impugnación ante las autoridades competentes e interponer los recursos legales que correspondan en los asuntos que intervenga, así como representar a la Contraloría Interna en los recursos legales y ante las autoridades jurisdiccionales locales o federales.

**4. La Contraloría interna informará al Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana sobre el programa general de auditorías, así como del resultado de las auditorías realizadas para su difusión y divulgación a la ciudadanía.**

#### Artículo 56.

1. ...

a) ...

b) ...

c) Los mecanismos técnicos por medio de los cuales se garantizará la implementación de todos y cada uno de los sistemas informáticos administrativos de seguimiento necesarios para los servicios que prestan las Secretarías, que garanticen la transparencia y acceso a datos de recursos humanos, económicos y materiales, así como la Implementación de los estándares de contrataciones abiertas a compras, adquisiciones, prestaciones de servicios y contratación de personal.

#### Artículo 66.

1. La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades:

a) ...

al

l) ...

m) Emitir convocatoria dirigida a organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo del Plan de Acción de Parlamento Abierto

n) Las demás que se deriven de esta Ley o del Reglamento.

2. Las facultades que se precisan en los incisos a), d), e), f), g), h), l) y m) serán ejercidas por el presidente de la Mesa Directiva.

3. ...

#### Artículo 82.

1. La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

a) ...

al

c) ...

d) Proponer al pleno la integración de las comisiones a más tardar en la tercera sesión ordinaria del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, cuando se presente una iniciativa con el carácter de preferente o se reciba el oficio del Ejecutivo federal señalando dicho carácter a iniciativas presentadas con anterioridad. **La Junta velará por el cumplimiento irrestricto del principio de equidad de género, en la integración en cuestión;**

e) ...

al

g) ...

#### Artículo 84.

1. ...

a) ...

al

d) ...

e) **Garantizará que, en el ejercicio de la labor parlamentaria, se cumplan las disposiciones necesarias para la adecuada publicidad de los asuntos y cumplimiento de los principios de transparencia y parlamento abierto, y**

**f) Las demás que deriven de esta Ley y del Reglamento.**

#### Artículo 86.

1. ...

**2. Las comisiones ordinarias deberán cumplir en todo momento con las obligaciones y lineamientos que se establezcan en materia de parlamento abierto, siendo responsables directas del cumplimiento del principio de máxima publicidad que deba aplicarse en los asuntos de su competencia.**

#### Artículo 87.

1. ...

**2. Las comisiones transitorias deberán cumplir en todo momento con las obligaciones y lineamientos que se establezcan en materia de parlamento abierto, siendo responsables directas del cumplimiento del principio de máxima publicidad que deba aplicarse en los asuntos de su competencia.**

#### Artículo 93.

**1. Las reuniones de las comisiones serán públicas. Para la tramitación de los temas y asuntos, las comisiones deberán organizar consultas, audiencias y mesas de trabajo con personas y grupos con interés en los mismos, con base en los criterios siguientes:**

**a) Tratándose de iniciativas de ley, convocará a especialistas en los temas de los que se trate, así como a representantes de grupos sociales que podrían verse afectados por la aprobación o rechazo de la iniciativa;**

**b) Las comparecencias de funcionarios públicos deberán incluir preguntas elaboradas por personas y grupos interesados en el tema que se trate. Se habilitarán los mecanismos adecuados para que las y los interesados envíen sus preguntas y éstas se formulen durante la comparecencia.**

**c) Las comisiones ordinarias deberán cumplir en todo momento con las obligaciones y lineamientos que se establezcan en materia de parlamento abierto, siendo responsables directas del cumplimiento del principio de máxima publicidad que deba aplicarse en los asuntos de su competencia.**

**2. Las comisiones transitorias deberán cumplir en todo momento con las obligaciones y lineamientos que se establezcan en materia de parlamento abierto, siendo responsables directas del cumplimiento del principio de máxima publicidad que deba aplicarse en los asuntos de su competencia.**

#### Artículo 94.

1. ...

**2. Todos los dictámenes deben informar, explicar y justificar integralmente el proceso de toma de decisiones del asunto en cuestión, e incluir el razonamiento del voto de cada legislador.**

**Artículo 99.**

1. La Comisión de Administración presentará a la Cámara, por conducto de la Mesa Directiva, para su aprobación, el presupuesto para cubrir las dietas de los senadores, los sueldos de los empleados, el apoyo a los grupos parlamentarios y los otros gastos de la Cámara, dando cuenta del ejercicio correspondiente al mes anterior. Lo anterior se realizará **atendiendo siempre a los principios de transparencia, máxima publicidad y austeridad. Además, dichos apoyos o cualquier recurso adicional otorgado a los grupos parlamentarios deberán ser plenamente comprobados.**

2. ...

**Artículo 99 Bis.**

**La Comisión de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana se encargará de la orientación informativa, así como del conocimiento y atención de las peticiones que formulen los ciudadanos a la Cámara o a sus órganos, y para brindar el apoyo técnico necesario que garantice un adecuado cumplimiento a los principios de participación ciudadana, rendición de cuentas, información parlamentaria, presupuestal y administrativa, datos abiertos, accesibilidad y difusión, además de lograr una exitosa participación en la elaboración de iniciativas ciudadanas.**

Esta comisión presentará, al inicio de cada año legislativo un plan de acción, en el que se estipularán compromisos anuales, alineados con los principios de parlamento abierto, así como las acciones para lograrlos, los indicadores para evaluarlos y un cronograma de actividades.

Para el cumplimiento de los objetivos del plan de acción, la Comisión de Parlamento Abierto fomentará el establecimiento de acuerdos con organizaciones de la sociedad civil, integrantes de la academia y otros sectores especializados en la materia, que no recibirán remuneración por su labor.

**Artículo 105.**

1. ...

al

4. ...

**5. Se debe velar en todo momento por el funcionamiento del trabajo legislativo en las comisiones, por lo que ninguna comisión, por ningún motivo podrá estar más de un mes sin presidente. Si transcurrido dicho término la Junta de Coordinación Política no propone ante el pleno de la Cámara la designación del presidente sustituto, la comisión tendrá la facultad de designar de entre sus integrantes un presidente interino, el cual gozará de todas las atribuciones contempladas en la presente ley.**

**Artículo 107.**

1. ...

Para ser propuesto para alguno de los tres cargos a los que se refiere el párrafo que antecede, el candidato deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, y estar en pleno goce de sus derechos;
- b) Haber cumplido treinta años;
- c) Contar con título profesional legalmente expedido;
- d) Acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo;
- e) No haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular; y
- f) No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena de privación de la libertad.

**Artículo 109.**

1. ...

a) ...

al

f) ...

g) Desahogar las consultas de carácter técnico-jurídico que le formulen las comisiones, respecto a las iniciativas de ley o decreto que estén en proceso de dictamen, con el apoyo de la unidad especializada correspondiente;

h) Coordinar y prestar los servicios necesarios para el correcto y eficaz funcionamiento de los principios y sistema de parlamento abierto que rigen en la Cámara, abarcando los temas de monitoreo, evaluación, planeación y coordinación.

i) Capturar, clasificar y compilar los datos estadísticos y documentos que genere, en los sistemas informáticos de seguimiento, así como documentar y sistematizar todos los procesos y actuaciones generados en el cumplimiento de sus funciones.

j) Las demás que se deriven de esta Ley, del Reglamento, y de los acuerdos de la Mesa Directiva de la Cámara.

#### Artículo 110.

1. ...

a) ...

b) Conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara;

c) ...

d) Rendir informe trimestral a la mesa directiva.

2. La Secretaría garantizará la implementación de todos y cada uno de los sistemas informáticos administrativos de seguimiento necesarios para los servicios que presta, que garanticen la transparencia y acceso a datos de recursos humanos, económicos y materiales, así como la implementación de los estándares de contrataciones abiertas a compras, adquisiciones, prestaciones de servicios y contratación de personal.

#### Artículo 112.

1. ...

**1 Bis. Para ser designado contralor interno de la Cámara se requiere:**

a) Ser mexicano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, y estar en pleno goce de sus derechos;

b) Haber cumplido treinta años;

c) Contar con título profesional legalmente expedido;

d) Acreditar conocimientos y experiencia para desempeñar el cargo;

e) No haber sido durante los últimos cinco años miembro de la dirigencia nacional, estatal o municipal de un partido político o candidato a un puesto de elección popular; y

f) No haber sido condenado por delito intencional que haya ameritado pena de privación de la libertad.

2. ...

3. ...

#### Artículo 139.

1. ...

Lo anterior lo realizarán bajo los principios y procedimientos de parlamento abierto que ambas Cámaras establezcan en su organización interior.

#### Transitorios

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

**Segundo.** Las adecuaciones al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del Reglamento de la Cámara de Diputados y del Reglamento del Senado de la República, mismas que se derivan de las reformas del presente, deberán ser publicadas en un plazo de 90 días naturales posteriores a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.



**Tercero.** Los órganos de gobierno, tanto de la Cámara de Diputados, así como del Senado de la República, contarán con un plazo de hasta 90 días naturales posteriores a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, para someter a la aprobación de sus plenos correspondientes, los acuerdos de nombramiento de los integrantes del Comité de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana para el caso de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Parlamento Abierto y Participación Ciudadana, en el caso del Senado de la República.

#### Notas

1 La Fundación Directorio Legislativo es la organización que coordina la Red desde su creación. La fundación tiene su personalidad jurídica en la Argentina desde junio 2008. Genera instrumentos que permiten medir y documentar el avance en la transparencia legislativa de los Estados dentro de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.  
<http://indice.transparencialegislativa.org/>

2 Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. Índice de Transparencia Legislativa 2016

3 Es un espacio de encuentro de organizaciones de la sociedad civil, el Órgano Garante de Acceso a la Información y Protección de Datos y las instituciones legislativas, cuyo objetivo es lograr que los 32 congresos locales y el Congreso de la Unión cumplan con los principios y acciones de un parlamento abierto.

4 Alianza para el Parlamento Abierto APA 2015 <http://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2015/>

5 IMCO, Diagnóstico de Parlamento Abierto en México. [http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015\\_DPA\\_Documento-Completo\\_Diagnostico\\_de\\_Parlamento\\_Abierto\\_en\\_M%C3%A9xico.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA_Documento-Completo_Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_M%C3%A9xico.pdf)

6 Alianza para el Parlamento Abierto <http://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico/>

7 Oszlak, Oscar, Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública, Red GEALC, 2013.

8 Transparencia Mexicana es una organización de la sociedad civil dedicada al combate de la corrupción en México. Bajo un enfoque de derechos humanos, generan propuestas concretas para reducir riesgos de corrupción y fortalecer las capacidades, tanto del sector público como privado, para atender las causas y efectos de este

problema. Su experiencia abarca desde la medición del impacto de la corrupción en trámites y servicios públicos hasta el análisis específico de riesgos de corrupción en sectores como el de las contrataciones públicas o el sector energético.

9 Integralia Consultores, Reporte Legislativo <http://www.reporte-legislativo.com.mx/aldf6.pdf>

10 Ídem.

11 *El Financiero*. <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/caroy-poco-transparente-el-poder-legislativo.html>

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 8 de noviembre de 2018.

**Diputados:** Flor Ivone Morales Miranda, Aleyda Alavez Ruiz, Xóchitl Zagal Ramírez, Simey Olvera Bautista, Ana María Rodríguez Ruiz, María Esther Mejía Cruz, Alfonso Ramírez Cuéllar, Javier Ariel Hidalgo Ponce, Daniel Gutiérrez Gutiérrez (rúbricas).

**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 Tona-tiuh 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 Dunyasca García Rojas, PAN; Sara Rocha Medina, PRI; Héctor René Cruz Aparicio, PES; Ana Gabriela Guevara Espinoza, PT; Carmen Julieta Macías Rábago, MOVIMIENTO CIUDADANO; Lilia Villafuerte Zavala, PRD; Lyndiana Elizabeth Bugarín 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/>