

## CONTENIDO

### Iniciativas

- 3** Que reforma los artículos 2o., 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Beatriz Dominga Pérez López, del Grupo Parlamentario de Morena
- 9** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, suscrita por el diputado Sergio Fernando Ascencio Barba e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 15** Que reforma 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 diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social, a cargo de la diputada Nayeli Salvatori Bojalil, del Grupo Parlamentario del PES
- 33** Que expide la Ley General de Pensiones por Retiro y Garantizadas por Vejez, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PT
- 39** Que adiciona el artículo 259 Ter del Código Penal Federal, a cargo del diputado Alan Jesús Falomir Sáenz, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 41** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a cargo de la diputada María Guadalupe Almaguer Pardo, del Grupo Parlamentario del PRD
- 61** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, suscrita por la diputada Beatriz Manrique Guevara e integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

**Pase a la página 2**

## Anexo IV

**Jueves 22 de noviembre**

- 66** Que reforma y adiciona el artículo 24 de la Ley General de Protección Civil, a cargo de la diputada Lucía Flores Olivo, del Grupo Parlamentario de Morena
- 68** Que adiciona el artículo 28 Bis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, y la fracción X al artículo 84 de la Ley del Seguro Social, suscrita por la diputada Cecilia Anunciación Patrón Laviada e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 77** Que adiciona el artículo 95 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Mary Carmen Bernal Martínez, del Grupo Parlamentario del PT
- 81** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, a cargo de la diputada María Guadalupe Almaguer Pardo, del Grupo Parlamentario del PRD
- 94** Que reforma el artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos, suscrita por los diputados Marco Antonio Medina Pérez y Graciela Zavaleta Sánchez, del Grupo Parlamentario de Morena
- 113** Que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Víctor Manuel Pérez Díaz y Juan Carlos Muñoz Márquez e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 118** Que reforma y adiciona los artículos 72 de la Ley General de Bienes Nacionales y 25 de la Ley de Aeropuertos, a cargo del diputado Armando Reyes Ledesma, del Grupo Parlamentario del PT
- 123** Que reforma los artículos 2o., 27, 28 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Guadalupe Almaguer Pardo, del Grupo Parlamentario del PRD
- 128** Que adiciona el artículo 63 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a cargo del diputado Irineo Molina Espinoza, del Grupo Parlamentario de Morena
- 131** Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil Federal, suscrita por los diputados Maribel Martínez Ruiz y Ángel Benjamín Montoya, del Grupo Parlamentario del PT
- 136** Que reforma el artículo 50 de Ley General de Cultura Física y Deporte, a cargo del diputado José Ricardo Gallardo Cardona, del Grupo Parlamentario del PRD
- 139** Que reforma el artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados, a cargo de la diputada Ana María Rodríguez Ruiz, del Grupo Parlamentario de Morena
- 141** Que adiciona el artículo 259 Ter al Código Penal Federal, a cargo de la diputada María Guadalupe Almaguer Pardo, del Grupo Parlamentario del PRD
- 143** Que expide la Ley Federal de Austeridad Republicana del Estado; y reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes General de Responsabilidades Administrativas, Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y del Servicio Exterior Mexicano, a cargo del diputado Benjamín Saúl Huerta Corona, del Grupo Parlamentario de Morena
- 163** Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a cargo del diputado José Ricardo Gallardo Cardona, del Grupo Parlamentario del PRD

## Iniciativas

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2o., 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA BEATRIZ DOMINGA PÉREZ LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe, Beatriz Dominga Pérez López, diputada integrante 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, y 135 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, presento ante esta honorable soberanía, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pueblos originarios**, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

#### Planteamiento del problema

Hace ya 526 años que el navegante Cristóbal Colón, convencido de que la Tierra era redonda, zarpo del Puerto de Palos, buscando un camino más corto para llegar a la India, sin embargo, no llegó a ese país, llegó a un mundo que hasta ese momento era para ellos desconocido, sin embargo a los habitantes que encontraron en la isla de le llamaron indios, bautizando así a todos los habitantes que existían en el hoy continente americano, lo anterior por ignorar en esos tiempos que dichos habitantes conformaban distintos pueblos originarios, cómo por ejemplo en lo que es hoy el territorio mexicano estaban asentados los pueblos Incas, los Mayas, los Zapotecas, los Huaves, los Mexicas, y muchos más, cada uno con su lengua, cultura, sistema de gobierno y cosmovisión propia, es decir cada una como una propia nación, América tenía pues ya sus propios pueblos y división territorial, misma que fue soslayada al momento de conformarse nuestra república mexicana.

No obstante a lo anterior se les llamó indios, y después, Indígenas, que si bien es cierto tiene una definición etimológica, significando población de allí, o de acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, es

un adjetivo que hace referencia a ser originario del país de que se trata, surge la duda porque solo se llama indígena a las personas originarias antes de la conquista y no se les llama indígenas también a los ingleses en sus países, o a los griegos en Grecia, etcétera, porque se ha impuesto este nombre sin si quiera consultarle a un huave o a un raramuri sobre cómo quiere que se le llame.

Si ya la Organización Internacional del Trabajo establece la obligatoriedad de consultar a los pueblos, sobre cualquier decisión que se tome respecto a ellos, específicamente en su artículo 6 inciso a) “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” surge la duda, ya se les preguntó, ¿cómo quieren que se les llame?

Por mucho que se ha querido aclarar que la palabra indígena hace referencia a los que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales, esto según el mismo convenio citado antes, la realidad es que las comunidades originarias no están conforme con el término indígena, ya que así lo han manifestado en diferentes espacios de diálogo y foros en los que sus representantes reclaman autodenominarse pueblos originarios, aunado a lo anterior el rechazo al término indígena hoy en día es sinónimo de pobreza, analfabetismo y de escasa comprensión del mundo occidental, además de que dicho término cómo ya se ha expuesto, se impuso después de la conquista, asociándola al término de indio.

En mérito de lo anterior, el texto sometido a su consideración, se expresa de la siguiente manera:

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 2º... ..</b></p> <p><b>Artículo 27... ..</b></p> <p><b>Artículo 28... ..</b></p>	<p><b>Artículo 20.</b> La Nación Mexicana es única e indivisible.</p> <p>La Nación tiene una composición pluricultural sustentada <u>en sus pueblos originarios</u>, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p> <p>La conciencia de su identidad deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos <u>originarios</u>.</p> <p>Son comunidades integrantes de un pueblo <u>originario</u> aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.</p> <p>El derecho de los pueblos <u>originarios</u> a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades <u>originarias</u> se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.</p> <p><b>A.</b> Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades <u>originarias</u> a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:</p> <p><b>I.</b> Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.</p> <p><b>II.</b> Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios</p>

	<p>generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.</p> <p><b>III.</b> Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus tareas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres <u>integrantes de un pueblo o comunidad originaria</u> disfrutaran y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanos en la elección de sus autoridades municipales.</p> <p><b>IV.</b> Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.</p> <p><b>V.</b> Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.</p> <p><b>VI.</b> Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en los términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.</p> <p><b>VII.</b> Elegir, en los municipios con población <u>originaria</u> representantes ante los ayuntamientos.</p> <p>Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos</p>
--	---

	<p>derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.</p> <p><b>VIII.</b> Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. <u>Los integrantes de comunidades originarias</u>, tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.</p> <p>Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos <u>originarios</u> en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades <u>originarias</u> como entidades de interés público.</p> <p><b>B.</b> La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los <u>habitantes de comunidades originarias</u> y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos sus y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades <u>originarias</u> dichas autoridades, tienen la obligación de:</p> <p><b>I.</b> Impulsar el desarrollo regional de las zonas <u>originarias</u> con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales</p>
--	--

	<p>determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.</p> <p><b>II.</b> Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades <u>originarias</u>. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.</p> <p><b>III.</b> Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los <u>integrantes de comunidades originarias</u> mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.</p> <p><b>IV.</b> Mejorar las condiciones de las comunidades <u>originarias</u> y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.</p> <p><b>V.</b> Propiciar la incorporación de las mujeres <u>integrantes de comunidades originarias</u> al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.</p> <p><b>VI.</b> Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación.</p>
--	---

Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades originarias puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades originarias mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos originarios, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos originarios en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades

participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los integrantes de comunidades originarias, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllas tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establece la ley.

**Artículo 27...**

...

...

...

...

...

...

**I.** ...

...

**II.** ...

**III.** ...

**IV.** ...

...

**V.** ...

**VI.** ...

...

...

**VII.** ...

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos integrantes de comunidades originarias.

**Artículo 28. ...**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El Instituto notificará al Secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que involucren las comunitarias y las originarias las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere

este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes.

...

...

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

**Decreto**

**Único:** Se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de pueblos originarios para quedar como sigue:

**Artículo 2o.** La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada **en sus pueblos originarios**, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos **originarios**.

Son comunidades integrantes de un pueblo **originario**, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentados en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos **originarios** a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades **originarias** se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

**A.** Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades **originarias** a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

**I.** Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

**II.** Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

**III.** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres **integrantes de un pueblo o comunidad originaria** disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los

derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

**IV.** Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

**V.** Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

**VI.** Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

**VII.** Elegir, en los municipios con población **originaria**, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

**VIII.** Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. **Los integrantes de comunidades originarias**, tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos **originarios** en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades **originarias** como entidades de interés público.

**B.** La federación, las entidades federativas y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los **habitantes de comunidades originarias** y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos sus y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades **originarias**, dichas autoridades, tienen la obligación de:

**I.** Impulsar el desarrollo regional de las zonas **originarias** con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

**II.** Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades **originarias**. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

**III.** Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los **integrantes de comunidades originarias** mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

**IV.** Mejorar las condiciones de las comunidades **originarias** y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así co-

mo ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

**V.** Propiciar la incorporación de las mujeres **integrantes de comunidades originarias** al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

**VI.** Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades **originarias** puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

**VII.** Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades **originarias** mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

**VIII.** Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos **originarios**, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

**IX.** Consultar a los pueblos **originarios** en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los **integrantes de comunidades originarias**, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

**Artículo 27. ...**

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...

**I. ...**

...

**II. ...**

**III. ...**

**IV. ...**

...

...

**V. ...**

**VI. ...**

...

...

**VII. ...**

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos **integrantes de comunidades originarias**.

...

...

**Artículo 28. ...**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...



Corresponde al instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El instituto notificará al secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las **originarias**, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes.

...

...

### Transitorios

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

**Segundo:** Los estados de la federación y la Ciudad de México contarán con seis meses a partir de la entrada en vigor del decreto, para crear o modificar sus leyes y reglamentos que se requieran a fin de ir de acuerdo al presente decreto.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 22 de noviembre de 2018.

Diputada Beatriz Dominga Pérez López (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, SUSCRITA POR EL DIPUTADO SERGIO FERNANDO ASCENCIO BARBA E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Sergio Fernando Ascencio Barba, y las diputadas y los diputados federales del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional correspondiente a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, 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, sometemos a consideración de esta asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley del Servicio de Administración Tributaria y el Código Fiscal de la Federación**, con base a la siguiente:

### Exposición de Motivos

En el tiempo, nuestro sistema fiscal se ha complicado a grado tal, que se constituyó en un nudo gordiano. Según la leyenda griega, quién lograra desatar dicho nudo elaborado por Gordas en Frigia, hoy Turquía, sería capaz de conquistar toda Asia. Alejandro Magno enfrentó el reto, pero no intentó desatarlo, sino que lo corto en pedazos diciendo que era lo mismo “cortarlo que desatarlo”. El resto de la historia de éxito de Alejandro, es de todos, conocida.

México es un país con una economía informal que preocupa desde hace varios años y demuestra la incapacidad del gobierno federal para hacer frente al problema.

El 57 por ciento de la población ocupada, trabaja en la economía informal y según algunas fuentes, ésta economía representa un cuarto del producto interno bruto nacional (PIBN).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), durante el tercer trimestre de 2018 el empleo informal se incre-

mentó 2.2 por ciento respecto al año 2017. Este crecimiento da origen al porcentaje señalado en el párrafo anterior.<sup>1</sup>

El detalle de la información que presenta el Inegi es el siguiente:<sup>2</sup>

-14.8 millones conformaron la ocupación en el sector informal, lo que significó un aumento de 6.4 por ciento anual respecto al año 2017 y constituyó 27.5 por ciento de la población ocupada;

-7.3 millones corresponden al ámbito de las empresas, gobierno e instituciones;

-6.2 millones al agropecuario y

-2.3 millones al servicio doméstico remunerado.

Dicho en términos mucho más prácticos, todas las modalidades de empleo informal sumaron 30.6 millones de personas y es en el campo y el sector productivo (empresas) donde más informalidad se está dando en mayor proporción a otros sectores y hace base para su potenciación en el corto y mediano plazo. En un año, 650 mil personas se incorporaron al sector informal de acuerdo a dicha institución.

La pregunta que es evidente como resultado de lo anterior es: ¿Qué es lo que el gobierno federal está haciendo mal para incentivar la informalidad?

La explicación es clara. Los empleos que se están generando son eventuales y en la balance entre lo formal y lo informal, la falta de trabajos bien remunerados y permanentes está influyendo en el tiempo y pesando más en el crecimiento de la informalidad que registran los datos más recientes.

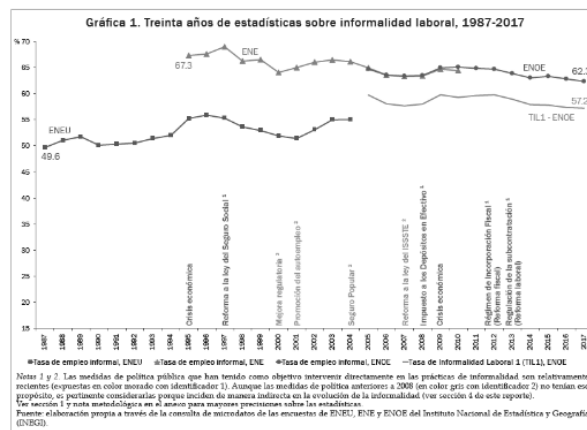
En el VI Informe de Gobierno, el presidente Peña Nieto señaló que se crearon 3.7 millones de empleos en su sexenio, pero omitieron información vinculada a la brecha laboral que se explican por las estadísticas que registra el Inegi en la ENOE.

En ella, es posible constatar que la brecha laboral<sup>3</sup> asciende a 11 millones de personas. Es decir, el 18 por ciento de la población en condiciones de trabajar, hoy no tiene empleo.

A lo largo de 30 años, la informalidad en nuestro país ha sido alta y persistente como lo declara el Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe (Forlac) y como se puede constatar en las estadísticas elaboradas por el Instituto Belisario Domínguez (ver gráfico 1).<sup>4</sup>

De acuerdo con dicho Instituto, “en estos últimos treinta años, los niveles de informalidad laboral se han mantenido elevados (...), relativamente estables y han mostrado una especial sensibilidad ante las crisis, lo que indica que en su determinación subyacen factores estructurales de la economía mexicana y del mercado de trabajo.”<sup>5</sup>

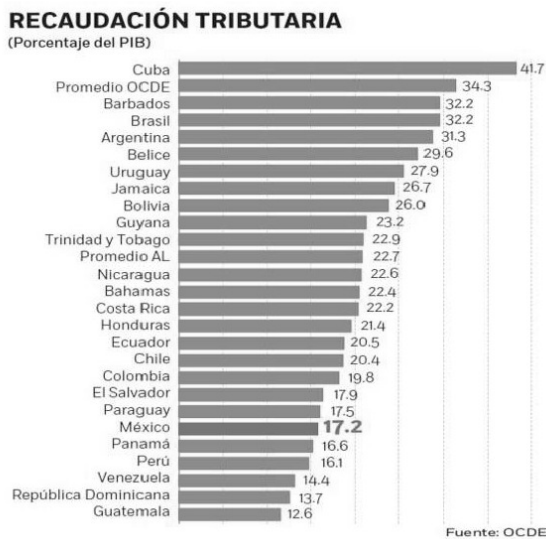
La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que la economía informal en el mundo emplea más de 60 por ciento de la población activa. Si bien es cierto que México se encuentra en dicho promedio, es importante resaltar que los datos indican que la informalidad de nuestro país está por encima de la tasa promedio en América Latina.



Así, en África la informalidad alcanza el 85.8 por ciento de los empleos, la proporción es de 68.2 por ciento en Asia y el Pacífico, 68.6 por ciento en los Estados árabes, 40.0 por ciento en América y 25.1 por ciento en Europa y Asia Central.<sup>6</sup>

Si a esta condición de carácter permanente le sumamos las variadas posibilidades “legales e ilegales” de evasión fiscal en la economía formal, resulta evidente las razones del por qué México tiene una recaudación tributaria tan exigua en términos del PIBN al compararla contra la del promedio latinoamericano y el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

De acuerdo con la OCDE, si comparamos a México con el resto de América Latina, como proporción del PIB, nuestro país recauda sólo el 17.2 por ciento, mientras que Latinoamérica recauda en promedio el 22.7 por ciento. Si las cifras se comparan con el promedio de los países integrantes de la OCDE, la condición de recaudación se vuelve aún más crítica, pues estos países recaudan en promedio el 34.3 por ciento (ver gráfico 2).



Aun con todo y las reformas fiscales aprobadas en 2013 por el Congreso de la Unión, con vigencia a partir de 2014, nuestro país no ha sido capaz de incrementar la tasa promedio de recaudación. Países como Brasil, Argentina, Colombia, Chile y Costa Rica tienen un mejor sistema de recaudación que el nuestro, en tanto que apenas superamos a países con economías más pequeñas como Panamá, Perú y Venezuela.<sup>7</sup>

La lectura de los datos anteriores parece simple y evidente pero ello no le resta mérito: **se les sigue cobrando impuestos a los contribuyentes de siempre con tasas mayores, a pesar de que el objetivo de la reforma fiscal era ampliar la base de las personas que pagan impuestos y contar con los ingresos necesarios para invertir en programas y proyectos que generaran desarrollo.**

Dicho de otra manera, la reforma fiscal no contribuyó en nada a disminuir la informalidad, por el contrario, la potenció, además de que la carga fiscal se incrementó, se hizo menos flexible el pago de impuestos y

se complicó la tributación en sector como los pequeños comercios.

La OCDE, en su estudio *Taxing Waves 2018*, ubicó a México como uno de los países en donde los ingresos por renta se gravan de forma excesiva y donde existen mayores retenciones por seguridad social.

El estudio analiza los impuestos pagados en los 35 países que conforman dicha organización y el resultado indica que el pago del impuesto sobre la renta en México representa el 9.8 por ciento de los ingresos salariales brutos de los trabajadores mexicanos.<sup>8</sup>

Las condiciones de informalidad laboral en su conjunto, con todas las variables que se vinculan a ella, sin duda afectan la competitividad de nuestro país pues generan brechas salariales y de productividad importantes que colocan a México en una condición vulnerable.

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad, “el ingreso promedio de un trabajador formal es de 8 mil 52 pesos al mes, los integrantes de este segmento generaron 76 por ciento del PIBN, en tanto que la media salarial de un trabajador informal es de 4 mil 279 pesos y se cuenta entre la población que generó 23.6 por ciento del PIB. Las tasas de informalidad de México son similares a los de países con menores económicas en América Latina como El Salvador, Honduras y Bolivia.”<sup>9</sup>

En suma, tenemos un esquema fiscal que grava mucho los ingresos, lesiona el bolsillo de los mexicanos, la productividad y el consumo interno pues los mexicanos destinan la mayor parte de sus ingresos a necesidades básicas que no necesariamente dinamizan nuestra economía.

Los graves problemas que aquejan a México en materia de informalidad dan origen al presente proyecto de iniciativa, cuyo objetivo es generar un mecanismo fiscal que abone a la reducción de la informalidad y amplíe por supuesto el padrón de contribuyentes que actualmente existe registrado por el Servicio de Administración Tributaria.

Es decir, estamos convencidos de la necesidad de crear un Padrón Fiscal de Contribuyentes bajo dos perspectivas:

1) Que amplíe el número de contribuyentes actual y en consecuencia se incremente la recaudación de ingresos tributarios para alcanzar los promedios que existen en los países de la OCDE y América Latina y;

2) Que sea obligatorio para toda persona física y que aquellas personas registradas en dicho padrón, además de pagar los impuestos correspondientes, se beneficien por los diferentes programas sociales siempre y cuando tengan el registro obligatorio ante las autoridades fiscales que les dé acceso a los apoyos federales.

Mantenerse en el estado actual de informalidad, donde las políticas públicas han demostrado que no funcionan, genera la posibilidad de que en el mediano y largo plazo México tenga una población adulta en estado de pobreza. Ningún gobierno emanado de procesos de elección democrática aspira a eso, al menos en la práctica.

Por lo tanto, para nuestro grupo parlamentario no es suficiente que el próximo gobierno aplique una política de corte social que tienda al subsidio sin obligaciones.

Reconocemos efectivamente que un sector de la población necesita de forma urgente y su carácter de grupos vulnerables, de la intervención del Estado para cubrir las necesidades que constitucionalmente se demandan del gobierno.

No obstante, aquellos que se encuentran en capacidad de aportar al crecimiento de nuestra economía y reciben apoyos por parte del gobierno federal deben asumir la responsabilidad que les corresponde como ciudadanos mexicanos. Ello con el propósito de disminuir la informalidad, consolidar la economía formal y traducir todo esto en un círculo virtuoso donde todos ganen, tanto la sociedad mexicana como el propio gobierno.

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

### Decreto

**Artículo Primero.** Se reforman las fracciones XVII y XVIII y se adiciona la XIX, todas ellas del artículo 7

de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, para quedar como siguen:

## Capítulo II De las Atribuciones

**Artículo 7.** El Servicio de Administración Tributaria tendrá las atribuciones siguientes:

I. a XVII. ...

XVII. Emitir los marbetes y los precintos que los contribuyentes deban utilizar cuando las leyes fiscales los obliguen.

**XVIII. Elaborar, integrar y mantener actualizado el Padrón Federal de Contribuyentes por nombre y situación ante el Registro Federal de Contribuyentes y que será obligatorio para personas físicas en términos de lo que establece la ley para cumplimentar los propósitos que se establecen en el segundo párrafo del artículo 23 y el artículo 107, fracción I, inciso b), cuarto párrafo del numeral i) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y,**

**XIX. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo las previstas en esta Ley, su reglamento interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.**

**Artículo Segundo.** Se adiciona el artículo 32-J dentro del Título Tercero, De las Facultades de las Autoridades Fiscales, Capítulo I del Código Fiscal de la Federación para quedar como sigue:

## Título Tercero De las Facultades de las Autoridades Fiscales

### Capítulo I

**Artículo 32-J. Las personas físicas que sean registradas por la autoridad fiscal en el Padrón Federal de Contribuyentes, por primera vez y que no cuenten con un Registro Federal de Contribuyentes, deberán cumplir por lo menos con los siguientes requisitos:**

**1) Ser mexicano por nacimiento o residente extranjero con actividad empresarial en nuestro país;**

2) Tener más de 18 años;

3) No tener antecedentes penales vinculados a actos de corrupción de ninguna índole o delito catalogado como grave por las leyes competentes;

4) Identificación oficial o, en su caso, registro federal del contribuyente con actividad profesional;

La información de este padrón deberá ser publicada conforme a lo previsto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; tener el carácter de público y estar disponible en la página electrónica del Servicio de Administración Tributaria.

Artículo Tercero. Se reforman los artículos 23 y 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para quedar como siguen:

Artículo 23. ...

Las dependencias y entidades remitirán a la Secretaría sus proyectos de calendarios en los términos y plazos establecidos por el Reglamento. La Secretaría autorizará los calendarios tomando en consideración el **Padrón Federal de Contribuyentes**, las necesidades institucionales y la oportunidad en la ejecución de los recursos para el mejor cumplimiento de los objetivos de los programas, dando prioridad a los programas sociales y de infraestructura. **Ningún programa social podrá apoyar a aquellas personas físicas que no se encuentren registradas previamente en el Padrón Federal de Contribuyentes.**

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...

...

Artículo 107. El Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría, entregará al Congreso de la Unión información mensual y trimestral en los siguientes términos:

I. ...

...

...

...

a)...

b) La situación de las finanzas públicas, con base en lo siguiente:

i)...

ii) La evolución de los ingresos tributarios y no tributarios, especificando el desarrollo de los ingresos petroleros y los no petroleros; la situación respecto a las estimaciones de recaudación y una explicación detallada de la misma, así como el comportamiento de las participaciones federales para las entidades federativas.

...

...

La Secretaría deberá incluir en el informe de recaudación neta, un reporte de grandes contribuyentes agrupados por cantidades en los siguientes rubros: empresas con ingresos acumulables en el monto que señalan las leyes, sector financiero, sector gobierno, empresas residentes en el extranjero y otros. Las empresas del sector privado, además, deberán estar identificadas por el sector industrial, primario y/o de servicios al que pertenezcan. **Así como también, la lista del Padrón Federal de Contribuyentes conforme a lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

...

iii) a iv) ...

c) a g) ...

II. ...

...

...

...

...

...

...

### Transitorios

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2019.

**Segundo.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, deberá realizar los ajustes necesarios a los sistemas y registros de contribuyente a que se refiere el artículo 7, fracción XVIII, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, con el objeto de que se implante a más tardar en el ejercicio fiscal 2020.

**Tercero.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria, modificará la reglamentación fiscal correspondiente para dar cumplimiento a la integración del Padrón Fiscal de Contribuyentes a más tardar en el ejercicio fiscal 2020.

### Notas

1 Inegi (2018). Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Cifras durante el tercer trimestre de 2018. Comunicado de prensa número 549/18. 13 de noviembre de 2018.

2 *Ibíd.*

3 La brecha laboral significa que del total de la población en capacidad de trabajar (fuerza laboral potencial), existe un grupo de personas que no lo hace por diversas circunstancias personales, por la falta de políticas públicas del gobierno, por la incapacidad de las

empresas, etc. La brecha laboral se compone de los siguientes rubros o conceptos: 1) No ocupados disponibles, 2) Desocupados y 3) Subocupados.

4 Instituto Belisario Domínguez (2017). Temas estratégicos No. 52. Informalidad: Entre el avance de la estadística y el rezago de la política pública.

5 *Ibíd.* p. 1

6 OIT (2015). Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal. 2015. Ginebra, 104ª reunión CIT (12 junio 2015).

7 OCDE (2018). Informe: Estadísticas Tributarias de los países integrantes de la OCDE, América Latina y el Caribe 2018.

8 Para mayor referencia de la información, revisar el artículo Taxing Wave 2018 en el siguiente link: <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages-brochure.pdf>

9 Juan Pardinás (Imco 2016). Pobreza e informalidad. Archivos de trabajo.

Dado en Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 22 días del mes de noviembre del 2018.

Diputado Sergio Fernando Ascencio Barba (rúbrica)

QUE REFORMA 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 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 la fracción III, el segundo párrafo del artículo 1o.-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 trasgresión a la economía del contribuyente.

En materia aduanal se entiende por recinto 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.

En este punto resulta preciso mencionar que el depósito ante la aduana surgió debido a que los importadores, exportadores y pasajeros internacionales requieren de depositar sus mercancías en un lugar ubicado dentro de los recintos fiscales o fiscalizados destinados para ello, con la intención de destinarlas a un régimen aduanero. Ante esta situación, las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana podrán ser motivo de actos de conservación, examen y toma de muestras, siempre que no se altere o modifique su naturaleza para fines aduaneros.<sup>4</sup>

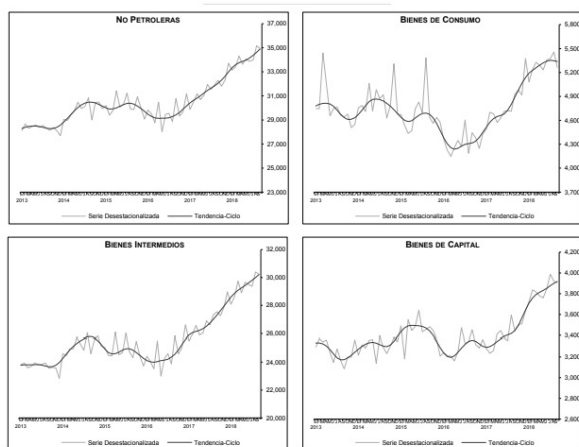
Como datos, en septiembre pasado, el valor de las importaciones de mercancías alcanzó 37 mil 999 millones de dólares, implicando una tasa anual de 6.4 por ciento; esto ocasionó aumentos de 5.1 por ciento en las importaciones no petroleras y de 18 por ciento en las petroleras. Con respecto a las importaciones 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>5</sup>

## BALANZA COMERCIAL DE MERCANCIAS DE MÉXICO

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 mil 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 mil 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>6</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 en un almacén general de depósito, el cual se puede ubicar

en cualquier parte del país, en él se almacena la mercancía para su conservación, etiquetado, venta, exhibición entre otros, claro mediante una contraprestación entre el usuario y dicho almacén, con esta acción se actualiza esta figura jurídica como un régimen aduanero distinto al depósito ante la aduana, 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 almacén general de depósito sujeta al régimen de depósito fiscal, con el objetivo de enajenar dichos productos a un comprador en nuestro país, en atención a que existen diversos distribuidores y clientes que de acuerdo a sus necesidades compran los productos, y por dicha actividad nunca se ha efectuado la retención de Impuesto al Valor Agregado, conforme a lo que dispone el artículo 1o.-A de la ley en la materia, la cual señala que cuando se pague el Impuesto General de Importación no generará dicha retención, es puntual remarcar que dicha acción no se hace con el objeto de no pagar el IVA, sino con el objeto de no hacer una doble tributación, con relación al IVA que se debe pagar a la importación.

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>7</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 de 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 considerada 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.

En este escenario, el punto central de la propuesta está enfocado a la doble tributación que se genera en el momento de retención del Impuesto al Valor Agregado en la enajenación de bienes en un almacén general de depósito sujeto a un régimen de depósito fiscal, en razón de que esta situación no le conviene a los importadores y proveedores en el extranjero, como ejemplo, en Houston no les exigen la retención de IVA por enajenar dentro de un almacén, para posteriormente cruzar la frontera a nuestro país y pagar el IVA por importación, motivo por el cual deciden llevarse sus mercancías a esa ciudad de nuestro país vecino.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 1o. 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>8</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 re-

aliza 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>9</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 1o.-A, fracción III, segundo y cuarto párrafos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado,<sup>10</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 (SCJN), 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 SCJN, 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>11</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 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>12</sup> y acuerdos con el objetivo de evitar la doble tributación con otros países<sup>13</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 desventaja 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>14</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 innecesarios 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 1o.-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 1o.-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 1o.-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 por la importación de bienes. Asimismo, el Ejecutivo federal podrá autorizar a través del reglamento de la presente ley, la no retención en el depósito fiscal y recintos fiscalizados estratégicos, cuando se pacte la enajenación, se efectuó 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 en-**

**cuentren en el depósito fiscal o recinto fiscal estratégico, 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 la 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 1o.-A. de la presente ley.**

**Artículo 28. ...**

...

...

...

...

**Para efectos de la retención señalada en la fracción III del artículo 1o.-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 en un almacén general de depósito y destinadas a dicho régimen de depósito fiscal o recinto fiscal estratégico, asimismo cuando la enajenación se efectuó directamente dentro del almacén general de depósito. El estímulo fiscal sólo se autorizará cuando la adquisición sea en 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, p. 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, p. 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 de-

pósito 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 Saldaña Pérez, Juan Manuel, Comercio Internacional Régimen Jurídico-Económico, Porrúa, México, 2013.

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 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)

7 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 ca-

so, 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)

8 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%. 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)

9 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 cada 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, p. 1886.

10 Artículo 1o.-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 establecimien-

to 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)

11 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)

**12 Tratados para evitar la doble tributación y la evasión fiscal. Reglas mínimas para su aplicación.** En virtud de los diversos sis-

temas 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%2520EVASI%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=&Semana=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%2520EVASI%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=&Semana=0&tabla=&Referencia=&Tema=)

13 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)

14 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, p. 115.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 22 de noviembre de 2018.

Diputada Anilú Ingram Vallines (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA NAYELI SALVATORI BOJALIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Quien suscribe, Nayeli Salvatori Bojalil, diputada federal en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Encuentro Social, 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, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

La publicidad del gobierno y sus oficinas de comunicación social son un elemento imprescindible para el vínculo entre los gobernantes y la ciudadanía. Los medios de comunicación permiten que la ciudadanía esté al tanto de los asuntos de interés público y de las decisiones que toman quienes encabezan las instituciones gubernamentales.

Históricamente los medios de comunicación han representado un pilar para la democratización, pues permitieron el involucramiento de la sociedad en aquellas cuestiones que anteriormente incluso desconocía, como la aprobación del presupuesto o la discusión de las leyes. El acceso masivo a la información provocó que mucha gente se acercara por primera vez a la política y que las barreras entre quienes dirigen el poder público y el pueblo se fueran acortando.

El doctor Saúl López Noriega, académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), detalla que desde los cimientos de la democracia, la prensa se ha entendido como el ingrediente indispensable para hacer válidos los derechos de libertad, acceso a la información y expresión y, en este sentido, como el instrumento idóneo para lograr el pluralismo informativo, la participación ciudadana en la esfera pública, así como la transparencia de la política sujeta al examen de la sociedad<sup>1</sup>.

La consolidación de una ciudadanía participativa se explica, en parte, gracias a la existencia del periódico, la radio, la televisión y más recientemente la internet.

El acceso masivo de la población a los contenidos en plataformas impresas y digitales, configuran una realidad en la que es posible tener información en tiempo real y de la misma forma ejercer presión a las autoridades para incidir en sus decisiones. Los medios representan un canal para exigir resultados a los gobiernos y mantener cierto control sobre ellos.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en los Principios sobre la Regulación Oficial de la Publicidad y Libertad de Expresión, señala que:

Los Estados deben utilizar la pauta o publicidad oficial para comunicarse con la población e informar a través de los medios de comunicación social sobre los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan, con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos de los beneficiarios de las mismas o de la comunidad. Se debe tratar de información de interés público que tenga por objeto satisfacer los fines legítimos del Estado y no debe utilizarse con fines discriminatorios, para violar los derechos humanos de los ciudadanos, o con fines electorales o partidarios<sup>2</sup>.

En ese escenario, comprar o adquirir espacios de publicidad en los medios de comunicación para anunciarse es una práctica extendida y legal, a la cual recurren la mayoría de los gobiernos en el mundo.

Sin embargo, en México esta relación entre gobierno y medios de comunicación se ha desvirtuado, permitiendo la existencia de prácticas que atentan contra la libre expresión de ideas y el derecho a la información.

Lo cierto es que en nuestro país existe una larga tradición de tráfico de influencias, corrupción y pago de favores entre los medios de comunicación y los servidores públicos.

Por una parte, el control del gobierno sobre los medios de comunicación restringe la libre expresión y distorsiona el trabajo periodístico. Es común que periodistas, agencias e incluso grandes empresas del sector sean objeto de chantajes e intimidaciones, con el objetivo de restringir sus contenidos u orientarlos hacia cierto fin, para favorecer intereses políticos o económicos.

El gasto en publicidad premia la sumisión de las empresas de comunicación o castiga los contenidos informativos y editoriales críticos al sistema, más que pagar por un servicio de publicidad con fines exclusivamente de difusión. La desinformación o la presentación de noticias con sesgos es una realidad tan cotidiana, que a veces ni siquiera nos damos cuenta de ello.

El caso de la censura y despido de Carmen Aristegui ejemplifica lo anterior, pues lamentablemente siguen existiendo obstáculos para el periodismo de investigación y se intenta callar a las voces críticas, eliminando los espacios donde se hacen fuertes cuestionamientos que no se ven en otros medios.

El control social y la influencia que ejercen en el ánimo de la población ha sido sumamente estudiada. Por ejemplo, Noam Chomsky ha realizado un análisis empírico de cómo se utiliza la comunicación social en los gobiernos para manipular la opinión pública<sup>3</sup>.

Y esto se ha dado porque no existen controles para la reglamentación de los contratos que celebra el gobierno con las agencias de medios, no existen mecanismos para establecer asignaciones transparentes en este rubro, ni límites al gasto.

El famoso periodista y escritor francés, Albert Camus decía que una prensa libre puede ser buena o mala, pero sin duda, sin libertad, la prensa nunca será otra cosa que mala.

Los anteriormente citados “principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión”, señalan lo siguiente:

34. Los Estados deben adoptar reglas legales específicas sobre publicidad oficial en cada uno de sus niveles de gobierno. La carencia de un marco legal específico y adecuado para la definición de los objetivos, la asignación, contratación y control de la pauta estatal permite una utilización arbitraria de estos recursos en detrimento de la libertad de expresión.

...

36. Los Estados tienen, en consecuencia, el deber de adoptar lineamientos legales claros y concretos como parte integral de su deber de garantizar el ejercicio de la libertad de expresión. En materia de publicidad oficial, esto se traduce en una adecuada regulación de los mecanismos de producción y asignación de la pauta estatal con el objeto de limitar la excesiva discrecionalidad que permite la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Las buenas prácticas, los mecanismos informales, las regulaciones defectuosas o dispersas, y –en general– la aplicación de reglas generales de contratación a los efectos de reducir la discrecionalidad y los abusos en materia de pauta estatal no son suficientes para evitar violaciones a la libertad de expresión.

Sin embargo, en el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto el gasto en comunicación social creció sin controles y sin un marco legal adecuado que permitiera el pleno ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la información objetiva y verídica.

Datos del informe “contar lo bueno cuesta mucho”<sup>4</sup> publicado por Fundar en septiembre de 2017, indican que el gobierno federal ha gastado más de 36 mil 200 millones de pesos en publicidad tan sólo en los cuatro primeros años del sexenio, de estos, 41 por ciento no estaban contemplados en el Presupuesto de Egresos, es decir, fueron sobre ejercidos.



Por ejemplo, el informe señala que en 2016 se ejercieron más de 10 mil 698 millones de pesos de gasto en publicidad, cuando se habían presupuestado solamente 4 mil 580 millones de pesos esto es un sobre ejercicio de más de 50 por ciento.

De acuerdo con dicho estudio, si sumamos los cuatro primeros años del actual gobierno, y el primer semestre de 2017 la cifra asciende a los 37 mil 725 millones de pesos que equivale a cuatro veces el monto destinado en 2016 al Programa de Productividad Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, que fue de 9 mil 409 millones de pesos, o cuatro veces el Presupuesto en 2016 destinado a las becas de posgrado y apoyos a la calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que ascendió a 9 mil 433 millones de pesos las cuales beneficiaron a 57 mil 803 personas.

El mismo informe, señala que esta situación no es exclusiva del gobierno federal, en las entidades federativas también se han documentado prácticas de despido de los recursos destinados a comunicación social, situaciones que afectan la libertad de expresión y constituyen actos de descarada corrupción en el otorgamiento de contratos.

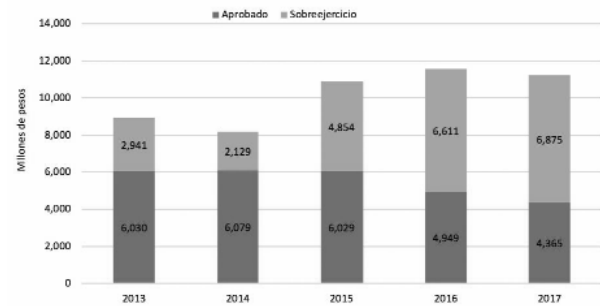
Ex gobernadores que hoy enfrentan a la justicia incurrieron en gastos de publicidad millonarios, por ejemplo, César Duarte gastó más de 3 mil 500 millones de pesos en publicidad durante su sexenio en Chihuahua. En Quintana Roo, sólo en 2015, la administración del ex gobernador Roberto Borge gastó mil 149 millones de pesos.

En otro estudio, Fundar<sup>5</sup>, con respecto a 2017, señala que de conformidad con las cifras proporcionadas por el Sistema de Comunicación Social, la administración de Enrique Peña Nieto gastó 11 mil 240 millones de pesos en publicidad oficial. De este monto, 6 mil 875 millones de pesos son recursos sobreejercidos, es decir, recursos asignados y ejecutados de manera discrecional.

Si se considera el periodo 2013 a 2017, el total del gasto en publicidad oficial asciende a 50 mil 862 millones de pesos es decir, 23 mil 410 millones de pesos más de lo aprobado inicialmente por el Congreso.

Fundar da otro dato revelador, al detallar los beneficiarios de la publicidad oficial, mencionado que, en

2016, el gasto en publicidad rebasó los 10 mil millones de pesos, siendo Grupo Televisa y Tv Azteca los que más recursos obtuvieron sumando un monto de: 3 mil 148 millones de pesos. Televisa recibió 18.75 por ciento y Tv Azteca 10.6 por ciento del monto total del gasto en 2016.



Los gastos no presupuestados en publicidad comprueban la falta de control y de vigilancia en el manejo de la publicidad. La publicidad oficial sin control, ni regulación se traduce en contratos opacos y discrecionales entre gobiernos y medios en todo el país. Estas relaciones son un campo fértil para la censura y el desarrollo de redes de corrupción.

Lo más lamentable, es que mientras el gasto destinado a programas de carácter social se ha visto recortado —principalmente en los rubros salud y desarrollo social—. Esto quiere decir que se ha dejado de gastar para atender a la población más pobre para promocionar la imagen del gobierno federal y de quienes lo encabezan.

No es únicamente el volumen de recursos públicos invertidos en publicidad, sino el contenido de estos mensajes, pues gran cantidad de ellos fue destinado a la promoción de servidores públicos en lo individual, con un objetivo claramente político. Lo cual, además de violar la Constitución y atentar contra la equidad de los procesos electorales, constituye un insulto para los mexicanos que han dejado de recibir servicios de salud o los subsidios que sostenían su ingreso.

En ese marco, resulta indispensable una estricta regulación de la publicidad oficial, que garantice los siguientes elementos:

- El derecho a la libre expresión y la libertad de prensa.

- Los canales de comunicación que acerquen al ciudadano con su representante y con las áreas de la administración pública que prestan bienes y servicios.
- Permitir a la ciudadanía el acceso a información verídica y de trascendencia.
- El uso racional de los recursos públicos invertidos en comunicación, es decir, que no exista derroche y tenga límites.
- Contenidos de utilidad pública, y libres de promoción personalizada de funcionarios.
- La imparcialidad en la asignación de contratos de publicidad, para evitar que sólo unas empresas –las preferidas por el gobierno– concentren la asignación de contratos.
- La publicidad oficial es una cuestión secundaria en el gobierno, primero está la atención a la población, no debe dejarse de invertir en el gasto social para difundir más publicidad.

En el texto constitucional, la comunicación social ha ido aparejada de la evolución de las normas electorales, pues se entendió que las elecciones solo podrían ser equitativas si la publicidad gubernamental era objetiva y se regía bajo normas que impidieran la promoción individualizada de los servidores públicos.

Por lo anterior, en la reforma electoral de 2007 se realizaron adiciones al artículo 134 octavo párrafo, para señalar lo siguiente:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Posteriormente, la reforma político electoral del 10 de febrero del 2014, en lo relativo a la comunicación política, añadió en el transitorio tercero estableciendo la

obligación del Congreso de la Unión para legislar en materia de propaganda gubernamental, en los siguientes términos:

**Tercero.** El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes.

De esta manera, se previó la necesidad de contar a la brevedad con un marco jurídico que regulara aspectos de la comunicación social que se ejercían con toda discrecionalidad. Sin embargo, ni el gobierno federal, ni los legisladores tuvieron el compromiso de sacar adelante dicha ley.

Como consecuencia de lo anterior, la asociación civil “Campana Global por la Libertad de Expresión A 19”, conocida popularmente como **Artículo 19**, promovió un juicio de amparo en el cual reclamaba que el Congreso de la Unión había incurrido en una violación al derecho de libertad de expresión al omitir discutir y aprobar la ley reglamentaria del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución, exponiendo lo siguiente:

La omisión de la autoridad responsable viola la libertad de expresión, de prensa y de información, ya que la ausencia de un marco normativo reglamentario al artículo 134 de la Constitución permite un uso arbitrario y discrecional de la repartición de la publicidad oficial, generando con ello condiciones para que, por un lado, las autoridades utilicen los recursos públicos destinados a dicho fin para beneficiar a los medios de comunicación que son complacientes con aquéllas y, por otro lado, castigar a los medios de comunicación y periodistas críticos, es decir, generando medios indirectos de censura que violentan las libertades de expresión, prensa e información.

Dicho recurso, fue resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en noviembre de 2017 bajo el expediente 1359/2015. En su sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorga el amparo y protección de la justicia fe-

deral a efecto de que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación establecida en el artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 y, en consecuencia, proceda a emitir una ley que regule el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución antes de que finalice el segundo periodo ordinario de sesiones de este último año de la LXIII Legislatura, es decir, antes del 30 de abril de 2018; al considerar que dicha omisión da lugar a un estado de cosas inconstitucional que vulnera la libertad de expresión en su dimensión colectiva y también se traduce en una clara afectación a la dimensión individual de la libertad de expresión<sup>6</sup>.

Fue en ese marco, que ambas Cámaras del Congreso aprobaron a marchas forzadas el proyecto de ley para cumplir el plazo establecido por la Suprema Corte, y el viernes 11 de mayo de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley General de Comunicación Social.

Sin embargo, la Ley General de Comunicación Social no solamente llega tarde y producto de una sentencia de la Suprema Corte después de años de dispendio en el gasto en publicidad, sino que llega con vicios de origen que perpetúan el manejo discrecional y opaco de la publicidad oficial.

La propia organización Artículo 19 manifestó que la ley aprobada no cumple con los criterios establecidos en la sentencia de noviembre del 2017 emitida por la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por el contrario, legaliza las malas prácticas llevadas a cabo.

A estos reclamos, se sumaron los de numerosos expertos en la materia y de ciudadanos inconformes, puesto que la nueva ley no resuelve los grandes problemas asociados a la publicidad oficial.

El colectivo #MediosLibres, a través de un documento llamado bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial, señala lo siguiente respecto de la Ley General de Comunicación Social:

La ley debe impedir los abusos que se han documentado en los últimos años. Por ejemplo: a) el contenido propagandístico de la publicidad, b) la discrecionalidad y discriminación en su asignación,

c) la opacidad en la contratación y el ejercicio de los recursos, d) las deficiencias en la planificación, e) la ausencia de rendición de cuentas y de sanciones, f) la inequidad de la contienda y g) la poca utilidad pública de las campañas<sup>7</sup>.

Por lo expuesto, en Encuentro Social, defendemos la libertad de expresión y la libertad de prensa, creemos que una sociedad informada y participativa es fundamental para el desarrollo nacional.

En su momento nos opusimos a la aprobación de ciertos aspectos de la Ley en comento y refrendamos nuevamente nuestro compromiso con la construcción de leyes justas, que contribuyan a la consolidación de canales de comunicación entre el pueblo y el gobierno.

Por lo anterior, proponemos las siguientes modificaciones a la Ley General de Comunicación Social:

#### **Primero. Los particulares deben ser sujetos obligados al cumplimiento de la Ley General de Comunicación Social**

La Ley General de Comunicación Social señala en su artículo 3, que los sujetos obligados al cumplimiento de lo dispuesto en la ley son “los poderes públicos, los órganos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota de autonomía, las dependencias y entidades de la administración pública, cualquier otro Ente Público de los tres órdenes de gobierno”. Sin embargo, omite mencionar a los actores centrales en este proceso, es decir, los particulares.

Al respecto, el artículo 6o. de la Constitución Política, señala que “toda la información en posesión de **cualquier persona física, moral** o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. Por otra parte, en materia de responsabilidades administrativas, la Constitución en su artículo 108, dispone que los particulares, sean personas físicas o morales, serán sujetas de sanciones por el incumplimiento de obligaciones vinculadas al servicio público. En ese sentido, se advierte que los particulares están obligados al cumplimiento de normas específicas en cuanto al uso que les dan a los recursos públi-

cos y, a su vez, a responder por faltas que afecten el funcionamiento del Estado o su buen despacho.

Por lo que se propone reformar el artículo 3 de la Ley General de Comunicación Social, para señalar que **las personas físicas y morales que reciban recursos públicos destinados a la comunicación social, estarán obligadas a su cumplimiento en el ámbito de su competencia**. Con esta medida, se da certeza a su cumplimiento.

### Segundo. Campañas de Comunicación Social

La Ley General de Comunicación Social establece en su artículo 4, que se entenderá por campañas de comunicación social: “Aquéllas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o **logros** de gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público”.

No obstante, el artículo 134 de la Constitución establece que, “La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, **deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social**”.

Al respecto, la difusión de la publicidad oficial debe darse en un marco de objetividad y neutralidad, pues su objetivo no es el de promocionar a gobiernos o servidores públicos. Por lo que la difusión de los “logros” de gobierno abre la puerta a generar información parcial y con fines claramente electorales. Haciendo que el ejercicio de brindar información a la ciudadanía se convierta en spots de campaña. La comunicación social del gobierno debe ser un vínculo para garantizar a la población su derecho a ser informado y a exigir resultados.

Por lo anterior, se elimina la palabra “logros” de la definición y se establece que las campañas de comunicación social serán: **Aquéllas que difunden el quehacer gubernamental institucional y las acciones de gobierno, así como aquellas que estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público**

**Tercero. Eliminar los regímenes de excepción en la ley**

La redacción actual del artículo 7 de la Ley General de Comunicación Social señala que, “No será aplicable la Ley en los casos de aquellas disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones gubernamentales que deban publicarse o difundirse por mandato legal”.

Dicho precepto es sumamente ambiguo y en la práctica dificultará la aplicación de la ley, pues los servidores públicos podrán excusarse de evadir el cumplimiento de las disposiciones normativas en materia de comunicación social, argumentando el cumplimiento de un mandato legal.

No se justifica la existencia de regímenes especiales en materia de comunicación social, cuando la intención del nuevo marco normativo en la materia es crear controles, transparencia y rendición de cuentas en la comunicación social, que se ha ejercido con total discrecionalidad.

### Cuarto. Límites al gasto destinado a comunicación social

El artículo 18 de la Ley General de Comunicación Social señala que, “los entes públicos federales, podrán destinar recursos presupuestarios para tiempos comerciales, siempre y cuando, hayan solicitado los tiempos oficiales, y dichos tiempos no estuvieran disponibles en los espacios y tiempos solicitados”.

El contenido de este artículo, a decir de la organización civil “artículo 19”, legalizada un mal vicio que hoy se presenta, y que consiste en no agotar los tiempos oficiales gratuitos y en cambio erogar recursos en tiempos que hay que pagar con recursos públicos. Dicha organización, argumenta que, “la redacción del artículo sugiere que basta con que una dependencia diga que quiere difundir sus mensajes a las 4 de la tarde y que ya no haya un tiempo oficial disponible a esa hora para que entonces tenga luz verde de desembolsar recursos”.

Por tal motivo, se propone modificar el texto normativo establecido, para señalar lo siguiente: Los entes públicos federales, podrán destinar recursos presupuestarios para tiempos comerciales, siempre y cuando, hayan solicitado los tiempos oficiales y **estos se encuentren agotados**.

Por otra parte, el mismo artículo señala que, “los entes públicos, para la difusión de campañas de comunicación social y de mensajes para atender situaciones de carácter contingente, deberán sujetarse a las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación o a sus presupuestos de egresos respectivos, así como su Programa Anual de Comunicación Social”.

En el mismo sentido, el artículo 31, mandata que, “las dependencias y entidades de las administraciones públicas podrán difundir a través de medios de comunicación, mensajes extraordinarios que comprendan información relevante para atender una situación de carácter emergente o coyuntural y que, por no ser previsible, no estén incluidos en el Programa anual de Comunicación Social”.

Esta redacción no establece un límite para el ejercicio de recursos extraordinarios para la difusión de Campañas de Comunicación Social y de mensajes para atender situaciones de carácter contingente, por lo que vuelve muy discrecional el incremento en el gasto en este rubro, lo cual, como se ha documentado anteriormente, es una puerta abierta para el derroche de recursos y para la creación de redes de corrupción. No debe permitirse que el gasto en comunicación crezca sin límites, sobre todo en un contexto como el actual, de necesidades sociales urgentes de atender y recursos públicos escasos.

Por lo anterior, se propone en el artículo 18, que los recursos para atender situaciones de carácter contingente, **no podrán exceder 15 por ciento de lo autorizado originalmente en el Presupuesto.**

En el mismo sentido, se reforma el artículo 31 para dejar en claro que, los Mensajes extraordinarios que comprendan información relevante para atender una situación de carácter emergente o coyuntural y que, por no ser previsible, no estén incluidos en el Programa anual de Comunicación Social, **en caso de requerirse ampliaciones al gasto público, no podrán exceder 15 por ciento de lo autorizado originalmente en el Presupuesto.**

#### **Quinto. Padrón de beneficiarios**

El artículo 19 de la Ley General de Comunicación Social señala que, “los medios de comunicación que pretendan participar en la contratación de comunicación

social a que se refiere la presente ley, deberán estar inscritos previamente en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, a cargo de la Secretaría de Gobernación”.

Una de las críticas principales al funcionamiento actual de la contratación de publicidad tiene que ver con la poca información que hay disponible respecto de quienes reciben contratos y qué cantidad de recursos públicos hay de por medio. En ese sentido, si bien la ley contempla la existencia de un padrón de medios que prestan servicios al Gobierno, no se detalla que información deba contener para identificar a los beneficiarios de contratos, las condiciones del servicio que presta, el tiempo en que se encontrará vigente el contrato, ni los recursos presupuestales asignados.

Es necesario definir que el padrón será un sistema de información que contiene el registro y datos de medios de comunicación, agencias de publicidad y particulares, con residencia en el territorio nacional o en el extranjero, que prestan servicios de comunicación social a los Entes Públicos.

Asimismo, se detalla que el padrón deberá incluir los siguientes elementos:

1. Nombre de la campaña o del mensaje a transmitir;
2. Empresa u organización responsable de la campaña o mensaje;
3. Nombre del directivo o integrantes del consejo directivo y representante legal de la empresa o sus equivalentes;
4. Período de vigencia del servicio;
5. Cobertura geográfica del servicio;
6. Medios de comunicación a utilizarse;
7. Justificación del contrato, y
8. Costo total del servicio.

Actualmente, la información sobre el gasto en publicidad está disponible en la plataforma de la Secretaría de la Función Pública, Sistema Comunicación Social, pe-

ro presenta diversas inconsistencias en la información y no permite conocer la duración del servicio contratado o el tipo de campaña y justificación de la asignación del contrato, por ejemplo.

Con estas medidas, se garantiza que el padrón de medios de comunicación sea una herramienta no sólo administrativa, sino una que permita el acceso a la información y la rendición de cuentas.

#### **Sexto. Restricciones al Gasto en Publicidad derivadas de la disminución de los ingresos de la federación**

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, detalla que en caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, podrá aplicar reducción de los montos aprobados en los presupuestos de las dependencias, entidades, fondos y programas, conforme al siguiente orden:

- i) Los gastos de comunicación social;
- ii) El gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población;
- iii) El gasto en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias, y
- iv) Los ahorros y economías presupuestarios que se determinen con base en los calendarios de presupuesto autorizados a las dependencias y entidades.

De esta manera, es importante mencionar que ante una contingencia financiera el gasto en comunicación social tendría que ser sacrificado, a efecto de no afectar el funcionamiento del gobierno. Lo anterior, es justificable, pues el gasto público debe privilegiar la inversión y el desarrollo social. En ese sentido, es importante que la Ley General de Comunicación Social contemple lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con la finalidad de que se tomen las previsiones necesarias.

#### **Séptimo. Fiscalización de los recursos destinados a la comunicación social**

El artículo 38 de la Ley General de Comunicación Social establece que, la revisión y fiscalización de los recursos públicos en materia de Comunicación Social de los Entes Públicos de las Entidades Federativas, los municipios, la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, se realizará a través de la Contraloría estatal o equivalente en las Entidades Federativas, en términos de lo dispuesto por la legislación aplicable en cada caso en materia de fiscalización.

Este mecanismo establecido para fiscalizar los gastos en comunicación social a nivel local no es suficiente, pues las contralorías estatales carecen de autonomía y en muchos casos responden a los intereses del gobernador en turno, por lo que la fiscalización que pudieran hacer del gasto en comunicación social no está garantizada, permaneciendo la opacidad que se busca combatir. A nivel federal, la fiscalización del gasto en comunicación lo realizará la Auditoría Superior de la Federación (ASF), de acuerdo con lo que detalla el mismo artículo 38. Por lo anterior, se propone que las entidades estatales de fiscalización que gozan de autonomía técnica y de gestión, reconocidas en el artículo 116 de la Constitución, también tengan competencia para la fiscalización del gasto en comunicación social local.

#### **Octavo. Comunicación social inclusiva para comunidades indígenas y personas con discapacidad**

Se propone establecer que las Campañas de Comunicación Social **deberán transmitirse, de manera obligatoria, en versiones, medios y formatos accesibles para personas con discapacidad.** Asimismo, se señala que en comunidades indígenas, **las campañas de comunicación social deberán difundirse en la lengua o las lenguas correspondientes.**

Recapitulando, se anexa un cuadro comparativo con las propuestas anteriormente expuestas:

TEXTO VIGENTE	DECRETO PROPUESTO
<p><b>Artículo 3.-</b> Son sujetos obligados al cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, los poderes públicos, los órganos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota de autonomía, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro Ente Público de los tres órdenes de gobierno.</p>	<p><b>Artículo 3.-</b> Son sujetos obligados al cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, los poderes públicos, los órganos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota de autonomía, las dependencias y entidades de la administración pública, cualquier otro Ente Público de los tres órdenes de gobierno, <b>así como las personas físicas y morales que reciban recursos públicos destinados a la comunicación social en el ámbito de su competencia.</b></p>
<p><b>Artículo 4.-</b> Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I. Campañas de Comunicación Social: Aquéllas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público;</p>	<p><b>Artículo 4.-</b> ...</p> <p>I. Campañas de Comunicación Social: Aquéllas que difunden el quehacer gubernamental <b>institucional y las acciones de gobierno, así como aquellas que estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público;</b></p>
<p><b>Artículo 7.-</b> Esta Ley es aplicable a cualquier Campaña de Comunicación Social pagada con recursos públicos, que sea transmitida en el territorio nacional o en el extranjero.</p> <p><del>No será aplicable esta Ley en los casos de aquellas disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones gubernamentales que deban publicarse o difundirse por mandato legal.</del></p>	<p><b>Artículo 7.-</b> Esta Ley es aplicable a cualquier Campaña de Comunicación Social pagada con recursos públicos, <b>gratuitamente, en los tiempos del Estado y los tiempos fiscales,</b> que sea transmitida en el territorio nacional o en el extranjero.</p>
<p><b>Artículo 12.-</b> Se procurará que las Campañas de Comunicación Social se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con capacidades diferentes.</p> <p>Las Campañas de Comunicación Social deberán considerar el uso de la Lengua de Señas Mexicanas por medio de un intérprete, subtítulo, así como de textos o tecnologías que permitan el acceso a los contenidos de Comunicación Social en televisión a las personas con discapacidad auditiva.</p> <p>En comunidades indígenas, se procurará que las Campañas de Comunicación Social se difundan en la lengua o las lenguas correspondientes.</p>	<p><b>Artículo 12.- Las Campañas de Comunicación Social deberán transmitirse en versiones, medios y formatos accesibles para personas con discapacidad.</b></p> <p>...</p> <p>En comunidades indígenas, <b>las Campañas de Comunicación Social deberán difundirse en la lengua o las lenguas correspondientes.</b></p>
<p><b>Artículo 18.-</b> Los Entes Públicos Federales, podrán destinar recursos presupuestarios para</p>	<p><b>Artículo 18.-</b> Los Entes Públicos Federales, podrán destinar recursos presupuestarios para</p>

<p>Tiempos Comerciales, siempre y cuando, hayan solicitado los Tiempos Oficiales, y dichos tiempos no estuvieran disponibles en los espacios y tiempos solicitados.</p> <p>Los Entes Públicos, para la difusión de Campañas de Comunicación Social y de mensajes para atender situaciones de carácter contingente, deberán sujetarse a las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación o a sus presupuestos de egresos respectivos, así como su Programa Anual de Comunicación Social.</p>	<p>Tiempos Comerciales, siempre y cuando, hayan solicitado los Tiempos Oficiales, <b>y estos se encuentren agotados.</b></p> <p>Los Entes Públicos, para la difusión de Campañas de Comunicación Social y de mensajes para atender situaciones de carácter contingente, deberán sujetarse a las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación o a sus presupuestos de egresos respectivos, <b>así como su Programa Anual de Comunicación Social. Los recursos presupuestarios que se contemplan para dar cumplimiento a lo señalado en este párrafo, no podrán exceder el 15% de lo autorizado originalmente en el presupuesto.</b></p>
<p><b>Sin correlativo.</b></p>	<p><b>Artículo 20. BIS.- Los Entes Públicos deberán colaborar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de disciplina presupuestaria en lo referente al gasto en comunicación social, conforme a lo señalado en artículo 21 apartado A de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</b></p>
<p><b>Artículo 31.-</b> Las dependencias y entidades de las administraciones públicas podrán difundir a través de Medios de Comunicación, Mensajes extraordinarios que comprendan información relevante para atender una situación de carácter emergente o coyuntural y que, por no ser previsible, no estén incluidos en el Programa anual de Comunicación Social.</p>	<p><b>Artículo 31.-</b> Las dependencias y entidades de las administraciones públicas podrán difundir a través de Medios de Comunicación, Mensajes extraordinarios que comprendan información relevante para atender una situación de carácter emergente o coyuntural y que, por no ser previsible, no estén incluidos en el Programa anual de Comunicación Social, <b>en caso de requerirse ampliaciones al gasto público, no podrán exceder el 15% de lo autorizado originalmente en el presupuesto.</b></p>
<p><b>Artículo 35.-</b> Los Medios de Comunicación que pretendan participar en la contratación de Comunicación Social a que se refiere la presente Ley, deberán estar inscritos previamente en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación, a cargo de la Secretaría de Gobernación.</p>	<p><b>Artículo 35.-</b> ...</p> <p><b>El Padrón será un sistema de información que contiene el registro y datos de medios de comunicación, agencias de publicidad y particulares, con residencia en el territorio nacional o en el extranjero, que prestan servicios de comunicación social a los Entes Públicos.</b></p> <p><b>El Padrón deberá incluir los siguientes elementos:</b></p> <p>I. Nombre de la campaña o del mensaje a transmitir;</p>

<p>La información contenida en el Padrón Nacional de Medios de Comunicación será pública y accesible a distancia</p>	<p>II. Empresa u organización responsable de la campaña o mensaje;</p> <p>III. Nombre del directivo o integrantes del consejo directivo o representante legal de la empresa o sus equivalentes;</p> <p>IV. Periodo de vigencia del servicio;</p> <p>V. Cobertura geográfica del servicio;</p> <p>VI. Medios de comunicación a utilizarse,</p> <p>VII. Justificación del contrato; y</p> <p>VIII. Costo total del servicio</p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 38.-</b> La revisión y fiscalización de los recursos públicos federales en materia de Comunicación Social se realizará a través de la Auditoría Superior de la Federación, en términos de lo dispuesto por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.</p> <p>La revisión y fiscalización de los recursos públicos en materia de Comunicación Social de los Entes Públicos de las Entidades Federativas, los municipios, la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, se realizará a través de la Contraloría estatal o equivalente en las Entidades Federativas, en términos de lo dispuesto por la legislación aplicable en cada caso en materia de fiscalización</p>	<p><b>Artículo 38.-</b> ...</p> <p>La revisión y fiscalización de los recursos públicos en materia de Comunicación Social de los Entes Públicos de las Entidades Federativas, los municipios, la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, se realizará a través de la Contraloría estatal o equivalente en las Entidades Federativas, así como por <b>las entidades estatales de fiscalización que gozan de autonomía técnica y de gestión,</b> en términos de lo dispuesto por la legislación aplicable en cada caso en materia de fiscalización.</p>

Por lo anterior, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Comunicación Social

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 3, 4, fracción I; 7, 12, 18, 31 y 38, además se adiciona el artículo 20 Bis y dos párrafos al artículo 35, de la Ley General de Comunicación Social, para quedar como sigue:

**Artículo 3.** Son sujetos obligados al cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, los poderes públicos, los órganos a los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota de autonomía, las dependencias y entidades de la administración pública, cualquier otro ente público de los tres órdenes de gobierno, **así como las personas físicas y morales que reciban recursos públicos destinados a la comunicación social en el ámbito de su competencia.**

**Artículo 4. ...**

I. Campañas de Comunicación Social: Aquéllas que difunden el quehacer gubernamental **institucional y las acciones de gobierno, así como aquellas que**

estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público;

II a XVI. ...

Artículo 7. Esta ley es aplicable a cualquier campaña de comunicación social pagada con recursos públicos, **gratuitamente, en los tiempos del Estado y los tiempos fiscales**, que sea transmitida en el territorio nacional o en el extranjero.

...

**Artículo 12. Las campañas de comunicación social deberán transmitirse en versiones, medios y formatos accesibles para personas con discapacidad.**

...

En comunidades indígenas, **las campañas de comunicación social deberán difundirse en la lengua o las lenguas correspondientes.**

Artículo 18. Los entes públicos federales, podrán destinar recursos presupuestarios para tiempos comerciales, siempre y cuando, hayan solicitado los tiempos oficiales, **y estos se encuentren agotados.**

Los entes públicos, para la difusión de campañas de comunicación social y de mensajes para atender situaciones de carácter contingente, deberán sujetarse a las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación o a sus presupuestos de egresos respectivos, así como su programa anual de comunicación social. **Los recursos presupuestarios que se contemplen para dar cumplimiento a lo señalado en este párrafo, no podrán exceder 15 por ciento de lo autorizado originalmente en el Presupuesto.**

...

...

**Artículo 20 Bis. Los entes públicos deberán colaborar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de disciplina presupuestaria en lo referente al gasto en comunicación social, conforme a lo señalado en artículo 21 apartado a de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.**

Artículo 31. Las dependencias y entidades de las administraciones públicas podrán difundir a través de Medios de Comunicación, Mensajes extraordinarios que comprendan información relevante para atender una situación de carácter emergente o coyuntural y que, por no ser previsible, no estén incluidos en el programa anual de comunicación social, **en caso de requerirse ampliaciones al gasto público, no podrán exceder 15 por ciento de lo autorizado originalmente en el presupuesto.**

...

Artículo 35. ...

...

**El padrón será un sistema de información que contiene el registro y datos de medios de comunicación, agencias de publicidad y particulares, con residencia en el territorio nacional o en el extranjero, que prestan servicios de comunicación social a los entes públicos.**

**El padrón deberá incluir los siguientes elementos:**

- I. Nombre de la campaña o del mensaje a transmitir;**
- II. Empresa u organización responsable de la campaña o mensaje;**
- III. Nombre del directivo o integrantes del consejo directivo y representante legal de la empresa o sus equivalentes;**
- IV. Período de vigencia del servicio;**
- V. Cobertura geográfica del servicio;**
- VI. Medios de comunicación a utilizarse,**
- VII. Justificación del contrato; y**
- VIII. Costo total del servicio**

Artículo 38. ...

La revisión y fiscalización de los recursos públicos en materia de comunicación social de los entes públicos de



las entidades federativas, los municipios, la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, se realizará a través de la Contraloría estatal o equivalente en las entidades federativas, así como por **las entidades estatales de fiscalización que gozan de autonomía técnica y de gestión**, en términos de lo dispuesto por la legislación aplicable en cada caso en materia de fiscalización.

### Transitorio

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

### Notas

1 López Noriega, Saúl. *Democracia y medios de comunicación*. file:///Users/sergioar/Downloads/democracia-y-medios-de-comunicacin-0%20(1).pdf

2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%20o5%2007.pdf>

3 Chomsky, Noam. *El control de los medios de comunicación*. Washington DC. (Etats-unis) 7 de marzo de 2007. <http://www.voltairenet.org/article145977.html>

4 **Fundar.** Contar lo “bueno” cuesta mucho... y lo pagamos todas y todos. 5 de septiembre de 2017. <http://fundar.org.mx/contar-lo-bueno-cuesta-mucho-y-lo-pagamos-todas-y-todos/>

5 **Fundar.** Cada año se gasta más en publicidad oficial y no sabemos por qué. 5 de septiembre de 2018. <http://fundar.org.mx/cada-ano-se-gasta-mas-en-publicidad-oficial-y-no-sabemos-porque/?ID=12>

6 **Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).** Amparo en revisión 1359/2015 Recurrente: Campaña global por la libertad de expresión A19, Asociación Civil. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

7 **Instituto Mexicano para la Competitividad, AC.** Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial. 2018. <https://imco.org.mx/temas/bases-minimas-la-regulacion-la-publicidad-oficial/>

Dado en la Sede de la Cámara de Diputados,  
a 22 de noviembre de 2018.

Diputada Nayeli Salvatori Bojalil (rúbrica)

QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE PENSIONES POR RETIRO Y GARANTIZADAS POR VEJEZ, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Los suscritos, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo que se dispone en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a su consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se expide la Ley General de Pensiones por Retiro y Garantizadas por Vejez, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

#### Breve diagnóstico del problema de los fondos de pensión

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) surgió en 1943; un año después empezó a operar el sistema de pensiones dirigido a los trabajadores asalariados de la economía formal adscritos a dicho instituto. Era un sistema de reparto, donde los trabajadores activos pagaban las jubilaciones de los que se retiraban. Las contribuciones eran de carácter tripartito (trabajadores-empresas-gobierno), y los fondos eran administrados por el gobierno. En 1959 se fundó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con su sistema de pensiones.

Con el tiempo surgieron sistemas de retiro en las fuerzas armadas y en empresas públicas como Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), en el Poder Judicial, en instituciones autónomas, en los estados y municipios, y en las universidades públicas, los cuales también nacieron bajo el esquema de reparto.

En la década de 1980, a raíz de la crisis de la deuda, se contrajo significativamente la actividad económica, crecieron las tasas de desempleo (tanto en el sector público como en el privado), aumentó la economía informal y se redujeron los salarios reales, lo que afectó el nivel de las aportaciones de recursos al sistema de pensiones, generando problemas de financiamiento.

A partir de la década de 1980 se conjugaron diversos factores de riesgo financiero del sistema de reparto: 1) disminuyó el número de trabajadores activos cotizantes; 2) disminuyeron drásticamente los salarios; 3) no se garantizó un mayor número de cotizantes; y 4) incrementó la esperanza de vida de los pensionados. Las presiones sobre las finanzas públicas derivadas de la crisis, y las dificultades financieras del sistema de pensiones, fueron aprovechadas por el sector financiero, que en la coyuntura se posicionó como el sector hegemónico de la economía.

En resumen, fueron el mal manejo que el gobierno hizo de los recursos, que no generó los rendimientos y los fondos necesarios para encarar las jubilaciones; las políticas predominantes, que terminaron acentuando los problemas de desempleo y que redujeron el número de cotizantes al sistema de pensiones; y el deseo del sector financiero de manejar dichos recursos, con el objetivo de potenciar sus ganancias, lo que en la década de 1990 provocó que el gobierno federal cediera la administración de los fondos para el retiro a las financieras, argumentando que ello disminuiría la carga fiscal que estaba representando el apalancamiento del sistema de reparto que predominaba. En el último tramo del siglo XX, México pasó de un sistema de reparto a un sistema de pensiones de capitalización de cuentas individuales controlado por las administradoras de fondos para el retiro (Afore) privadas.

A partir de las reformas que modificaron el sistema de pensiones, se incorporaron al sistema de cuentas individuales, progresivamente, los nuevos trabajadores del IMSS y del ISSSTE, en tanto que el Estado asumió la

responsabilidad de sostener el costo que representa la no retroactividad de la nueva legislación, por lo que los beneficiarios del antiguo sistema de reparto pasaron a representar una carga fiscal para el gobierno.

Actualmente, los programas de reparto (los programas del IMSS, ISSSTE, los programas de las entidades federativas y los de las universidades públicas) son insostenibles, representan altos costos y pocos rendimientos para los usuarios que cotizan en dicho sistema, y significarán, dentro de poco tiempo, una carga fiscal insostenible para el Estado.

En la década de 1990 se argumentó a favor del sistema de cuentas individuales y capitalización, administradas por las Afore, señalando que ello generaría altos rendimientos a los trabajadores, sin embargo, con el nuevo sistema, las pensiones para el retiro de los jubilados dependen de 1) las aportaciones; 2) el salario y su crecimiento; 3) los rendimientos de las inversiones; 4) la edad a la fecha de la pensión; y 5) las comisiones cobradas, lo cual, dadas las condiciones de bajos salarios y altas tasas de informalidad, los coloca en una situación de alta vulnerabilidad.

Los cuantiosos recursos que manejan las Afore equivalen a alrededor de 15 por ciento del producto interno bruto y, pese a ello, no se han cumplido los objetivos de contribuir al crecimiento económico, a la generación de empleo y a mejorar los montos de las jubilaciones. Tales recursos no se han canalizado para el impulso de la inversión productiva y del empleo formal para aumentar el número de cotizantes y sus niveles salariales, y, en esa medida, mejorar los montos que los jubilados reciben. Al contrario, en 2015 los fondos de pensión se canalizaron, en mayor medida, a la contratación de deuda pública (46 por ciento), deuda privada (20 por ciento) y a instrumentos de renta variable –tanto en el mercado internacional (16 por ciento), como nacional (6 por ciento).

Según información de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y el Banco de México, las ganancias de las Afore son de 31.4 por ciento, tasas mayores, vale decir, a las que obtiene la banca extranjera en nuestro país (28 por ciento anual). Actualmente los altos rendimientos no se traducen en mejores pensiones para los jubilados, sino en mayores ingresos para los administradores de dichos fondos, lo que **recrea la desigualdad del ingreso** y los problemas

de los fondos de pensión, pues continúa el desempleo, el crecimiento de la economía informal y los bajos salarios; todo lo cual atenta contra el número de cotizantes del sistema de pensiones, así como contra el valor de lo cotizado, el cual, a su vez, es mermado por las altas comisiones que cobran las Afore y por el margen de ganancia (que no transfieren al trabajador) que se obtienen de la inversión de dichos recursos. Todo lo anterior impide que se cumpla el objetivo de garantizar una pensión digna para los trabajadores a la hora de su retiro laboral.

El sistema de pensiones enfrenta un problema de niveles de cotización. Un alto porcentaje de asegurados no logra cubrir los períodos mínimos de cotización exigibles para obtener una pensión, debido a que quedan desempleados antes. El problema se encuentra en la informalidad. (Para ejemplificar, en 2015 había en el IMSS 54.3 millones de cuentas registradas en el sistema; sin embargo, únicamente 17.3 millones de ellas estaban activas. Lo anterior refleja los fuertes problemas de desempleo, subempleo, la economía informal y su efecto en el sistema de cuentas individualizadas.) Que el trabajador no se pueda mantener en la economía formal, le dificulta o impide cumplir las semanas mínimas requeridas (mil 250) de contribución para alcanzar la pensión mínima garantizada. Únicamente un bajo porcentaje de trabajadores podrá cumplir con los requisitos para tener acceso a una pensión mínima garantizada.

Diferentes estudios señalan que los futuros pensionados por cuentas individuales recibirán un monto menor respecto a los que se han jubilado con el sistema de reparto, debido a los bajos salarios que impactan en el nivel de cotización; a lo que se suman las altas comisiones, que acaban impactando negativamente en la rentabilidad de las inversiones de los trabajadores. La OCDE estima que, para el caso de México, la tasa de reemplazo, es decir, el porcentaje de pensión respecto al último salario, es aproximadamente 26 por ciento para un trabajador promedio.

### **Necesidad de una reforma del sistema de pensiones y de una política económica que amplíe el número de beneficiados, y el monto de las jubilaciones**

Las presiones sobre los fondos de pensión aumentarán. De no encarar los problemas que están detrás de los fondos de pensión, el costo fiscal –derivado del

apalancamiento de los fondos de pensión– seguirá creciendo, y a su vez la mayoría de los trabajadores quedarán en desamparo (al no tener pensiones, o al ser éstas insuficientes).

La solución no pasa por aumentar la edad para el retiro, ello implica mayor precariedad para los trabajadores, ni por aumentar el porcentaje de recursos que se canaliza al mercado de capitales internacionales, dada la alta rentabilidad que ofrecen. Cuando estos mercados crecen, las que ganan son las administradoras de los fondos de pensión, pero no los trabajadores; y cuando caen éstos mercados, se evaporan los recursos y pierden los trabajadores.

Para resolver la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en México se requiere terminar con el sistema de cuentas individuales de capitalización, y que el Estado regrese a un sistema de pensiones único, donde una institución financiera pública administre todos los fondos de pensión, invirtiéndolos en el sector industrial, con el objetivo doble de propiciar el crecimiento y la capitalización de la industria nacional, la generación de empleos y la garantía de mejores rendimientos para los trabajadores a la hora de concluir su vida laboral.

Lo anterior debe ir acompañado de incrementos en los niveles salariales para aumentar los montos cotizados, y así asegurar fondos suficientes para garantizar buenos niveles en las pensiones, más allá de los niveles mínimos garantizados. Es decir, mejorar las tasas de reemplazo, lo que lograría la sustentabilidad del sistema de pensiones y aseguraría un ingreso adecuado en la jubilación de los pensionistas, suficiente para reducir las presiones financieras que el apalancamiento del gobierno al sistema de pensiones genera sobre las finanzas públicas.

Por otro lado, ante las presiones financieras producto de los altos montos de pensiones de empresas, organismos y universidades públicas, es necesario emprender con urgencia una revisión. Si bien es cierto que estamos a favor de los derechos de los trabajadores, en el caso que nos ocupa no debe pasar desapercibido que constituyen un exceso, porque fueron pactados con representantes del Estado que no tuvieron en cuenta la prevalencia del interés superior de la mayoría de los mexicanos –respecto de quienes forman parte de una empresa pública u organismo del Estado beneficiados

por cifras ofensivas en el monto de sus pensiones y jubilaciones.

Por ello, quienes forman parte de los sindicatos de Pemex, la CFE y otros, fueron conocidos, despectivamente, como “aristocracia obrera”. Debe quedar perfectamente claro que sus pensiones y jubilaciones se pagan con recursos públicos, y que, por el monto de este pasivo laboral, **dejan de atenderse temas que son prioritarios para la nación:** salud, educación, crecimiento de la inversión en los sectores estratégicos.

A la problemática antes expuesta se tiene que sumar la población que actualmente pertenece a la tercera edad (65 años o más), pero que no cuenta con una pensión de tipo contributivo, debido a que no se incorporó al mercado de trabajo formal. A estos adultos mayores, que ya no están en edad ni en condiciones de trabajar, el Estado debe de garantizarles una pensión por vejez que les permita cubrir sus necesidades de alimentación y vida digna.

Por lo expuesto presentamos la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se expide la Ley General de Pensiones por Retiro y Garantizadas por Vejez**

**Único.** Se expide la Ley General de Pensiones por Retiro y Garantizadas por Vejez, para quedar como sigue:

### **Ley General de Pensiones por Retiro y Garantizadas por Vejez**

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán los sistemas de pensiones por retiro y garantizadas por vejez, con el fin de lograr su adecuada armonización.

La presente ley es de observancia obligatoria para los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación, los estados y la Ciudad de México; los ayuntamientos de los municipios; las alcaldías de la Ciudad de México; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

Las entidades federativas deberán respetar los derechos de los municipios con población indígena, entre

los cuales se encuentran el derecho a decidir las formas internas de convivencia política y social, así como el derecho a elegir, conforme a sus normas y, en su caso, costumbres, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno.

**Artículo 2.** Para los efectos de esta ley se entenderá

I. Pensión por retiro. Acto administrativo por el que un trabajador termina su vida laboral activa y pasa a una situación de retiro por la que recibe una renta vitalicia o de retiro programado.

II. Cuenta individual. La que el organismo público abrirá para cada beneficiario, para que se depositen las cuotas obrero-patronales y estatales por concepto de jubilación, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y de aportaciones voluntarias.

III. Pensión garantizada. La que el Estado asegura a quienes reúnan los requisitos para obtener una pensión por edad avanzada o vejez, cuyo monto mensual será el equivalente a lo establecido en la línea de bienestar por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para el año en curso.

IV. Retiros programados. Modalidad para obtener la pensión por retiro de manera fraccionada por montos establecidos, de manera mensual, del monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos.

**Artículo 3.** Todo mexicano tiene derecho a recibir una pensión por retiro o vejez:

- i. Pensión garantizada por vejez: Al llegar a los 65 años de edad;
- ii. Pensión por retiro: tener 65 años de edad o haber laborado y cotizado, en el caso de los hombres 35 años y 32 años en el caso de las mujeres.

El mexicano que goce de una pensión por retiro no tendrá derecho a una pensión posterior por vejez, con

excepción de lo previsto en el artículo 8 de la presente ley.

**Artículo 4.** Las pensiones por retiro se financiarán a través de un fondo de aportaciones tripartita trabajador-patrón-Estado, y se registrarán en una cuenta individual por trabajador. Las aportaciones deberán ser 15 por ciento del salario base de cotización registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para las aportaciones corresponderá al trabajador 6 por ciento, al patrón 6 y al Estado 3.

Las pensiones garantizadas por vejez se financiarán a través de un fondo establecido por el gobierno federal.

#### **De las pensiones por retiro**

**Artículo 5.** Los trabajadores podrán acceder a una pensión por retiro una vez cubiertos los requisitos establecidos en el artículo tres de esta ley, para ello deberán de llevar a cabo los trámites administrativos correspondientes, estipulados por el organismo público correspondiente.

**Artículo 6.** El otorgamiento de la pensión por retiro sólo se podrá efectuar previa solicitud del beneficiario, y se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar, siempre que cumpla con los requisitos establecidos para tal efecto.

El trabajador podrá optar, al inicio de su periodo de retiro, por recibir en una sola exhibición hasta 15 por ciento del monto total de su cuenta individual. El restante se programará para su retiro mensual.

**Artículo 7.** Cuando cualquier pensionado por retiro traslade su domicilio al extranjero, podrá continuar recibiendo su pensión mientras dure su ausencia, conforme a lo dispuesto por convenio internacional; o asumiendo el pensionado los gastos administrativos de traslado de los fondos.

**Artículo 8.** Cuando la pensión del trabajador no alcance la línea de bienestar establecida por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social podrá acceder a la pensión garantizada por vejez más lo acumulado en su cuenta individual.

**Artículo 9.** A la muerte del pensionado por retiro que estuviere gozando de una pensión, el organismo público deberá entregar los recursos restantes derivados de la cuenta individual a los beneficiarios.

**Artículo 10.** Si la muerte del trabajador aconteciera antes de recibir una pensión por retiro, el organismo público deberá entregar los recursos derivados de la cuenta individual a los beneficiarios.

#### **De las pensiones por vejez**

**Artículo 11.** El Estado garantizará una pensión por vejez a todo ciudadano mexicano mayor de 65 años que no goce de ningún otro sistema de pensión.

**Artículo 12.** El otorgamiento de la pensión por vejez se efectuará previa solicitud del beneficiario y atendiendo la convocatoria que para el caso el gobierno federal realice.

**Artículo 13.** Las personas que sean beneficiarias de una pensión por vejez, o su equivalente a nivel estatal o municipal, no podrán acceder al beneficio federal.

#### **De la administración de los fondos de pensiones por retiro y garantizadas por vejez**

**Artículo 14.** La administración de las pensiones se hará a través de fondos financieros controlados por el Estado, mediante un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y recursos propios.

El organismo público deberá administrar los fondos de pensiones con apego a la legalidad y bajo los principios de transparencia, economía, honradez, eficiencia y eficacia, siempre buscando el bienestar de los pensionados.

**Artículo 15.** Los fondos de pensiones deberán ser invertidos en actividades que propicien el crecimiento económico nacional, minimicen los riesgos financieros y garantice el retorno de la inversión con los mejores rendimientos posibles, anteponiendo el interés de los beneficiarios y propiciando la generación de empleo formal.

Se privilegiará la inversión en la banca de desarrollo, las empresas productivas del Estado de los sectores estratégicos nacionales y, en segundo término, los ins-

trumentos financieros de capitalización del gobierno federal.

### **No se podrán hacer inversiones en los mercados de capitales.**

**Artículo 16.** El organismo público encargado de administrar los fondos de pensiones deberá, en el caso de las pensiones por retiro, informar a cada titular de una cuenta individual el estado de la misma, en los términos, periodicidad y forma que se establezcan, sin perjuicio de que el titular en todo tiempo tenga el derecho a solicitar cualquier tipo de información, relacionada con su cuenta individual, al organismo.

**Artículo 17.** Durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral tendrá derecho a

- i. Realizar aportaciones a su cuenta individual; y
- ii. Retirar parcialmente por situación de desempleo los recursos de la subcuenta de retiro.

**Artículo 18.** Los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho a hacer aportaciones voluntarias a su cuenta individual, ya sea por conducto de su patrón al efectuarse el entero de las cuotas, o por sí mismos. En estos casos, las aportaciones se depositarán a la subcuenta de aportaciones voluntarias.

El trabajador podrá retirar cada año, de la subcuenta de aportaciones voluntarias, hasta 40 por ciento de los recursos.

**Artículo 19.** El Estado, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aportará anualmente los recursos financieros para cubrir el fondo de pensión garantizada por vejez.

**Artículo 20.** El organismo público encargado de administrar los fondos de pensión garantizada por vejez, deberá efectuar un informe detallando el saldo total acumulado, estado de las inversiones y los rendimientos generados. Dicho informe deberá ser presentado anualmente al Congreso de la Unión y darle máxima divulgación.

**Artículo 21.** El organismo público encargado de administrar los fondos de pensiones no podrá, **bajo nin-**

**guna circunstancia**, cobrar comisiones por los servicios que presta.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión y las legislaturas estatales deberán, de acuerdo a sus atribuciones, legislar sobre las leyes federales o estatales que correspondan, a fin de armonizarlas con respecto a la presente ley.

**Tercero.** Las instituciones de seguridad social federales, estatales y, en su caso, municipales que tengan algún programa de pensión por retiro o cesantía, deberán hacer las adecuaciones necesarias para armonizar sus reglamentos a la presente ley.

Las pensiones por retiro y sus similares actualmente vigentes, no podrán rebasar, en términos de montos, un máximo de 15 veces el equivalente a lo establecido en la línea de bienestar por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para el año en curso.

**Cuarto.** Las cuentas individuales que actualmente estén vigentes deberán migrar al organismo público descentralizado de manera gradual y homologarse a un esquema general. La migración total de las cuentas deberá haberse logrado en 5 años a partir de la fecha de apertura de operaciones del organismo público descentralizado controlador de las aportaciones.

**Quinto.** El gobierno federal deberá, en un plazo de 180 días naturales contados a partir de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial de la Federación, crear el organismo público descentralizado controlador de los fondos de pensión por retiro y garantizada por vejez.

**Sexto.** Se derogan todas las leyes vigentes que se contrapongan a la presente ley.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 22 de noviembre de 2018.

**Diputados:** Mary Carmen Bernal Martínez (rúbrica), Clementina Marta Dekker Gómez (rúbrica), Claudia Angélica Domínguez

Vázquez (rúbrica), Francisco Favela Peñuñuri, Alfredo Femat Bañuelos (rúbrica), Gerardo Fernández Noroña (rúbrica), Silvano Garay Ulloa (rúbrica), Margarita García García (rúbrica), Ana Ruth García Grande, Hildelisa González Morales (rúbrica), Santiago González Soto (rúbrica), Óscar González Yáñez (rúbrica), Ana Gabriela Guevara Espinoza (rúbrica), Francisco Javier Huacusc Esquivel (rúbrica), María Roselia Jiménez Pérez (rúbrica), Claudia Elena Lastra Muñoz (rúbrica), Emilio Manzanilla Téllez (rúbrica), Maribel Martínez Ruiz (rúbrica), María Teresa Marú Mejía (rúbrica), José Luis Montalvo Luna (rúbrica), Alfredo Porrás Domínguez (rúbrica), Armando Reyes Ledesma (rúbrica), Maricruz Roblero Gordillo (rúbrica), Ángel Benjamín Robles Montoya, Ana Karina Rojo Pimentel (rúbrica), Lizeth Sánchez García (rúbrica), Reginaldo Sandoval Flores (rúbrica), Dionicia Vázquez García (rúbrica), Jesús Fernando García Hernández (rúbrica), Luis Enrique Martínez Ventura (rúbrica), Armando Javier Zertuche Zuani (rúbrica).

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 259 TER DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO ALAN JESÚS FALOMIR SÁENZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado Alan Jesús Falomir Sáenz, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de la LXIV legislatura, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 259 Ter en materia de acoso sexual bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

En México, el acoso sexual, es un problema de seguridad pública que afecta mayormente a las mujeres. Se-

gún la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la violencia en contra de las mujeres se define como cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público.

Nuestro país es parte de acuerdos internacionales que tienen por objeto eliminar la violencia en contra de la mujer como lo es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “**Convención de Belem Do Para**”, que busca la protección de los derechos de la mujer y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas.

El acoso sexual es una forma de violencia que es necesario erradicar, implementando mecanismos para permitir que las mujeres tengan una adecuada protección de sus derechos humanos, un conveniente desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida.

Esta forma de violencia se presenta de manera reiterativa en espacios públicos por parte de individuos, principalmente del género masculino que, por razones de género, ideología, machismo, etc., realizan conductas físicas o verbales de naturaleza o connotación sexual, estas conductas afectan la dignidad de quienes las reciben y vulneran sus derechos fundamentales como la libertad de tránsito y la libertad sexual.

El acoso sexual deja en un estado de indefensión a la persona acosada ya que este problema se ha normalizado en la vida cotidiana de las mujeres que a diario tienen que salir a las calles, a sus trabajos o escuelas ya que no existe una verdadera ayuda que permita terminar con este problema social y que permita transitar con libertad y seguridad a las mujeres. Incluso hay quienes piensan que el acoso no es un problema y creen realmente que no existe nada de malo en que las personas, principalmente mujeres, reciban este tipo de transgresión ya que lo ven como parte de la costumbre o de la cultura del pueblo, por ello se busca que este tipo de conductas se sancionen para que cada vez sea menor la violencia hacia las mujeres que tanto adolece en nuestro país.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH),

que es la encargada de obtener y brindar información sobre la violencia que se ejerce contra las mujeres

- En mujeres mayores de 15 años el 66.1% han enfrentado al menos un incidente de violencia por parte de cualquier agresor, alguna vez en su vida.
- En los espacios públicos o comunitarios, 34.3% de las mujeres han experimentado algún tipo de violencia sexual.
- La violencia ejercida contra las mujeres en el ámbito comunitario en los últimos 12 meses ocurrió principalmente en la calle y parques, seguido del transporte público.

De acuerdo también, con esta encuesta, los principales agresores en contra de las mujeres en espacios públicos son personas desconocidas.

La violencia contra las mujeres en los espacios públicos o comunitarios es sobre todo de índole sexual, según testimonios de mujeres que han sufrido acoso en espacios públicos, las conductas de acoso pueden ir desde una mirada lasciva, acecho, burlas, conductas verbales y físicas de carácter explícitamente sexual, entre otras, resultando ofensivas y violatorias de derechos fundamentales para quienes las reciben.

De conformidad con instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos de los que el Estado Mexicano es parte, se deben implementar acciones como el reforzamiento del marco jurídico interno para la protección de la dignidad humana. Así mismo en México La Ley General de Acceso de Las Mujeres a una Vida libre de Violencia en su artículo 15 dice que, para efectos del acoso sexual, los tres órdenes de gobierno deberán establecer mecanismos que favorezcan su erradicación.

Es por ello, que la presente propuesta pretende adicionar un artículo al Código Penal Federal, tipificando el delito de acoso sexual en espacios públicos destacando que, a diferencia del hostigamiento sexual, contemplado en el mencionado Código Penal, el acoso pueda configurarse sin que el acto sea realizado por alguna persona que se valga de su posición jerárquica, y que sea punible independiente de que el acoso se haya realizado una o varias veces.

Por lo anterior, la presente iniciativa pretende que exista una mayor protección de la justicia a las mujeres y que se dé fin a la violencia por razones de género y exista una mayor igualdad y respeto entre los hombres y las mujeres.

Asimismo, con el presente proyecto de decreto, se busca que los estados que no tienen tipificado el de acoso sexual en sus respectivos códigos penales, lo incluyan en el catálogo de delitos para brindar una verdadera protección de la justicia a quienes sean víctimas de este delito, además también, se pretende que exista una mayor igualdad de género, y que se entienda que todas las personas tenemos el mismo valor y que se dejen de normalizar este tipo de conductas en espacios tanto públicos como privados.

Con esta iniciativa buscamos el beneficio de todos los que formamos parte de este país, pero también para los hombres y mujeres del estado de Chihuahua ya que es uno de los estados que no tipifica el acoso sexual como delito.

Por lo antes expuesto y fundado se somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona el artículo 259 Ter del Código Penal Federal**

**Artículo Único.** Se adiciona el artículo 259 Ter del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 259 Ter. Comete acoso sexual en espacios públicos o privados aquel que realice conducta física o verbal de naturaleza o connotación sexual en contra de otra, quien no desea o rechaza esta conducta por considerar que afectan su dignidad, sus derechos fundamentales como la libertad, la integridad y el libre tránsito, creando en ellas intimidación, hostilidad, degradación o un ambiente ofensivo en dichos espacios.**

**Aquel que cometa este delito, se le impondrá una pena de 1 a 3 años de prisión o de 100 a 300 días de multa.**

### **Transitorio**

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



Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 22 de noviembre de 2018.

Diputado Alan Jesús Falomir Sáenz (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA GUADALUPE ALMAGUER PARDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### **Planteamiento del problema**

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente necesita actualizarse a la realidad que vive el país, la lógica de hace 30 años de protección al ambiente es inservible ante la devastación ambiental que hoy tenemos.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) señala en su artículo 28 que la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), “es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a las que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidas en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.”

Han transcurrido 30 años desde la publicación de la LGEEPA en 1988 y casi 18 años de la publicación, en el año 2000, del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA), desde entonces, un gran número de obras y actividades, se han sometido al procedimiento de evaluación del impacto ambiental.

Sin duda alguna, la EIA es el instrumento de política ambiental más usado para tomar decisiones en este aspecto. Aquí, se debe señalar, que no es el único de instrumento de política ambiental enmarcado en la LGEEPA, existen otros instrumentos como los ordenamientos ecológicos del territorio, la regulación ambiental de los asentamientos humanos, los instrumentos económicos o las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, por citar algunos. Sin embargo, estos instrumentos, palidecen ante la preeminencia de la EIA.

En estos 30 años de la LGEEPA, se ha observado que la dependencia responsable de la evaluación del impacto ambiental, la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno Federal (Semarnat), ha sido sujeta a serios cuestionamientos por las resoluciones emitidas autorizando en materia de EIA la realización de obras y actividades, que son promovidas tanto por el sector privado, como el sector público. De manera general, los principales cuestionamientos enfatizan, que en muchos casos las obras y actividades autorizadas a través de la EIA sobreestiman sus beneficios económicos y subestiman sus costos por externalidades de tipo ambiental y social, y que finalmente pueden contribuir a un incremento del deterioro ambiental y social, dejando sin cumplir el derecho constitucional de las personas a un medio ambiente sano.

El actual procedimiento de EIA de la LGEEPA, parece en el devenir cotidiano más un mero trámite administrativo, cuyo único fin es lograr la aprobación de las obras y actividades involucradas. En este actual procedimiento de EIA, los impactos ambientales adversos sin importar su magnitud, son aparentemente mitigables o pueden ser compensados.

Por lo anterior, se considera necesario transformar el actual proceso de EIA contenido en la LGEEPA. Para ello, se considera pertinente plantear una serie de reformas y adiciones a la sección V Evaluación del Impacto Ambiental del capítulo IV Instrumentos de Política Ambiental de la LGEEPA.

Al respecto, con el objetivo de buscar la armonización e introducir las mejores prácticas internacionales en materia de regulación de la evaluación del impacto ambiental, se toma como referencia primordial la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del

Consejo de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2011 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

### Argumentos que sustentan la presente iniciativa.

1. Se requiere una definición referente a “actividad altamente riesgosa” en la LGEEPA, el concepto se cita en los artículos 23, 28, 147 Bis y 148 de la Ley. En especial, el artículo 30 de la Ley, referente a la presentación de la manifestación de impacto ambiental, señala que cuando se presenten actividades altamente riesgosas, la manifestación debe incluir el estudio de riesgo correspondiente. También, la fracción VII del artículo 28 determina que son sujetos a evaluación del impacto ambiental “los parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas.”

También es importante agregar definición que sustentan el Principio Precautorio ya que si pretendemos modificar todo este apartado para transformar a la presente ley de una ley permisiva a una ley preventiva resulta esencial agregar estos conceptos, por lo tanto este principio precautorio no parte de la anticipación de un daño ambiental futuro, ni tampoco adopta acciones que permitan su anulación, tiene como antecedente la incertidumbre de las consecuencias que se puedan producir en el medio ambiente por la acción humana. Al no existir la suficiente valoración real y científica de las consecuencias (positivas o negativas) ingresa a restringir cualquier modificación o alteración al medio ambiente. Es así que, si bien no existe una real evidencia de un beneficio o daño al medio ambiente, rige la denominada presunción relativa de que la duda es siempre en beneficio del medio ambiente, por ende, mientras no exista la certeza de un beneficio o del no daño, el bien jurídico denominado medio ambiente es de mayor valoración que la relatividad científica.

Por el Principio Precautorio, no se requiere la existencia real y tangible de un daño sino la posibilidad de que pueda existir, es decir, el riesgo se genera si no se adoptan las medidas de precaución.

El principio precautorio surge como consecuencia del resultado del rechazo de la actividad humana incesante sin medir consecuencias y que afectan de manera irreparable el medio ambiente o la propia salud del ser humano. El principio precautorio marca el comienzo

de una era de protección al medio ambiente, (Vanderzwaag: 1999) en vez de tratar los problemas ambientales este principio busca anticiparse al daño y así proteger la salud humana y el medio ambiente.

Esta definición puede ampliarse para incorporar la protección de la salud humana y no sólo los daños serios o irreversibles sino también en la prevención de riesgos desconocidos o no caracterizados en su totalidad. Un ejemplo de su aplicación fue el retiro del mercado de los juguetes de PVC blando en la Unión Europea, con base en evidencia de que el plastificante (el aditivo utilizado para hacerlo blando) normalmente se libera y puede ser ingerido por los menores de edad. En este caso, al ser prácticamente desconocida la toxicidad del aditivo, se optó por evitarlo hasta contar con más información. Otro ejemplo es la legislación sueca, que recientemente estableció que la persistencia y capacidad de una sustancia para acumularse en el cuerpo humano son características suficientes para prohibirlo, pues constantemente se hacen nuevos hallazgos sobre la toxicidad de los compuestos químicos. Este es un ejemplo más de que en ausencia de certidumbre científica es preferible errar en la sobreprotección de la salud. (Greenpeace, 2001).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo consagró en su Declaración de Río de 1992 contiene una serie de principios esenciales al desarrollo sostenible. Uno de ellos es el denominado “principio o enfoque precautorio” que, frente a una eventual obra o actividad con posibles impactos negativos en el medio ambiente, permite que la decisión política que no da lugar a su realización, se base exclusivamente en indicios del posible daño sin necesidad de requerir la certeza científica absoluta. Este principio ha ido consolidándose en los temas de directa relevancia para la salud humana como el efecto del uso de productos químicos o de la descarga de contaminantes y se constituyó en una herramienta de apoyo a los países, cuyos medios científicos no les permitían cuestionar de manera fehaciente los supuestos planteados en cuanto a la inocuidad de tales sustancias. La evolución del principio lo incorpora también a materias vinculadas al manejo de los recursos naturales como las áreas forestales, pesqueras y biotecnológicas pasando a ser un tema de discusión en distintas instancias referidas al comercio internacional.

En concordancia con lo antes señalado se propone la reforma al artículo 3o. de la LGEEPA, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Para los efectos de esta Ley se entienden por:

**I. Actividades altamente riesgosas:** Las actividades que implican la generación o manejo de sustancias con características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, tomando en cuenta el volumen de manejo y la ubicación del establecimiento respectivo, de acuerdo a la clasificación prevista en su reglamento y el listado de la norma oficial mexicana correspondiente.

**XI. Daño grave al Medio Ambiente:** Es la pérdida de uno o varios elementos ambientales, que afecta su estructura o función, o que modifica las tendencias evolutivas o sucesionales del ecosistema y es de tal magnitud que genera cambio perjudicial en las características físicas, químicas o biológicas del aire, tierra o agua pudiendo afectar nocivamente la vida humana o de otros seres vivos

**XII. Daño irreversible al Medio Ambiente:** Es aquel impacto o conjunto de actividades antropogénicas que afectan al ecosistema en tal magnitud que éste no puede ser revertido a su estado original, generando pérdida del ecosistema de forma definitiva, sin que exista la posibilidad de mitigación o reparación de la zona afectada.

**XXVI. Medidas de prevención:** Conjunto de acciones que deberá ejecutar el promovente para evitar efectos previsibles de deterioro del ambiente;

**XXVII. Medidas de mitigación:** Conjunto de acciones protectoras o correctoras que deberá ejecutar el promovente para atenuar los impactos negativos o adversos y restablecer o compensar las condiciones ambientales existentes antes de la perturbación que se causare con la realización de una obra o actividad en cualquiera de sus etapas;

**XXVIII. Medidas de compensación:** Acciones que deberá de ejecutar el promovente para resarcir el deterioro ocasionado por la obra o actividad proyectada, en un elemento natural distinto al afectado, cuando no se pueda restablecer la situación anterior en el elemento afectado;

**XXXII. Principio precautorio:** Cuando exista peligro de daño ambiental grave o irreversible, la falta de certeza científica sobre ciertos procesos de tecnologías que representen algún riesgo para el Medio Ambiente y la salud pública, deberá utilizarse como razón para prohibir y/o en su caso detener definitivamente el proyecto hasta obtener medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente, siendo prioritaria la salvaguarda de los derechos humanos como el derecho a un medio ambiente sano y el derecho humano al agua .

2. Es primordial modificar la redacción del artículo 28 de la LGEEPA, a fin de que la conceptualización actual de la EIA **enfaticé y afiance su carácter preventivo, y no justificativo.**

Al analizar la redacción actual del citado artículo 28, se establece que las obras o los proyectos sujetos a la EIA pueden ser autorizados, siempre y cuando se establezcan condicionantes que reduzcan su impacto negativo al ambiente, pero no se prevé la posibilidad expresa de que éstos puedan ser desechados, ya sea por su inviabilidad o por provocar un impacto significativo al ambiente.

Se propone reformar esta redacción en el sentido de que la EIA será un procedimiento de carácter preventivo, multidisciplinario, y en su desarrollo la Semarnat podrá autorizar con condicionantes o negar la ejecución de la obra o actividad sujeta a evaluación, cuidando en todo momento que se respete la capacidad de carga de los ecosistemas.

2. Es primordial modificar la redacción del artículo 28 de la LGEEPA, a fin de que la conceptualización actual de la EIA **enfaticé y afiance su carácter preventivo, y no justificativo.**

Al analizar la redacción actual del citado artículo 28, se establece que las obras o los proyectos sujetos a la EIA pueden ser autorizados, siempre y cuando se esta-

blezcan condicionantes que reduzcan su impacto negativo al ambiente, pero no se prevé la posibilidad expresa de que éstos puedan ser desechados, ya sea por su inviabilidad o por provocar un impacto significativo al ambiente.

Se propone reformar esta redacción en el sentido de que la EIA será un procedimiento de carácter preventivo, multidisciplinario, y en su desarrollo la Semarnat podrá autorizar con condicionantes o negar la ejecución de la obra o actividad sujeta a evaluación, cuidando en todo momento que se respete la capacidad de carga de los ecosistemas.

De la misma forma se explicita que los efectos de la obra o actividad sobre el ambiente deben evaluarse para proteger la salud humana, contribuyendo mediante un mejor entorno a la calidad de vida, y por tanto al bienestar de las personas, así como cuidar por el mantenimiento de la biodiversidad y conservar la capacidad funcional del ecosistema como recurso fundamental de la vida. Para ello, se toma como referencia la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de 13 de diciembre de 2011 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, en especial su artículo 3, que señala el propósito de la evaluación del impacto ambiental, y que se armoniza en el artículo 28 de la Ley considerando con ello factores sociales, culturales y productivas de las personas, como parte de la evaluación.

En alcance a la reforma explicada al artículo 28 de la LGEEPA, se considera necesario incorporar de manera expresa al procedimiento de EIA a obras o actividades, así como ecosistemas en riesgo o con hábitats críticos, que en la actualidad no están citados. Para ello, se propone reformar también las fracciones I, IV, V, VII X y Agregar una fracción XIV del artículo 28 de la LGEEPA.

La reforma propuesta al artículo 28 de la LGEEPA quedaría de la siguiente forma:

**Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento **preventivo** a través del cual la Secretaría **realiza el conjunto de estudios y análisis técnicos, sistemáticos, reproducibles e interdisciplinarios con el objeto de asegurar la integración de los aspectos ambientales en las obras**

**o actividades de que se trate mediante la incorporación de dicho procedimiento, para resolver la autorización o desecho de las obras o actividades sujetas a dicha evaluación.**

**La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá, valorará, y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con esta Ley, los efectos directos e indirectos de obras o actividades sobre los siguientes factores:**

- a). El ser humano, la fauna y la flora;
- b). El suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje;
- c). Los bienes materiales y el patrimonio cultural, y
- d). La interacción entre los factores mencionados anteriormente.

**Sólo podrán ser autorizadas de manera condicionada aquellas obras o actividades cuyo impacto ambiental no rebase los criterios, límites y umbrales legalmente establecidos, la capacidad de carga de los ecosistemas o comprometa la evolución y continuidad de los procesos naturales del sitio, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos adversos sobre el ambiente y la calidad de vida de las personas.** Para ello, en los casos en que determine el reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

**I.** Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, **puertos, marinas**, oleoductos, gasoductos, carboductos, poliductos, **geotermia y fractura hidráulica**

**II.** Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;

**III.** Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;

**IV.** Instalaciones de tratamiento, **reciclaje**, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

**V.** Aprovechamientos forestales en selvas y aquellos que afecten especies de difícil regeneración **o enlistadas en alguna categoría de riesgo**;

**VI.**

**VII.** Cambios de uso del suelo de terrenos forestales, así como en selvas y zonas áridas,

**VIII.** Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;

**IX.** Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;

**X.** Obras y actividades en humedales, **arrecifes**, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;

**XI.** Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

**XII.** Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y

**XIII.** Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

**XIV Actividades que utilicen bioenergéticos o modificaciones transgénicas a cultivos o semillas**

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, **negativos, acumulativos o sinérgicos**, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposi-

ciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación **del** impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación **del** impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.

**Las condicionantes que se señalan en el tercer párrafo de éste artículo deberán estar orientadas en orden de prelación a prevenir, mitigar y en su caso compensar el impacto ambiental; así como preservar, mejorar y en su caso restaurar el equilibrio ecológico, además de evitar la generación de pasivos ambientales en la construcción, operación, clausura y posclausura de las obras o actividades a realizarse. En los casos en que, durante la construcción, operación, clausura y posclausura de las obras o actividades autorizadas se presentaran impactos ambientales adversos no previstos, la Secretaría deberá imponer condicionantes adicionales para prevenir, mitigar los daños al ambiente o restaurar el equilibrio ecológico e incluso exigir la presentación de una nueva evaluación del impacto ambiental.**

**3.** Con el objetivo de garantizar los derechos de la sociedad y de las personas en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental se propone la adición de un artículo 28 Bis, que enuncia criterios obligatorios o salvaguardas, que deberán ser considerados al implementarse el citado procedimiento. Esto es de especial relevancia para proteger los derechos de los ejidos, pueblos y comunidades indígenas propietarias de

terrenos, donde en muchos casos se pretende realizar grandes obras y actividades, tanto públicas, como privadas, que deben ser sujetas a evaluación del impacto ambiental. El objetivo es proporcionar certidumbre jurídica al reconocer estos derechos a los ejidos, pueblos y comunidades indígenas de manera expresa. Para la implementación de esta propuesta, se adecuan y transponen las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable en materia de salvaguardas relacionadas a servicios ambientales, y que fueron publicadas el lunes 4 de junio de 2012, en el Diario Oficial de la Federación.

La adición propuesta de un artículo 28 Bis de la LGEEPA quedaría de la siguiente forma:

**Artículo 28 Bis. El procedimiento de evaluación del impacto ambiental deberá garantizar el respeto a las salvaguardas reconocidas por el derecho internacional, así como lo siguiente:**

**I. Consentimiento libre, previo e informado de ejidos, comunidades y pueblos indígenas;**

**II. Distribución equitativa de beneficios;**

**III. Certidumbre y respeto a los derechos de propiedad y posesión legítima y acceso a los recursos naturales de los propietarios y legítimos poseedores de la tierra;**

**IV. Inclusión y equidad territorial, cultural, social y de género;**

**V. Pluralidad y participación social;**

**VI. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;**

**VII. Reconocimiento y respeto a las formas de organización interna, y**

**VIII. Transversalidad, integralidad, coordinación y complementariedad entre políticas e instrumentos de los tres órdenes de gobierno.**

4. En el artículo 30 de la LGEEPA, se propone la incorporación de un mayor número de requerimientos en la manifestación de impacto ambiental, entre los cuales se podrían señalar los que se encuentran actual-

mente considerados en los artículos 12 y 13 del REIA. Con ello, se busca elevar la jerarquía normativa de dichos requerimientos al incorporarlos en la LGEEPA.

La EIA no debe cesar con la simple emisión de la autorización por parte de la Semarnat, por lo que es oportuno considerar, el establecer un programa de monitoreo ambiental de las obras o actividades que se autoricen en la EIA. El propósito del monitoreo es dar seguimiento a la obra o actividad, facilitando a la autoridad el verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en las fases de construcción, operación y fin de la propuesta de acción establecida, de acuerdo con los aspectos administrativos y los pronósticos indicados en la evaluación. También permite revisar los impactos ambientales producidos para modificar la actividad o desarrollar medidas de control en caso de efectos adversos no previstos al ambiente o la salud, así como determinar la precisión de los impactos producidos y la efectividad de las medidas de mitigación.

Adicional a esto, para garantizar el acceso a la información derivada de estos procesos de monitoreo ambiental, los responsables de su ejecución deberán presentar ante la Semarnat la información derivada de dicho monitoreo ambiental, en el momento en que ésta se genere, la cual deberá ser pública en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás leyes aplicables.

Por todo lo anterior, se propone que el artículo 30 de la LGEEPA, diga lo siguiente:

**Artículo 30.** Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental **en no más de dos ocasiones seguidas**, la cual deberá contener, **como mínimo y sin perjuicio de los requisitos que fije el Reglamento de la presente Ley, lo siguiente:**

**a) Datos generales del proyecto, del promovente y del responsable de la manifestación o estudio de impacto ambiental;**

**b) Descripción detallada de la obra o actividad, que incluya información sobre su emplazamiento, diseño y tamaño, y vinculación con los orde-**

namientos jurídicos en materia ambiental y, en su caso, con la regulación sobre uso del suelo;

c) Descripción detallada del ecosistema o ecosistemas en que se desarrollará la obra o actividad, considerando el conjunto de los elementos que los conforman, señalando el estado de conservación que guardan, así como la problemática ambiental y las tendencias de desarrollo y deterioro de la zona;

d) Descripción de las especies de vida silvestre que se encuentren consideradas en alguna de las categorías de riesgo y que tengan su distribución natural dentro de los ecosistemas en que se desarrollará la obra o actividad;

e) Exposición y evaluación de las principales alternativas estudiadas, incluida la alternativa cero, o de no realización de la obra o actividad sujeta a evaluación del impacto ambiental, y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales;

f) Identificación, descripción y evaluación de los impactos significativos o notables, positivos y negativos, directos e indirectos, simples, acumulativos y sinérgicos, durante las fases de construcción, operación y, en su caso, clausura y posclausura, sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, su incidencia sobre el cambio climático, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural. Asimismo, se atenderá a la interacción entre todos estos factores.

Cuando la obra o actividad pueda afectar directa o indirectamente a un área natural protegida federal o estatal se incluirá un apartado específico para la evaluación de sus repercusiones en el sitio teniendo en cuenta los objetivos de conservación del área;

g) Descripción de las medidas previstas para prevenir, mitigar, y, si fuera posible, compensar, los impactos compatibles, moderados, severos y críticos sobre el ambiente;

h) Un programa de monitoreo ambiental de las variables a controlar previo al inicio de la obra o actividad, durante las fases de construcción, operación, y en su caso clausura y posclausura;

i) Identificación de los instrumentos metodológicos y elementos técnicos que sustentan la información señalada en las fracciones anteriores, y

j) Un resumen no técnico de la información contemplada en las letras a) a j).

La información generada por el monitoreo ambiental en cada una de las etapas de la obra o actividad de que se trate, deberá presentarse inmediatamente ante la Secretaría, a fin de que sea verificada y en su caso observada. Esta información deberá ser pública en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás leyes aplicables.

Cuando las obras o actividades contenidas en la manifestación de impacto ambiental deban realizarse total o parcialmente dentro de una zona federal, los promoventes deberán adjuntar a la manifestación de impacto ambiental el correspondiente título de concesión para el uso o aprovechamiento de la zona federal expedido en su favor por la autoridad competente.

La Secretaría deberá publicar en su Gaceta Ecológica y en Internet, todas las solicitudes de autorización en materia de impacto ambiental que le sean presentadas, así como las autorizaciones y sus condicionantes.

En ningún caso podrán entrar en operaciones las obras o actividades que no hayan cumplido la totalidad de las condicionantes establecidas por la Secretaría, de conformidad con lo dispuesto en este capítulo. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente vigilará en todo momento el exacto cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente durante la construcción, operación, clausura y posclausura mitigación y reparación de daños de la obra o actividad de que se trate.

**La Secretaría pondrá a disposición del promotor titular del proyecto los informes y cualquier otra documentación que obre en su poder cuando resulte de utilidad para la realización de la manifestación de impacto ambiental.**

Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, **o durante su construcción, operación, clausura y posclausura, mitigación y reparación de daños** los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de diez días, les notifique si es necesaria la presentación de información adicional o una nueva manifestación de impacto ambiental, para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.

**5.** Con base en los principios de política ambiental señalados en el artículo 15 de la LGEEPA, y con un enfoque de precaución, se considera que debe ser obligatorio establecer programas de restauración en las obras o actividades sujetas a procedimiento de EIA, donde el Estado y la sociedad en su conjunto no deban asumir los posibles costos económicos y financieros de una restauración. En ese caso, quien realice obras o actividades debe ser desde un principio responsable de las consecuencias ambientales de éstas. Es decir, debe tener la disponibilidad de asumir los costos de la restauración de dicha obra o actividad. Lo anterior aplica en especial, para determinadas obras o actividades, que se basan en la explotación de recursos naturales no renovables, que son consideradas de alto riesgo o sus efectos son territorialmente extensos.

Para ello, se adicionan dos nuevos artículos a la LGEEPA, el artículo 30 Bis y el artículo 30 Bis 1, que dicen lo siguiente:

**Artículo 30 Bis.** Quienes realicen obras o actividades, que se encuentren sujetas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental señalado en esta Ley, deberán presentar a solicitud de la Secretaría incluida en la manifestación de impacto ambiental, un programa de restauración del paisaje, ecosistema, o área afectada por dichas labores. La Secretaría exigirá el seguro o la garantía suficiente, entre otros instrumentos económicos y mecanismos de financiamiento, para asegurar el cumplimiento del mencionado programa.

**La realización de obras y actividades a que se refieren las fracciones I, II, III, IV y VIII del artículo 28, requerirá de manera obligada la formulación y ejecución de un programa de restauración.**

**El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el programa de restauración autorizado por la Secretaría conllevará a la aplicación de las medidas de control, seguridad y sanciones previstas a que se refiere esta Ley y demás legislación aplicable.**

**Artículo 30 Bis 1.** En aquellas áreas degradadas como consecuencia de los impactos ambientales adversos de una obra o actividad, es el programa de restauración, el instrumento rector de planeación que establecerá las actividades y acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales.

**El programa de restauración deberá incluir como mínimo los contenidos de las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 78 Bis referente a las declaratorias para el establecimiento de zonas de restauración, así como el coste estimado de los trabajos de restauración.**

**Los elementos y procedimientos que se deben considerar al formular el programa de restauración serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.**

**6.** La consulta pública constituye uno de los avances más significativos en materia ambiental y de participación ciudadana, su sustento jurídico actualmente se encuentra en el artículo 34 de la LGEEPA, así como en



los artículos 4, 26, 40, 41 y 43 del REIA. Sin embargo, existen vacíos y omisiones con relación a este tema, que pueden llegar a favorecer a quienes promueven obras y actividades sujetas a EIA, quedando en posible desventaja respecto a las comunidades afectadas por la obra o actividad a realizar y la sociedad en general. Al respecto se propone una serie de reformas y adiciones al artículo 34 de la LGEEPA, que contribuyan a maximizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la participación ciudadana. Con la idea de armonizar el procedimiento, se incorpora la integración del expediente de la evaluación del impacto ambiental respectivo a este artículo, que esta hasta ahora en el artículo 35 de la LGEEPA. Se propone, que en un proceso de evaluación toda manifestación de impacto ambiental sea puesta a disposición del público en general a través de la página electrónica de la Secretaría, la cual deberá ser de fácil acceso, a fin de que pueda ser consultada por cualquier persona. De la misma forma se plantean mejoras al procedimiento para realizar las reuniones públicas de información, así como el señalar de manera expresa en qué casos debe ser de oficio la apertura de un procedimiento de reunión pública. También se propone, que la reunión pública de información sea organizada por la Secretaría en coordinación con las autoridades locales y los gastos sean a cargo del promovente. Así como que toda reunión deba celebrarse en la entidad federativa donde se pretenda llevar a cabo el proyecto.

Por lo anterior, se propone que el artículo 34 de la LGEEPA, diga lo siguiente:

**Artículo 34.** Una vez que la Secretaría reciba en las delegaciones u oficinas centrales una manifestación de impacto ambiental iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de cinco días hábiles.

Los promoventes de la obra o actividad de que se trate podrán requerir que se mantenga en reserva la información que haya sido integrada al expediente y que, de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, y la confidencialidad de la información comercial que aporte el interesado. En tal caso, siempre deberá asegurarse la difusión

de los datos o informaciones necesarias para que las personas puedan identificar el sitio exacto donde se ejecutara dicha obra o actividad, los alcances del proyecto y los impactos ambientales previstos.

La Secretaría llevará a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases:

**I. Dentro de un plazo no mayor a diez días hábiles contados a partir de la fecha en que la Secretaría integre el expediente a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica, así como la manifestación de impacto ambiental deberá ser puesta a disposición del público en general a través de la página electrónica de la Secretaría, la cual deberá ser de fácil acceso, a fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.**

**II.** Cualquier interesado, dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención, mitigación y compensación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes;

**III.** Asimismo, el promovente deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que sea puesta la manifestación de impacto ambiental a disposición del público en general a través de la página electrónica de la Secretaría. La Secretaría podrá resolver el negar la autorización solicitada o suspender el proceso de evaluación de presentarse incumplimiento no justificado por el promovente en la publicación del extracto de la obra o actividad. El procedimiento para dicha determinación será materia del Reglamento.

**IV.** Dentro de los diez días hábiles siguientes a la publicación señalada en la fracción I, cualquier interesado podrá solicitar que se lleve a cabo una reunión pública de información en la que el pro-

movente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate. La Secretaría, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, notificará al interesado su determinación de dar o no inicio a la reunión pública de información. En caso de que se determine realizar la reunión pública de información, la Secretaría emitirá la convocatoria dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de la resolución de reunión pública de información, en la que expresará la fecha y lugar en que la reunión deberá verificarse. Dicha reunión pública de información será dentro de un plazo máximo de diez días hábiles a partir de la resolución emitida para realizarla.

**V. Sin el requerimiento de dicha solicitud**, cuando se trate de obras o actividades comprendidas en las fracciones I, II, IV, VIII, IX y X del artículo 28 de esta Ley, así como aquellas obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves, daños a la salud pública, a los ecosistemas, al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, a la infiltración hídrica, o se afecten especies sujetas a alguna categoría de riesgo, corredores biológicos, terrenos forestales o preferentemente forestales de conformidad con lo que señale el Reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, **deberá** organizar una reunión pública de información. **En este caso, la Secretaría emitirá la convocatoria en la que expresará la fecha y lugar en que la reunión deberá verificarse dentro de un plazo máximo de diez días hábiles a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I. Dicha reunión pública de información será dentro de un plazo máximo de diez días hábiles a partir de la convocatoria emitida para realizarla.**

**VI. La reunión pública de información será organizada por la Secretaría en coordinación con las autoridades locales y los gastos serán a cargo del promovente. Toda reunión deberá celebrarse en la entidad federativa donde se pretenda llevar a cabo el proyecto. (El que paga manda, no debería intervenir el promovente para que la reunión se lleve de manera libre)**

**VII. La Secretaría agregará y considerará** las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo, **fundando y motivando técnica y jurídicamente, la aceptación o en su caso rechazo**, y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizada y los resultados de las observaciones **que se hayan formulado.**

7. Se propone diversas reformas y adiciones al artículo 35 de la LGEEPA. En primer lugar se propone reformar el primer párrafo de este artículo 35, incluyendo en el mismo tanto el segundo, como el tercer párrafo del mismo, para que exista un claro mandato respecto a que durante el proceso de la evaluación del impacto ambiental de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujete a lo establecido en la LGEEPA, en su reglamento, los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables, debiendo valorar sus posibles efectos en el ambiente, considerando el conjunto de elementos que los conforman y los posibles impactos ambientales previstos, y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

De la misma forma, se propone reformar el nuevo segundo párrafo, antes cuarto párrafo, del artículo 35 de la LGEEPA, para que una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, tomando en cuenta los **principios de prevención y precautorio**, la Secretaría emitirá, fundada y motivada, **técnica y jurídicamente** la resolución correspondiente.

En dicho sentido, se propone además realizar reformas en el artículo 35, que permitan precisar las resoluciones de la Secretaría, en especial, se amplían los casos en que la Secretaría deba negar la autorización solicitada.

Asimismo, se explicita que corresponde a la Secretaría el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la evaluación del impacto ambiental y en caso de autorizarla de sus condicionantes. Sin perjuicio de ello, la Secretaría podrá recabar información de aquél al respecto, así como efectuar las comprobaciones necesarias para verificar el cumplimiento de lo condicionado.

También se propone reformar el artículo 35 para señalar de manera expresa, que la manifestación de impac-

to ambiental del proyecto o actividad caducará si una vez autorizado o aprobado el proyecto no se hubiera comenzado su ejecución en el plazo fijado. En tales casos, el promovente deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación de impacto ambiental del proyecto, no pudiendo presentarse en más de dos ocasiones seguidas.

También, se considera pertinente reformar el artículo 35, para imponer la obligación de implementar la figura del seguro ambiental a cargo de los promoventes, a fin de otorgar a la Semarnat la certidumbre financiera de que en caso de no cumplir el primero sus obligaciones, el Estado no será quien tenga que erogar los costos que dicha omisión genere.

De la misma forma, se considera pertinente reformar el artículo 35 para que la resolución de la Secretaría deba considerar de manera integral los aspectos ambientales que se señalan en el primer párrafo del artículo 28 de las obras y actividades de que se trate.

Finalmente, se propone, que la resolución de la Secretaría sea puesta a disposición del público en general a través de la página electrónica de la Secretaría, la cual deberá ser de fácil acceso, a fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.

Por todo lo anterior, se propone que el artículo 35 de la LGEEPA, diga lo siguiente:

**Artículo 35. Durante el proceso de la evaluación del impacto ambiental de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28 la Secretaría, sujetándose a lo establecido en la presente Ley, su Reglamento, los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables, deberá valorar sus posibles efectos en el ambiente o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y los posibles impactos ambientales previstos, y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.**

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, **tomando en cuenta el principio de prevención y el principio precautorio**, la Secretaría

emitirá, fundada y motivada, **técnica y jurídicamente** la resolución correspondiente en la que podrá:

I. Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;

**II.** Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, **solicitando** la modificación del proyecto o **el** establecimiento de medidas de prevención y mitigación **adicionales a las propuestas**, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación, **clausura, posclausura** y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista; **y se deberá contar con todos los estudios justificativos requeridos al promovente, que garanticen la viabilidad del proyecto antes de otorgar la autorización; o**

III. Negar la autorización solicitada, cuando:

a) Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas aplicables;

b) La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies se incorporen **a alguna categoría de riesgo o afecte de manera adversa a una especie ya considerada dentro de estas categorías;**

c) Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate;

**d) Existan estudios científicos que demuestren que la obra o actividad de que se trate pueda provocar graves impactos ambientales adversos;**

**e) La obra o actividad de que se trate tenga por objeto la producción agropecuaria mediante el uso de organismos genéticamente modificados de los cuales nuestro país sea centro de origen;**

**f) La obra o actividad de que se trate en un área natural protegida no sea acorde con su Progra-**

ma de Manejo, y los objetivos y contenidos de su declaratoria;

g) La obra o actividad de que se trate represente un daño grave o irreversible al ambiente, de acuerdo con lo establecido en el principio de prevención, el principio precautorio, y demás disposiciones jurídicas aplicables, y

h). La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional del Agua, u otra dependencia del Ejecutivo Federal, emita su opinión en contra de la ejecución de dicha obra o actividad.

i) Se presenten diversas manifestaciones de impacto ambiental pertenecientes a un mismo proyecto fragmentado.

Corresponde a la Secretaría el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la evaluación del impacto ambiental y en caso de autorizarla de sus condicionantes. Sin perjuicio de ello, la Secretaría podrá recabar información de aquél al respecto, así como efectuar las comprobaciones necesarias para verificar el cumplimiento de lo condicionado.

La manifestación de impacto ambiental del proyecto o actividad caducará si una vez autorizado o aprobado el proyecto no se hubiera comenzado su ejecución en el plazo fijado. En tales casos, el promovente deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación de impacto ambiental del proyecto, no pudiendo presentarse en más de dos ocasiones seguidas.

La Secretaría exigirá el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización.

La resolución de la Secretaría **deberá considerar de manera integral los aspectos ambientales y de las salvaguardas que se señalan en el primer párrafo del artículo 28 y del artículo 28 Bis respectivamente**, de las obras y actividades de que se trate.

**La resolución de la Secretaría deberá ser puesta a disposición del público en general a través de la página electrónica de la Secretaría, la cual deberá ser de fácil acceso, a fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.**

8. Se propone reformar el artículo 35 Bis de la LGEEPA para ampliar el plazo de sesenta hasta noventa días en el procedimiento de la evaluación del impacto ambiental. La Secretaría podrá no resolver en los plazos propuestos, lo que significará que la autorización no ha sido otorgada, es decir, se entenderá negada, debiendo darse por concluido el trámite y el promovente tendrá que comenzar los trámites de nuevo.

Por todo lo anterior, se propone que el artículo 35 Bis de la LGEEPA, diga lo siguiente:

**Artículo 35 Bis.** La Secretaría dentro del plazo de **noventa días hábiles** contados a partir de la recepción de la manifestación de impacto ambiental deberá emitir la resolución correspondiente.

La Secretaría podrá solicitar aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al contenido de la manifestación de impacto ambiental que le sea presentada, suspendiéndose el término que restare para concluir el procedimiento. En ningún caso la suspensión podrá exceder el plazo de **noventa días hábiles**, contados a partir de que ésta sea declarada por la Secretaría, y siempre y cuando le sea entregada la información requerida.

Excepcionalmente, cuando por la complejidad y las dimensiones de una obra o actividad la Secretaría requiera de un plazo mayor para su evaluación, éste se podrá ampliar hasta por **noventa días hábiles** adicionales, siempre que se justifique conforme a lo dispuesto en el reglamento de la presente Ley. **Si transcurrido este tiempo la autorización no ha sido otorgada, se entenderá negada, debiendo darse por concluido el trámite y el promovente tendrá que comenzar los trámites de nuevo.**

9. Se propone reformar el primer párrafo del artículo 35 Bis 1 de la LGEEPA, para que las personas que presten servicios de impacto ambiental, deban registrarse en un padrón público elaborado por la Secretaría y sean responsables solidarios del promovente ante

la Secretaría. Por todo lo anterior, se propone que el artículo 35 Bis 1 de la LGEEPA, diga lo siguiente:

**Artículo 35 Bis 1.** Las personas que presten servicios de impacto ambiental, **deberán registrarse en un padrón público elaborado por la Secretaría** y serán responsables **solidarios del promovente** ante la Secretaría de los informes preventivos, manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo que elaboren, quienes declararán bajo protesta de decir verdad que en ellos se incorporan las mejores técnicas y metodologías existentes, así como la información y medidas de prevención y mitigación más efectivas.

Asimismo, los informes preventivos, las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo podrán ser presentados por los interesados, instituciones de investigación, colegios o asociaciones profesionales, en este caso la responsabilidad respecto del contenido del documento corresponderá a quien lo suscriba.

**10.** Se propone reformar el primer párrafo del artículo 35 Bis 3 de la LGEEPA, para que antes de otorgar la autorización de inicio de obra se deberá verificar que el responsable cuente con la autorización de impacto ambiental; las personas que presten servicios de impacto ambiental, deban registrarse en un padrón público elaborado por la Secretaría y sean responsables solidarios del promovente ante la Secretaría.

Además, se adiciona un tercer párrafo a este artículo 35 Bis 3, referente a que el incumplimiento u omisión de lo establecido en la presente sección por parte de un servidor público será objeto de responsabilidad, de conformidad con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables.

Por todo lo anterior, se propone que el artículo 35 Bis 3, diga lo siguiente:

**Artículo 35 Bis 3.** Cuando las obras o actividades señaladas en el artículo 28 de esta Ley requieran, además de la autorización en materia de impacto ambiental, contar con autorización de inicio de obra; **antes de otorgar esta última** se deberá verificar que el responsable cuente con la autorización de impacto ambiental expedida en términos de lo dispuesto en este ordenamiento.

Asimismo, la Secretaría, a solicitud del promovente, integrará a la autorización en materia de impacto ambiental, los demás permisos, licencias y autorizaciones de su competencia, que se requieran para la realización de las obras y actividades a que se refiere este artículo.

**El incumplimiento u omisión de lo establecido en la presente sección por parte de un servidor público será objeto de responsabilidad, de conformidad con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables.**

#### Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6 Fracción 1, Numeral I., 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, someto a consideración de este Pleno.

#### Denominación del proyecto de ley o decreto

**Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones con relación a la evaluación del impacto ambiental de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

**Artículo Único.** Se **reforman** el artículo 3o., el artículo 28, el artículo 30, el artículo 34, el artículo 35, el artículo 35 Bis, el primer párrafo del artículo 35 Bis 1, el primer párrafo del artículo 35 Bis 3; y se **adicionan** un artículo 28 Bis, el artículo 30 Bis, el artículo 30 Bis 1, un último párrafo al artículo 35 Bis 3, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**I. Actividades altamente riesgosas: Las actividades que implican la generación o manejo de sustancias con características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, tomando en cuenta el volumen de manejo y la ubicación del establecimiento respectivo, de acuerdo a la clasificación prevista en su reglamento y el listado de la norma oficial mexicana correspondiente.**

**XI. Daño grave al Medio Ambiente:** Es la pérdida de uno o varios elementos ambientales, que afecta su estructura o función, o que modifica las tendencias evolutivas o sucesionales del ecosistema y es de tal magnitud que genera cambio perjudicial en las características físicas, químicas o biológicas del aire, tierra o agua pudiendo afectar nocivamente la vida humana o de otros seres vivos

**XII. Daño irreversible al Medio Ambiente:** Es aquel impacto o conjunto de actividades antropogénicas que afectan al ecosistema en tal magnitud que éste no puede ser revertido a su estado original, generando pérdida del ecosistema de forma definitiva, sin que exista la posibilidad de mitigación o reparación de la zona afectada.

**XXVI. Medidas de prevención:** Conjunto de acciones que deberá ejecutar el promovente para evitar efectos previsibles de deterioro del ambiente;

**XXVII. Medidas de mitigación:** Conjunto de acciones protectoras o correctoras que deberá ejecutar el promovente para atenuar los impactos negativos o adversos y restablecer o compensar las condiciones ambientales existentes antes de la perturbación que se causare con la realización de una obra o actividad en cualquiera de sus etapas;

**XXVIII. Medidas de compensación:** Acciones que deberá de ejecutar el promovente para resarcir el deterioro ocasionado por la obra o actividad proyectada, en un elemento natural distinto al afectado, cuando no se pueda restablecer la situación anterior en el elemento afectado;

**XXXII. Principio precautorio:** Cuando exista peligro de daño ambiental grave o irreversible, la falta de certeza científica sobre ciertos procesos de tecnologías que representen algún riesgo para el Medio Ambiente y la salud pública, deberá utilizarse como razón para prohibir y/o en su caso detener definitivamente el proyecto hasta obtener medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente, siendo prioritaria la salvaguarda de los derechos humanos como el derecho a un medio ambiente sano y el derecho humano al agua .

**Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento **preventivo** a través del cual la Secretaría realiza el conjunto de estudios y análisis técnicos, sistemáticos, reproducibles e interdisciplinarios con el objeto de asegurar la integración de los aspectos ambientales en las obras o actividades de que se trate mediante la incorporación de dicho procedimiento, para resolver la autorización o desecho de las obras o actividades sujetas a dicha evaluación.

La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá, valorará, y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con esta Ley, los efectos directos e indirectos de obras o actividades sobre los siguientes factores:

- a). El ser humano, la fauna y la flora;
- b). El suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje;
- c). Los bienes materiales y el patrimonio cultural, y
- d). La interacción entre los factores mencionados anteriormente.

Sólo podrán ser autorizadas de manera condicionada aquellas obras o actividades cuyo impacto ambiental no rebase los criterios, límites y umbrales legalmente establecidos, la capacidad de carga de los ecosistemas o comprometa la evolución y continuidad de los procesos naturales del sitio, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos adversos sobre el ambiente y la calidad de vida de las personas. Para ello, en los casos en que determine el reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

- I. Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, **puertos, marinas**, oleoductos, gasoductos, carbo ductos y poliductos **geotermia y fractura hidráulica**;
- II. Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;

**III.** Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;

**IV.** Instalaciones de tratamiento, **reciclaje**, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

**V.** Aprovechamientos forestales en selvas y aquellos que afecten especies de difícil regeneración **o enlistadas en alguna categoría de riesgo**;

**VII.** Cambios de uso del suelo de terrenos forestales, así como en selvas y zonas áridas.

**VIII.** Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;

**IX.** Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;

**X.** Obras y actividades en humedales, **arrecifes** manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;

**XI.** Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

**XII.** Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y

**XIII.** Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

**XIV Actividades que utilicen bioenergéticos o modificaciones transgénicas a cultivos o semillas**

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos,

**negativos, acumulativos o sinérgicos**, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación **del** impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación **del** impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo.

**Las condicionantes que se señalan en el tercer párrafo de éste artículo deberán estar orientadas en orden de prelación a prevenir, mitigar y en su caso compensar el impacto ambiental; así como preservar, mejorar y en su caso restaurar el equilibrio ecológico, además de evitar la generación de pasivos ambientales en la construcción, operación, clausura y posclausura de las obras o actividades a realizarse. En los casos en que, durante la construcción, operación, clausura y posclausura de las obras o actividades autorizadas se presentaran impactos ambientales adversos no previstos, la Secretaría deberá imponer condicionantes adicionales para prevenir, mitigar los daños al ambiente o restaurar el equilibrio ecológico e incluso exigir la presentación de una nueva evaluación del impacto ambiental.**

**Artículo 28 Bis.** El procedimiento de evaluación del impacto ambiental deberá garantizar el respeto a las salvaguardas reconocidas por el derecho internacional, así como lo siguiente:

**I. Consentimiento libre, previo e informado de ejidos, comunidades y pueblos indígenas;**

**II. Distribución equitativa de beneficios;**

III. Certidumbre y respeto a los derechos de propiedad y posesión legítima y acceso a los recursos naturales de los propietarios y legítimos poseedores de la tierra;

IV. Inclusión y equidad territorial, cultural, social y de género;

V. Pluralidad y participación social;

VI. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;

VII. Reconocimiento y respeto a las formas de organización interna, y

VIII. Transversalidad, integralidad, coordinación y complementariedad entre políticas e instrumentos de los tres órdenes de gobierno.

**Artículo 30.** Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental en no más de dos ocasiones seguidas, la cual deberá contener, como mínimo y sin perjuicio de los requisitos que fije el Reglamento de la presente Ley, lo siguiente:

a) Datos generales del proyecto, del promovente y del responsable de la manifestación o estudio de impacto ambiental;

b) Descripción detallada de la obra o actividad, que incluya información sobre su emplazamiento, diseño y tamaño, y vinculación con los ordenamientos jurídicos en materia ambiental y, en su caso, con la regulación sobre uso del suelo;

c) Descripción detallada del ecosistema o ecosistemas en que se desarrollará la obra o actividad, considerando el conjunto de los elementos que los conforman, señalando el estado de conservación que guardan, así como la problemática ambiental y las tendencias de desarrollo y deterioro de la zona;

d) Descripción de las especies de vida silvestre que se encuentren consideradas en alguna de las categorías de riesgo y que tengan su distribución natural dentro de los ecosistemas en que se desarrollará la obra o actividad;

e) Exposición y evaluación de las principales alternativas estudiadas, incluida la alternativa cero, o de no realización de la obra o actividad sujeta a evaluación del impacto ambiental, y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales;

f) Identificación, descripción y evaluación de los impactos significativos o notables, positivos y negativos, directos e indirectos, simples, acumulativos y sinérgicos, durante las fases de construcción, operación y, en su caso, clausura y posclausura, sobre la población, la salud humana, la flora, la fauna, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, su incidencia sobre el cambio climático, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural. Asimismo, se atenderá a la interacción entre todos estos factores.

Cuando la obra o actividad pueda afectar directa o indirectamente a un área natural protegida federal o estatal se incluirá un apartado específico para la evaluación de sus repercusiones en el sitio teniendo en cuenta los objetivos de conservación del área;

g) Descripción de las medidas previstas para prevenir, mitigar, y, si fuera posible, compensar, los impactos compatibles, moderados, severos y críticos sobre el ambiente;

h) Un programa de monitoreo ambiental de las variables a controlar previo al inicio de la obra o actividad, durante las fases de construcción, operación, y en su caso clausura y posclausura;

i) Identificación de los instrumentos metodológicos y elementos técnicos que sustentan la información señalada en las fracciones anteriores, y

j) Un resumen no técnico de la información contemplada en las letras a) a j).

La información generada por el monitoreo ambiental en cada una de las etapas de la obra o actividad de que se trate, deberá presentarse inmediatamente ante la Secretaría, a fin de que sea verificada y en su caso observada. Esta información deberá ser pública en los términos de la Ley



**Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás leyes aplicables.**

**Cuando las obras o actividades contenidas en la manifestación de impacto ambiental deban realizarse total o parcialmente dentro de una zona federal, los promoventes deberán adjuntar a la manifestación de impacto ambiental el correspondiente título de concesión para el uso o aprovechamiento de la zona federal expedido en su favor por la autoridad competente.**

**La Secretaría deberá publicar en su Gaceta Ecológica y en Internet, todas las solicitudes de autorización en materia de impacto ambiental que le sean presentadas, así como las autorizaciones y sus condicionantes.**

**En ningún caso podrán entrar en operaciones las obras o actividades que no hayan cumplido la totalidad de las condicionantes establecidas por la Secretaría, de conformidad con lo dispuesto en este capítulo. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente vigilará en todo momento el exacto cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente durante la construcción, operación, clausura y posclausura de la obra o actividad de que se trate.**

**La Secretaría pondrá a disposición del promovente titular del proyecto los informes y cualquier otra documentación que obre en su poder cuando resulte de utilidad para la realización de la manifestación de impacto ambiental.**

Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, **o durante su construcción, operación, clausura y posclausura**, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de diez días, les notifique si es necesaria la presentación de información adicional o una nueva manifesta-

ción de impacto ambiental, para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.

**Artículo 30 Bis. Quienes realicen obras o actividades, que se encuentren sujetas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental señalado en esta Ley, deberán presentar a solicitud de la Secretaría incluida en la manifestación de impacto ambiental, un programa de restauración del paisaje, ecosistema, o área afectada por dichas labores. La Secretaría exigirá el seguro o la garantía suficiente, entre otros instrumentos económicos y mecanismos de financiamiento, para asegurar el cumplimiento del mencionado programa.**

**La realización de obras y actividades a que se refieren las fracciones I, II, III, IV y VIII del artículo 28, requerirá de manera obligada la formulación y ejecución de un programa de restauración.**

**El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el programa de restauración autorizado por la Secretaría conllevará a la aplicación de las medidas de control, seguridad y sanciones previstas a que se refiere esta Ley y demás legislación aplicable.**

**Artículo 30 Bis 1. En aquellas áreas degradadas como consecuencia de los impactos ambientales adversos de una obra o actividad, es el programa de restauración, el instrumento rector de planeación que establecerá las actividades y acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales.**

**El programa de restauración deberá incluir como mínimo los contenidos de las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 78 Bis referente a las declaratorias para el establecimiento de zonas de restauración, así como el coste estimado de los trabajos de restauración.**

**Los elementos y procedimientos que se deben considerar al formular el programa de restauración se-**

rán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.

**Artículo 34.** Una vez que la Secretaría reciba en las delegaciones u oficinas centrales una manifestación de impacto ambiental iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de cinco días hábiles.

Los promoventes de la obra o actividad de que se trate podrán requerir que se mantenga en reserva la información que haya sido integrada al expediente y que, de hacerse pública, pudiera afectar derechos de propiedad industrial, y la confidencialidad de la información comercial que aporte el interesado. En tal caso, siempre deberá asegurarse la difusión de los datos o informaciones necesarias para que las personas puedan identificar el sitio exacto donde se ejecutara dicha obra o actividad, los alcances del proyecto y los impactos ambientales previstos.

La Secretaría llevará a cabo una consulta pública, conforme a las siguientes bases:

**I.** Dentro de un plazo no mayor a diez días hábiles contados a partir de la fecha en que la Secretaría integre el expediente a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría publicará la solicitud de autorización en materia de impacto ambiental en su Gaceta Ecológica, así como la manifestación de impacto ambiental deberá ser puesta a disposición del público en general a través de la página electrónica de la Secretaría, la cual deberá ser de fácil acceso, a fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.

**II.** Cualquier interesado, dentro del plazo de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención, mitigación y compensación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes;

**III.** Asimismo, el promovente deberá publicar a su costa, un extracto del proyecto de la obra o activi-

dad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que sea puesta la manifestación de impacto ambiental a disposición del público en general a través de la página electrónica de la Secretaría. La Secretaría podrá resolver el negar la autorización solicitada o suspender el proceso de evaluación de presentarse incumplimiento no justificado por el promovente en la publicación del extracto de la obra o actividad. El procedimiento para dicha determinación será materia del Reglamento.

**IV.** Dentro de los diez días hábiles siguientes a la publicación señalada en la fracción I, cualquier interesado podrá solicitar que se lleve a cabo una reunión pública de información en la que el promovente explicará los aspectos técnicos ambientales de la obra o actividad de que se trate. La Secretaría, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, notificará al interesado su determinación de dar o no inicio a la reunión pública de información. En caso de que se determine realizar la reunión pública de información, la Secretaría emitirá la convocatoria dentro del plazo de cinco días hábiles contados a partir de la resolución de reunión pública de información, en la que expresará la fecha y lugar en que la reunión deberá verificarse. Dicha reunión pública de información será dentro de un plazo máximo de diez días hábiles a partir de la resolución emitida para realizarla.

**V.** Sin el requerimiento de dicha solicitud, cuando se trate de obras o actividades comprendidas en las fracciones I, II, IV, VIII, IX y X del artículo 28 de esta Ley, así como aquellas obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves, daños a la salud pública, a los ecosistemas, al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, a la infiltración hídrica, o se afecten especies sujetas a alguna categoría de riesgo, corredores biológicos, terrenos forestales o preferentemente forestales de conformidad con lo que señale el Reglamento de la presente Ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, deberá organizar una reunión pública de información. En este caso, la Secretaría emitirá la convocatoria en la que expresará la fe-

cha y lugar en que la reunión deberá verificarse dentro de un plazo máximo de diez días hábiles a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental en los términos de la fracción I. Dicha reunión pública de información será dentro de un plazo máximo de diez días hábiles a partir de la convocatoria emitida para realizarla.

VI. La reunión pública de información será organizada por la Secretaría en coordinación con las autoridades locales y los gastos serán a cargo del promovente. Toda reunión deberá celebrarse en la entidad federativa donde se pretenda llevar a cabo el proyecto.

VII. La Secretaría agregará y considerará las observaciones realizadas por los interesados al expediente respectivo, fundando y motivando técnica y jurídicamente, la aceptación o en su caso rechazo, y consignará, en la resolución que emita, el proceso de consulta pública realizada y los resultados de las observaciones que se hayan formulado.

**Artículo 35.** Durante el proceso de la evaluación del impacto ambiental de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28 la Secretaría, sujetándose a lo establecido en la presente Ley, su Reglamento, los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables, deberá valorar sus posibles efectos en el ambiente o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y los posibles impactos ambientales previstos, y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, tomando en cuenta el principio de prevención y el principio precautorio, la Secretaría emitirá, fundada y motivada, técnica y jurídicamente la resolución correspondiente en la que podrá:

I. Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;

II. Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, solicitando la modificación

del proyecto o el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales a las propuestas, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación, clausura, posclausura y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista; y se deberá contar con todos los estudios justificativos requeridos al promovente, que garanticen la viabilidad del proyecto antes de otorgar la autorización; o

III. Negar la autorización solicitada, cuando:

a) Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas aplicables;

b) La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies se incorporen a alguna categoría de riesgo o afecte de manera adversa a una especie ya considerada dentro de estas categorías;

c) Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate;

d) Existan estudios científicos que demuestren que la obra o actividad de que se trate pueda provocar graves impactos ambientales adversos;

e) La obra o actividad de que se trate tenga por objeto la producción agropecuaria mediante el uso de organismos genéticamente modificados de los cuales nuestro país sea centro de origen;

f) La obra o actividad de que se trate en un área natural protegida no sea acorde con su Programa de Manejo, y los objetivos y contenidos de su declaratoria;

g) La obra o actividad de que se trate represente un daño grave o irreversible al ambiente, de acuerdo con lo establecido en el princi-

pio de prevención, el principio precautorio, y demás disposiciones jurídicas aplicables, y

h). La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, la Comisión Nacional Forestal, la Comisión Nacional del Agua, u otra dependencia del Ejecutivo Federal, emita su opinión en contra de la ejecución de dicha obra o actividad.

i) Se presenten diversas manifestaciones de impacto ambiental pertenecientes a un mismo proyecto fragmentado.

Corresponde a la Secretaría el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la evaluación del impacto ambiental y en caso de autorizarla de sus condicionantes. Sin perjuicio de ello, la Secretaría podrá recabar información de aquél al respecto, así como efectuar las comprobaciones necesarias para verificar el cumplimiento de lo condicionado.

La manifestación de impacto ambiental del proyecto o actividad caducará si una vez autorizado o aprobado el proyecto no se hubiera comenzado su ejecución en el plazo fijado. En tales casos, el promovente deberá iniciar nuevamente el trámite de evaluación de impacto ambiental del proyecto, no pudiendo presentarse en más de dos ocasiones seguidas.

La Secretaría exigirá el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización.

La resolución de la Secretaría deberá considerar de manera integral los aspectos ambientales y de las salvaguardas que se señalan en el primer párrafo del artículo 28 y del artículo 28 Bis respectivamente, de las obras y actividades de que se trate.

La resolución de la Secretaría deberá ser puesta a disposición del público en general a través de la página electrónica de la Secretaría, la cual deberá ser de fácil acceso, a fin de que pueda ser consultada por cualquier persona.

**Artículo 35 Bis.** La Secretaría dentro del plazo de **noventa** días hábiles contados a partir de la recepción de la manifestación de impacto ambiental deberá emitir la resolución correspondiente.

La Secretaría podrá solicitar aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al contenido de la manifestación de impacto ambiental que le sea presentada, suspendiéndose el término que restare para concluir el procedimiento. En ningún caso la suspensión podrá exceder el plazo de **noventa** días hábiles, contados a partir de que ésta sea declarada por la Secretaría, y siempre y cuando le sea entregada la información requerida.

Excepcionalmente, cuando por la complejidad y las dimensiones de una obra o actividad la Secretaría requiera de un plazo mayor para su evaluación, éste se podrá ampliar hasta por **noventa** días hábiles adicionales, siempre que se justifique conforme a lo dispuesto en el reglamento de la presente Ley. **Si transcurrido este tiempo la autorización no ha sido otorgada, se entenderá negada, debiendo darse por concluido el trámite y el promovente tendrá que comenzar los trámites de nuevo.**

**Artículo 35 Bis 1.** Las personas que presten servicios de impacto ambiental, **deberán registrarse en un padrón público elaborado por la Secretaría** y serán responsables **solidarios del promovente** ante la Secretaría de los informes preventivos, manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo que elaboren, quienes declararán bajo protesta de decir verdad que en ellos se incorporan las mejores técnicas y metodologías existentes, así como la información y medidas de prevención y mitigación más efectivas.

Asimismo, los informes preventivos, las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo podrán ser presentados por los interesados, instituciones de investigación, colegios o asociaciones profesionales, en este caso la responsabilidad respecto del contenido del documento corresponderá a quien lo suscriba.

**Artículo 35 Bis 3.** Cuando las obras o actividades señaladas en el artículo 28 de esta Ley requieran, además de la autorización en materia de impacto ambiental, contar con autorización de inicio de obra; **antes de otorgar esta última** se deberá verificar que el responsable cuente con la autorización de impacto ambiental expedida en términos de lo dispuesto en este ordenamiento.

...

### Transitorios

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

**Artículo Segundo.** Con la entrada en vigor del presente Decreto, el Poder Ejecutivo Federal deberá revisar y modificar el reglamento de la Ley de General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, en relación con los artículos que reglamenten las disposiciones legales modificadas, en un término que no exceda los 180 días naturales una vez que entre en vigor la presente iniciativa.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 22 noviembre de 2018

Diputada María Guadalupe Almaguer Pardo (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, SUSCRITA POR LA DIPUTADA BEATRIZ MANRIQUE GUEVARA E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quienes suscriben, diputada Beatriz Manrique Guevara y diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista 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 reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En la adopción de la consciencia y responsabilidad sobre la afectación ambiental ha quedado de manifiesto que son muchos los factores que intervienen de manera negativa, la intervención de hombre es sin duda la principal fuente de impacto ambiental a nivel mundial.

Al hablar de intervención del hombre no se trata sólo de aquellas acciones ejecutadas de manera directa para su afectación, la deforestación, la construcción de vivienda no sustentable, el uso indiscriminado del agua o el maltrato animal; se trata también de nuestro consumo, del uso de sustancias de las cuales desconocemos su impacto en nuestro ecosistema.

En el caso que nos ocupa, nos centraremos en el uso de plaguicidas, los cuales según el artículo 2o. del Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se definen como “cualquier sustancia o mezcla de sustancias destinadas a prevenir, destruir o controlar cualquier plaga, incluyendo los vectores de enfermedades humanas o de los animales, las especies no deseadas de plantas o animales que causan perjuicio o que interfieren de cualquier otra forma en la producción, elaboración, almacenamiento, transporte o comercialización de alimentos, productos agrícolas, madera y productos de madera o alimentos para animales, o que pueden administrarse a los animales para combatir insectos, arácnidos u otras plagas en o sobre sus cuerpos. El término incluye las sustancias destinadas a utilizarse como reguladoras del crecimiento de las plantas, defoliantes, desecantes, agentes para reducir la densidad de fruta o agentes para evitar la caída prematura de la fruta, y las sustancias aplicadas a los cultivos antes o después de la cosecha para proteger el producto contra la deterioración durante el almacenamiento y transporte”.

Si bien, el uso de éstos brinda protección ante posibles contaminaciones, principalmente de nuestros alimentos, lo cierto es que, en la búsqueda de mejorar las composiciones de los plaguicidas, muchos han resultado perjudiciales e incluso tóxicos para salud humana y el medio ambiente.

Ante ello, se han tenido que definir mecanismos de seguridad y control para el uso de los mismos, pues a

medida que avanza su aplicación, incrementan los casos de personas que pueden ser susceptibles a sustancias tóxicas como las que pudieran llegar a ser los plaguicidas.

En los últimos años numerosos estudios se han encargado de demostrar el impacto negativo de los plaguicidas sobre la biodiversidad animal y vegetal de los ecosistemas; gracias a la investigación se ha llegado a detectar las sustancias que representan peligro.

Ejemplo de ello es el neonicotinoide, como principal componente en los pesticidas en la década de los 80 y cuya popularidad se debe gracias a que son elementos sistémicos que circulan a lo largo de la planta y matan a posibles bichos invasores del cultivo; sin embargo, tras estudios a gran escala en campos de Europa y Canadá, quedó demostrado que los neonicotinoides —químicamente similares a las moléculas de la nicotina— ha provocado la evolución de las plantas y la muerte de cientos de insectos a la hora de alimentarse de las especies vegetales.

Desgraciadamente este tipo de productos impactaron no sólo sobre los insectos invasores o plagas, también sobre polinizadores como las abejas; descubriendo que las colmenas de abejas de miel tendían a sobrevivir menos a lo largo del invierno, y las abejas salvajes a reproducirse menos a lo largo de sus ciclos reproductivos. Evidenciando que no es que los plaguicidas sólo provocan directamente la muerte de las abejas, sino que poco a poco las convierte en especies vulnerables ante factores ambientales.

Cuantificar la afectación resulta casi imposible, no obstante, publicaciones periodísticas refieren que, en sólo un año, alrededor de 4 mil millones de abejas murieron en México. Los estados donde se dio el mayor declive de estos insectos fueron Jalisco, Durango, Coahuila, San Luis Potosí, Zacatecas y Chihuahua, además de zonas de Yucatán, Quintana Roo y Campeche.<sup>1</sup>

Para algunos, hablar de abejas se reduce a la producción de miel, pero escapa al pensamiento que la vida del ser humano en el planeta depende en buena medida de dichos insectos, ya que la tercera parte de los alimentos humanos son polinizados fundamentalmente por abejas; antófilos considerados los polinizadores por excelencia de las plantas con flores, por lo que se

les atribuye gran valor en la conservación de los ecosistemas.

Atendiendo a ello, la Federación Internacional de Asociaciones de Apicultura designó cada 20 de mayo para conmemorar mundialmente a las abejas, con la finalidad informar y promover conciencia sobre la enorme importancia que tienen éstas en el equilibrio del ecosistema de regiones como Europa, América del Norte y Centroamérica.

Precisamente, por lo que hace a su importancia, la Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas (FAO) refiere que existen 100 especies de cultivos que proporcionan el 90 por ciento de los alimentos en todo el mundo, y 71 de ellos son polinizados por las abejas; evidenciando su importancia para la humanidad; por lo que, ante su posible desaparición, el impacto resultaría en una auténtica crisis alimentaria.<sup>2</sup>

En México existen alrededor de 2 mil especies de abejas de diferentes razas. En cifras nacionales, la actividad apícola beneficia a 42 mil familias en el país, principalmente de los estados de Chiapas, Campeche, Oaxaca, Yucatán, y Quintana Roo.<sup>3</sup>

Pese a los datos favorables, las abejas actualmente están expuestas a factores de riesgo que comprometen su supervivencia, y que pueden significar una de las más graves catástrofes naturales. Principalmente estos indicadores se deben al cambio climático, la deforestación, el incremento de áreas agrícolas y el uso de plaguicidas.

Ante esta situación, resulta necesario encaminar los esfuerzos gubernamentales para definir estrategias que garanticen el uso seguro y sustentable de plaguicidas, lo que brindará eficacia en la protección de la salud humana y el medio ambiente.

Es por ello que, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), insta a los países y a las personas a hacer un mayor esfuerzo para proteger a las abejas y otros polinizadores, de lo contrario tendrían que arriesgarse a sufrir una disminución drástica de la diversidad alimentaria.

El propio Director General de la FAO, José Graziano da Silva, refirió que “no podemos seguir centrándonos

en aumentar la producción y la productividad basados en el uso generalizado de plaguicidas y productos químicos que amenazan los cultivos y a los polinizadores; por el contrario, cada uno de nosotros tiene la responsabilidad individual de proteger a las abejas y todos debemos tomar decisiones respetuosas hacia los polinizadores. Incluso cultivar flores en el hogar para aumentar a las abejas, contribuye a este esfuerzo”.

Asimismo, ante los efectos negativos sobre el medio ambiente y la salud pública derivado del uso indebido de plaguicidas, los países europeos han adoptado diversas medidas entre las que resaltan las siguientes:<sup>4</sup>

- Reducción del uso de plaguicidas (hasta de un 50 por ciento en algunos países).
- Prohibición de determinados ingredientes activos.
- Revisión de los criterios de registro de plaguicidas.
- Capacitación y necesidad de licencias para las personas que aplican los plaguicidas.
- Reducción de la dosis y mejor programación de la aplicación de plaguicidas para atenderse mejor a las necesidades de los cultivos y reducir las pulverizaciones preventivas.
- Comprobación y aprobación del equipo de pulverización.
- Limitaciones de la pulverización aérea.
- Gravámenes ambientales a los plaguicidas.
- Promoción del uso de alternativas mecánicas y biológicas en sustitución de los plaguicidas.

En otros lugares, por ejemplo, en Indonesia la reducción de las subvenciones ha limitado la utilización de plaguicidas y aumentado el éxito de los programas de manejo integrado de plaguicidas.

Otro ejemplo es el Danés, que desde 1986 emprendió un plan de acción en pro de la agricultura sostenible con miras a prohibir la utilización de plaguicidas con dos fines:

1. Salvaguardar la salud humana: frente a los riesgos y efectos negativos asociados a la utilización de plaguicidas, principalmente impidiendo su ingestión a través de los alimentos y el agua potable.

2. Proteger el medio ambiente: tanto los organismos no destinatarios como beneficiosos que se encuentran en la flora y la fauna de la tierra cultivada y los medios acuáticos.

El objetivo era conseguir una reducción del 50 por ciento en la utilización de plaguicidas agrícolas para 1997, logrando para 1993 que las ventas de ingredientes activos disminuyeran un 30 por ciento, según el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés).

Por su parte, Suecia ha conseguido resultados bastante positivos en lo que respecta a sus objetivos de reducción de los plaguicidas, atribuyéndose este éxito a los siguientes factores:

- Establecimiento de metas con objetivos asequibles y uso de medidas múltiples de la reducción.
- Papel decisivo desempeñado por el Ministerio de Medio Ambiente y la Inspección de Productos Químicos.
- Apoyo activo de las organizaciones de agricultores, convencidas de las ventajas económicas y ambientales de una menor utilización de plaguicidas.
- Una fuerte base de investigación y desarrollo, que representa un apoyo válido a las nuevas iniciativas en el terreno de los plaguicidas.
- Certificación de la nueva maquinaria y comprobación periódica de los pulverizadores agrícolas en centros de revisión regulados por el gobierno.
- Obligación de evaluar y registrar de nuevo los plaguicidas, lo que ha permitido retirar 338 productos del mercado.

A nivel regional, México, Canadá y Estados Unidos implementan un Plan Estratégico conjunto para plaguicidas de uso agrícola en la región, cuyo punto medular es la armonización de Límites Máximos de Residuos de plaguicidas en productos agrícolas; el

intercambio de información para el fortalecimiento de capacidades y la toma de decisiones, así como acuerdos que permitan revisiones conjuntas en el registro de plaguicidas.<sup>5</sup>

Como parte de los trabajos entre estas naciones se analizó el efecto de los plaguicidas en los polinizadores, para lo cual un representante de la Universidad Nacional Autónoma de México, presentó el proyecto de estudio diagnóstico que realiza México para conocer la situación de la población de abejas melíferas y los factores que las afectan.

Nuestro país por sí mismo, no ha sido ajeno a atender esta problemática ambiental y de salud, es por ello que las Secretarías de Salud, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, firmaron un convenio sobre plaguicidas con el cual buscan agilizar el otorgamiento de registros sanitarios a estos productos; simplificando el intercambio de información y retroalimentación entre las dependencias federales sobre los mismos.<sup>6</sup>

Además, se capacitará de manera continua a terceros autorizados, se establecerán mecanismos de coordinación y comunicación en el proceso de evaluación y se sumarán apoyos técnicos para la efectiva ejecución del proyecto, evitando daños al medio ambiente, a la salud humana y principalmente, garantizando que los alimentos no rebasen los Límites Máximos de Residuos.

Asimismo, se han llevado a cabo acciones por parte de la Secretaría de Salud, para asegurar más de 266 mil litros de plaguicidas y nutrientes vegetales, que no cuentan con un registro sanitario que constate la eficacia y seguridad de su uso en el sector agropecuario, consolidando con ello el compromiso que la actual administración asumió para lograr un crecimiento verde que proporcione a los mexicanos una vida digna sin comprometer el patrimonio ambiental.

Con lo anterior queda demostrado que nuestro país atiende a la necesidad de regular la inminente afectación causada por la toxicidad de algunos plaguicidas usados en nuestro país, sin embargo, la misma se ha centrado en la protección preponderante de la salud humana, lo que ha llevado de cierta forma a no proteger de manera adecuada al medio ambiente de los efectos nocivos de los mismos.

Ante esta situación, consideramos necesario hacer modificaciones a la Ley General de Salud, con la finalidad de robustecer los mecanismos de prevención y protección en el uso y aplicación de plaguicidas, fijando la intención de prohibir todos aquellos que, mediante evidencia científica, se demuestre que ponen en peligro la salud humana y el medio ambiente.

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 Salud**

**Único.** Se reforma la fracción I del artículo 279; los artículos 280 y 282; se adiciona un Capítulo XII Bis, “Reducción de Riesgos para la Salud y el Ambiente”, artículos 282 Bis y 282 Bis 1, recorriéndose los demás en su orden subsecuente, todos de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 279. Corresponde a la Secretaría de Salud:

I. Establecer, en coordinación con las dependencias del Ejecutivo Federal competentes y para fines de control sanitario, la clasificación y las características de los diferentes productos a que se refiere este Capítulo, de acuerdo al riesgo que representen directa o indirectamente para la salud humana **y al medio ambiente;**

II. a V. [...]

**Artículo 280.** La Secretaría de Salud emitirá las normas oficiales mexicanas de protección para el proceso, uso, aplicación **y en su caso, prohibición** de los plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas **para la salud humana y el medio ambiente.**

Artículo 282. El control sanitario de las sustancias a que se refiere el artículo 278, se ajustará a lo establecido en esta ley y demás disposiciones aplicables, de acuerdo con el riesgo que representen directa o indirectamente para la salud humana **y el medio ambiente.**



### Capítulo XII Bis

#### Reducción de Riesgos para la Salud y el Ambiente

**Artículo 282 Bis.** La Secretaría de Salud revisará periódicamente los plaguicidas que se comercialicen en el país, sus usos y aplicaciones, con especial atención a todo plaguicida que por sustento científico sea evidenciado como tóxico a la salud humana y al medio ambiente, procediendo a ordenar la prohibición de su uso.

**Artículo 282 Bis 1.** La Secretaría de Salud en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, garantizarán la difusión de información y asesoramiento a organizaciones de agricultores, sobre estrategias y métodos prácticos de Manejo Integrado de Plagas y alternativas para el uso de plaguicidas que no representen peligro contra la salud humana y el medio ambiente.

### Capítulo XII Ter

#### Productos Biotecnológicos

**Artículo 282 Ter.** Para los efectos de esta Ley, se consideran productos biotecnológicos, aquellos alimentos, [...].

**Artículo 282 Ter 1.** Se deberá notificar a la Secretaría de Salud, de todos aquellos productos biotecnológicos [...].

**Artículo 282 Ter 2.** Las disposiciones y especificaciones relacionadas con el proceso, características y etiquetas de los productos [...].

### 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 Salud adecuará los reglamentos y normas aplicables a la materia, a efecto de dar cumplimiento al presente decreto.

### Notas

1 Plaguicidas matan 4 mil millones de abejas en México, y se pone en riesgo la alimentación, alertan. Disponible en:

<https://www.sinembargo.mx/19-08-2017/3285611>

2 ¿Por qué son importantes las abejas para el medio ambiente? Disponible en: <https://www.gob.mx/sagarpa/articulos/por-que-son-importantes-las-abejas-para-el-medio-ambiente?idiom=es>

3 En el Día Mundial de la Abeja, la Sagarpa promueve su función en el sector alimentario. Disponible en: <https://www.gob.mx/sagarpa/yucatan/articulos/en-el-dia-mundial-de-la-abeja-la-sagarpa-promueve-su-funcion-en-el-sector-alimentario?idiom=es>

4 Capítulo 4 - Los Plaguicidas, En cuanto Contaminantes del agua. FAO. Disponible:

<http://www.fao.org/docrep/W2598S/w2598s06.htm#el%20ejemplo%20dan%C3%A9s>

5 Impulsan México, Canadá y EU Plan Estratégico conjunto para plaguicidas de uso agrícola en la región. Disponible en: <https://www.gob.mx/sagarpa/prensa/impulsan-mexico-canada-y-eu-plan-estrategico-conjunto-para-plaguicidas-de-uso-agricola-en-la-region>

6 Firman Sagarpa, Salud y Semarnat convenio sobre plaguicidas. Disponible en: <https://www.gob.mx/sagarpa/prensa/firman-sagarpa-salud-y-semarnat-convenio-sobre-plaguicidas>

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de noviembre de 2018.

**Diputados:** Beatriz Manrique Guevara (rúbrica), Arturo Escobar y Vega (rúbrica), Jesús Sergio Alcántara Núñez, Óscar Bautista Villegas, Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés, Marco Antonio Gómez Alcántar, Leticia Mariana Gómez Ordaz, Jorge Emilio González Martínez, Carlos Alberto Puente Salas, Rogelio Rayo Martínez, Jesús Carlos Vidal Peniche.

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 24 DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL, A CARGO DE LA DIPUTADA LUCÍA FLORES OLIVO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita diputada federal Lucía Flores Olivo, integrante de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta honorable asamblea, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de La Ley General de Protección Civil**, conforme a la siguiente:

### Exposición de Motivos

Los sismos y la reconstrucción son temas vigentes no sólo por los lamentables acontecimientos que sacudieron a México el 7 y el 19 de septiembre de 2017, sino por el carácter sísmico de nuestro país.

Hoy en día, hay empresas que lucran con el temor de la gente y ofrecen aplicaciones de alertamiento, mismas que no están autorizadas ni reguladas por el gobierno. Por ello es que se pretende poner orden a estas empresas, para que sea desde el gobierno federal donde se difunda toda la comunicación y alertamiento en materia de protección civil y que las empresas que así lo deseen puedan cumplir con un marco jurídico bajo el cual puedan ofrecer un servicio.

El Centro Nacional de Comunicación y Operación de Protección Civil, el Cenacom, dependiente de la Coordinación Nacional de Protección Civil, es la instancia que opera las comunicaciones, alertamientos, información, el auxilio permanente y funge como enlace entre los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil de este país; sin embargo, a pesar de que cuenta con información actualizada y la infraestructura para realizar estas funciones, se ve rebasada en ocasiones, por empresas que se han dedicado a obtener esta información pública de alertamiento, con el fin de replicarla a través de distintos canales de comunicación, principalmente a través de aplicaciones para telefonía celular (apps) cobrándoles una cantidad mensual o anual dependiendo la empresa, a cambio de hacerles llegar la

información que el gobierno es quien debe proporcionar y de manera gratuita.

Nuestro país se encuentra expuesto a un gran número de fenómenos naturales perturbadores, los cuáles, históricamente, han causado grandes pérdidas humanas y materiales a su paso. Estos fenómenos comprenderían: huracanes, sismos, erupciones volcánicas, tsunamis, incendios forestales, sequías, heladas y aquellos causados directamente por el hombre.

Es por ello que se ha trabajado en construir Sistemas de Alerta Temprana, conocidos en la Protección Civil y en las Comunicaciones, como SAT.

Se define a los SAT como conjunto de elementos relacionados entre sí, que proveen información oportuna y eficaz, a los individuos y a las comunidades expuestas a una amenaza y a las autoridades correspondientes para actuar con tiempo suficiente y de una manera apropiada, para reducir el riesgo de daño personal, pérdida de la vida, daño a sus propiedades y al ambiente.<sup>1</sup>

Los antecedentes de los SAT tienen su origen en el año 1998, cuando se celebró la reunión denominada EWC 98 Conferencia Internacional sobre SAT, y quedaron definidos los sistemas de alerta como parte de las estrategias tanto nacionales, como internacionales de prevención.

Para el 2003, se llevó a cabo la segunda conferencia internacional denominada EWCII 03, en donde se concretó que quedara integrada la alerta temprana dentro de las políticas públicas de cada país.

En el 2005, dentro del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015<sup>2</sup> se determinó entre los países firmantes, que se dieran a conocer los riesgos, así como la potencialización de las alertas tempranas en cada país, con el fin de poder disminuir el impacto negativo de los desastres naturales. Además, los sistemas de alerta deberían estar con un enfoque de cercanía a la gente.

Diez años después, en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030<sup>3</sup> quedó establecida la necesidad de incrementar de forma considerable, tanto la disponibilidad, como el acceso a los sistemas de alertamiento temprano, de tal manera, que para el año 2030 se pueda contar con acceso a dichos

sistemas y sean transmitidas de múltiples maneras a toda la población.

En materia de comunicaciones, los cuatro elementos que van interrelacionados son: los sistemas de medición y monitoreo; el conocimiento del riesgo; la disseminación y comunicación y la capacidad de respuesta. Si alguno de estos elementos falla, puede fallar todo el sistema.

Por tanto, si los Sistemas de Alerta Temprana son el conjunto de elementos que permiten proveer de información oportuna y eficaz tendiente a que los individuos expuestos a una amenaza puedan tomar acciones para evitar o reducir su riesgo y para prepararse para una respuesta efectiva deberán recibir, por parte de su gobierno, estas alertas y no tener la limitación, por no tener un teléfono inteligente, o por no tener una tarjeta de crédito, el no contar con esta posibilidad de salvar su vida en un momento determinado.

El conocimiento del riesgo surge a partir de la importancia, justamente, del conocimiento e identificación de los riesgos, dependiendo la región del país en la que habitan. Estos riesgos, por lo tanto, son la combinación de peligros y vulnerabilidades que están presentes en una región determinada, en un momento dado. De tal manera que cuando una persona conoce el riesgo al que se puede llegar a enfrentar, se crea conciencia y se sensibiliza a otras personas a fin de que sean alertadas; también, permite la priorización de contar con un sistema de alertamiento temprano y para las autoridades locales, les permite a través de los alertamientos, prepararse para dar una respuesta a su población.

Cuando las alertas requieren ser diseminadas y comunicadas, la importancia radica en que dichas alertas deben ser claras, comprensibles y con información de utilidad, de tal manera que se pueda responder de forma oportuna. Por lo que deben quedar establecidos, aquellos mecanismos de comunicación que sean ágiles y con figuras oficiales gubernamentales definidas.

Las problemáticas que hoy en día enfrentan los Sistemas de Alerta Temprana son, entre otros: los falsos alertamientos; las múltiples fuentes de información; la discrepancia de las fuentes de información y todo ello redundando en un círculo vicioso de desconfianza, confusión e inseguridad.

Sumado a ello, y como se expuso al inicio, encontramos empresas que contribuyen a este tipo de problemáticas, al convertirse en una fuente más de información, la cual, al no ser una fuente oficial, proporciona, en ocasiones, información que alerta falsamente a la población, generando nerviosismo, desconfianza y confusión.

Para la prevención de desastres y la gestión de riesgos es necesario, por lo tanto, que se realice tanto el monitoreo de los fenómenos naturales, como el contar con sistemas de alertamiento adecuados.

Es a través de los distintos instrumentos y tecnologías que son utilizadas para el monitoreo y vigilancia de los fenómenos, que se puede detectar, dar seguimiento y hacer los pronósticos necesarios para difundir entre la población.

Es por ello, que el papel de las comunicaciones utilizadas para los sistemas de monitoreo son fundamentales, para la toma efectiva de las decisiones ante situaciones de riesgo y con esta acción se pueden brindar, por parte del gobierno, alertamientos oportunos que tengan como principal fin, el preservar la vida de la población.

Resulta indispensable, por lo tanto, que los sistemas de alerta temprana sean difundidos únicamente por autoridades federales, a través del Centro Nacional de Comunicación y de Operación de Protección Civil, siendo este centro, que sí cuenta con toda la infraestructura operativa en materia de comunicación, alertamiento, información, y que representa un enlace entre Federación, estados y municipios.

Es por todo lo anteriormente expuesto, que se presenta a continuación la propuesta de proyecto de:

### **Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Protección Civil**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo primero y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose el subsecuente, del artículo 24 de la Ley General de Protección Civil, para quedar como sigue:

**Artículo 24.** El Centro Nacional de Comunicación y de Operación de Protección Civil es la **única** instancia operativa de comunicación, alertamiento, informa-

ción, apoyo permanente y enlace entre los integrantes del Sistema Nacional, en las tareas de preparación, auxilio y recuperación; asimismo, está encargada de integrar sistemas, equipos, documentos y demás instrumentos que contribuyan a facilitar a los integrantes del Sistema Nacional, la oportuna y adecuada toma de decisiones.

**Se requerirá permiso otorgado por la Secretaría para que los particulares puedan alertar a la población a través de cualquier medio o instrumento de comunicación o dispositivo móvil.**

...

### Transitorios

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

**Segundo.** A la entrada en vigor de este decreto, el Poder Ejecutivo federal contará con 30 días hábiles para actualizar las disposiciones reglamentarias correspondientes.

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

### Notas

1 [http://www.cenapred.gob.mx/es/documentosWeb/Enaproc/curso\\_Alerta\\_Temprana.pdf](http://www.cenapred.gob.mx/es/documentosWeb/Enaproc/curso_Alerta_Temprana.pdf)

2 <http://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>

3 [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

Salón de sesiones de la honorable  
Cámara de Diputados, a 22 de noviembre de 2018.

Diputada Lucía Flores Olivo (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 28 BIS A LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, Y LA FRACCIÓN X AL ARTÍCULO 84 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, SUSCRITA POR LA DIPUTADA CECILIA ANUNCIACIÓN PATRÓN LAVIADA E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita diputada federal Cecilia Anunciación Patrón Laviada y las y los diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 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, nos permitimos presentar para su análisis y dictamen la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un artículo 28 Bis de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; y se adiciona la fracción X al artículo 84 de la Ley del Seguro Social.**

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

### I. Encabezado o título de la propuesta

Ha quedado precisado en el primer párrafo de este documento.

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

La presente iniciativa tiene como propósito corregir las deficiencias existentes en nuestro orden jurídico en cuanto al ejercicio equitativo de la paternidad y la maternidad, particularmente, tratándose de aquellos que han ejercido el derecho de adopción.

Por tanto, esta iniciativa tiene como objetivo dar cuenta de las omisiones legales existentes y proponer las medidas necesarias que permitan brindar la protección y cuidados debidos, a efecto de garantizar el respeto a los derechos humanos que se tutelan en nuestra Constitución y leyes secundarias, tales como la protección de los niños y la familia.

Conforme al principio del desarrollo progresivo de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, se considera necesaria la incorporación de la licencia por maternidad y paternidad derivada de la adopción de un menor, tratándose de los trabajadores al servicio del Estado.

Esto en función de que nuestra legislación tiene una grave omisión dado que no otorga ni reconoce los mismos derechos para los padres por nacimiento que por adopción regidos por el apartado A y el apartado B del artículo 123 constitucional, lo cual vulnera los artículos 1o. y 4o. constitucionales, en razón de que se vulneran los derechos de la niñez al no disfrutar con plenitud de sus padres durante las primeras etapas de vida.

Esa omisión impide al nacido como al recién adoptado gozar de una plena convivencia con la familia la cual permita estrechar lazos, crear vínculos y promover la convivencia e integración en el cuidado de los hijos.

**Para subsanar tal omisión se considera lo previsto en los artículos 132, fracción XXVII Bis y 170, fracción II Bis, de la Ley Federal del Trabajo,** que ya regulan el derecho de la madre y del padre trabajadores, en caso de adopción de un infante, a disfrutar de respectivos periodos de descanso con goce de sueldo. Ambas disposiciones orientan el sentido de la propuesta de reforma que se plantea respecto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo, a efecto de dar coherencia al sistema jurídico, se adiciona una última fracción al artículo 84 de la Ley del Seguro Social para precisar el momento en que la madre y padre trabajadores gozarán podrán incorporar al menor adoptado al goce de los derechos que brinda la seguridad social, así como la documentación requerida para ello, pues actualmente si bien los citados artículos 132, fracción XXVII Bis, y 170, fracción II Bis, de la Ley Federal del Trabajo establecen con claridad las licencias por maternidad y paternidad en caso de adopción de un infante, no existe precepto jurídico que precise el momento en que los trabajadores podrán incorporar a los menores para el goce de los beneficios de la seguridad social que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social; ello en congruencia con el interés superior del menor.

### III. Argumentos que la sustentan

#### Exposición de Motivos

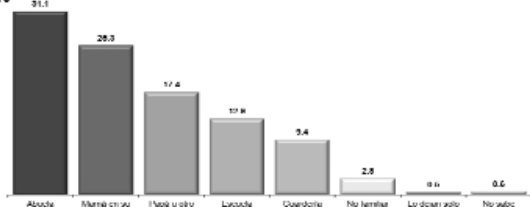
El concepto de “familia” ha evolucionado con el paso de los años; se ha ido adaptando a las condiciones históricas, sociales y culturales de un determinado lugar. Contrario a ello, muchas disposiciones jurídicas no han evolucionado; no se han adaptado a las circunstancias actuales, sino que permanecen en su texto original que, evidentemente, atiende y obedece a una determinada forma de pensar que en un tiempo resultó aceptada, correcta o compartida por la generalidad, pero que en la actualidad resulta -por decir lo menos- insuficiente para afrontar los retos que nos demandan la actualidad.

Justamente una de esas realidades, es el problema que afrontan muchas familias en las que ambos padres tienen que combinar una vida laboral con su vida familiar. Dada la situación económica del país y las necesidades de cada familia, en un gran número de hogares, ambos padres tienen la necesidad de salir a trabajar.

Hasta hace menos de un siglo se consideraba como algo “normal” (dentro de su contexto histórico y social) el cuidado de los menores exclusivamente por parte de la madre y la función protectora y de manutención a cargo del “padre”. Este paradigma afortunadamente ha cambiado, **lo que ha permitido reconocer el cuidado de los hijos como una función mutua, concomitante, correlativa que debe ser desempeñada por ambos padres.** No se trata sólo de una obligación, sino que simultáneamente es un derecho mutuo, el disfrutar de la implicación de ser madre y padre.

El ejercicio de este derecho mutuo, se vislumbra claramente en los datos de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) 2013; pues del total de niños menores de siete años y que su mamá trabaja: 31.1 por ciento se encuentran al cuidado de su abuela, 25.3 por ciento su mamá lo lleva al trabajo, 12.9 por ciento están en una institución educativa, **17.4 por ciento se encuentra al cuidado de su papá** o de otro familiar, 9.4 por ciento son asistidos por una guardería (pública o privada), 2.8 por ciento lo deja con una persona que no es familiar, o bien, lo deja solo (0.5 por ciento).

Distribución porcentual de la población menor de siete años y que su mamá trabaja según persona o institución que lo cuida durante la jornada laboral de la madre 2013



Fuente: INEGI-IMSS. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2013. Base de datos.

Empero, cuando ambos padres se incorporan a una actividad laboral, encuentran dificultades por cuanto hace al cuidado y protección de sus hijos, particularmente durante los primeros años de edad.

Derivado de ello, se han diseñado una serie de mecanismos que buscan atender, afrontar o minimizar los efectos negativos de esta separación de los padres respecto de sus hijos por motivos laborales; así, se han diseñado e implementado **mecanismos institucionales como el servicio de guarderías, las licencias por maternidad, los periodos de lactancia, las canastillas básicas**, etcétera, lo que sin duda ha implicado, por parte del Estado, el reconocimiento a la importancia y trascendencia que representa el cuidado tanto de la madre en el periodo prenatal y posnatal, como del menor por nacer y del ya nacido durante sus primeros momentos de vida.

Sin embargo, pese a algunos esfuerzos llevados a cabo, en nuestra legislación siguen siendo patentes esas deficiencias u omisiones normativas, derivadas de que las leyes no contemplan o regulan situaciones actuales cotidianas y recurrentes que, por lo mismo, deben incluirse, dada la importancia que tienen, por ejemplo: **el cuidado del menor se encuentra a cargo del padre (varón); la importancia del ejercicio de la paternidad en la primera infancia del menor; y los cuidados necesarios para el menor en caso de adopción**, habida cuenta que para hipótesis específicas como éstas, la ley no contempla la licencia maternal y mucho menos la paternal, dejando en muchas ocasiones, al arbitrio y discrecionalidad de los patrones, el otorgamiento de esos beneficios.

Basta señalar que **en el caso de la licencia por paternidad**, si bien la reforma a la Ley Federal del Trabajo para incluir esta medida representó un paso importante en cuanto a la implementación de políticas que im-

pulsan el involucramiento y el fortalecimiento del vínculo paterno, **a la fecha se desconoce el número de padres que han gozado de este beneficio, debido a que el pago de éste lo realiza el patrón y no la seguridad social como en el caso de las mujeres**, por lo que la estadística no es registrada por alguna institución (IMSS, ISSSTE u otra); además que al dejarse su financiamiento a los empleadores, para ellos constituye una carga y un obstáculo para posibles ampliaciones y mejoras.<sup>1</sup>

**Tratándose del derecho a la licencia de maternidad únicamente procede para el caso del nacimiento, no así para el caso de la adopción, de ahí que la licencia de maternidad por adopción, quedan hoy día a criterio del empleador**, pues no existen normas específicas que las hagan obligatorias; no obstante que en uno y otro caso (el del nacimiento y la adopción) se requiere de un lapso para que el padre y la madre, puedan adaptarse a una nueva realidad y brindarle al nuevo integrante de la familia, los cuidados necesarios conforme a su edad.

Debemos abandonar esa concepción de que la paternidad y la maternidad únicamente están determinadas por la posibilidad reproductora y avanzar hacia el concepto de una función social en la que juegan un papel determinante y de primer orden en la formación de los hijos.

Tanto en el caso del hijo biológico, como en el del adoptado, se construyen relaciones sociales directamente orientadas al bienestar y seguridad del niño. Particularmente en los primeros momentos, ya sea del nacimiento o de la adopción, la familia resulta ser el elemento primario para la integración y socialización.

En ese tenor, se impone -con carácter urgente- realizar adaptaciones a nuestra normativa para **reconocer en forma expresa, a favor de quienes ejercen la paternidad derivado de un proceso de adopción, los mismos derechos que tienen quienes la ejercen por virtud de un nacimiento**.

Adicionalmente para brindar certeza jurídica al momento en que deberán otorgarse esos derechos, se establece que será **a partir de la emisión de la resolución definitiva de la adopción**, esto considerando lo dispuesto en el artículo 26 fracción III de la Ley General de la Ley General de los Derechos de Niñas, Ni-

ños y Adolescentes -disposición que se replica en diversos códigos civiles de las entidades federativas-, en el sentido de que si bien los sujetos del acogimiento pre-adoptivo empiezan a vivir con la familia que pretende adoptarle, en tanto que se realizan y terminan los trámites de adopción, lo cual se formaliza a través de un “acta de custodia”, **existe la posibilidad jurídica y real de que dicho proceso de adopción no se concluya**, particularmente por que el menor no se adapte favorablemente a ese seno familiar y consecuentemente, al no darse una resolución definitiva de adopción, no se elabore una nueva acta de nacimiento del menor.

En ese tenor, el “acta de custodia” no puede servir de punto de partida para otorgar esos derechos a los padres trabajadores, sino hasta en tanto se resuelve en definitiva el proceso de adopción; lo cual si bien puede demorar un poco de más tiempo, responde a un principio de seguridad jurídica y atiende al interés superior de la niñez

En efecto, en esta propuesta se toma en consideración el interés superior del menor y las normas vigentes existentes sobre el particular; siendo uno de sus derechos fundamentales el de disfrutar de sus padres durante ese periodo de vida en donde más los necesita: su primera infancia; lo cual se formaliza al momento en que se resuelve en definitiva el procedimiento de adopción.

En efecto, y de acuerdo con investigaciones recientes sobre el desarrollo infantil realizadas por Unicef, cada una de las etapas de vida del menor tiene su importancia, pero ninguna resulta ser más trascendental que la transcurrida durante los primeros tres años de vida, pues es en ésta etapa donde se modela el desarrollo futuro del individuo.

El organismo internacional señala: “Lo que ocurre con los niños y niñas en los primeros años de vida tiene una importancia fundamental tanto para su bienestar inmediato como para su futuro. Si en los primeros años de vida un niño recibe el mejor comienzo, probablemente crecerá sano, desarrollará capacidades verbales y de aprendizaje, asistirá a la escuela y llevará una vida productiva y gratificante. Sin embargo, a millones de niños y niñas alrededor del mundo se les niega el derecho a alcanzar todas sus posibilidades. Es necesario que cada niño y niña reciba el mejor comienzo en la vida -su futuro y, en realidad, el futuro de sus co-

munidades, de las naciones y del mundo entero, dependen de ello... cada año, muchos [niños y niñas] carecen del amor, de la atención, de la crianza, la salud y la protección que necesitan para sobrevivir, crecer y desarrollarse.”

**Bajo esa óptica, resulta evidente la desprotección en la que se encuentran tanto la madre, como el hijo por adopción.** Pues mientras que en el caso del hijo biológico se concede una licencia por maternidad a la madre, en el caso de la adopción no ocurre lo mismo. Es cierto que en el primer caso, el periodo de tiempo concedido en la licencia está destinado para la recuperación de la madre tras el parto; empero, ésta no es su única finalidad sino también la posibilidad para que la madre brinde al hijo los cuidados que son inherentes a su edad y para que la madre misma pueda adaptarse a su nueva situación; **aspectos que evidentemente se encuentran presentes en el caso de la adopción.**

Por consiguiente, al no dar un trato igual a los padres por adopción de aquéllos que lo son por nacimiento **se vulneran los artículos 1o. y 4o. de la Carta Magna**, que consagran el derecho a una familia y derecho a la igualdad, **al distinguir en el tratamiento y beneficios que se otorguen a los padres e hijos por nacimiento, y padres e hijos por adopción.**

En este punto, debe tenerse presente que las obligaciones del Estado mexicano no se reducen a satisfacer las necesidades educativas, culturales, alimenticias y de salud de los menores, sino también a garantizar su cuidado y la protección de su familia.

Esos cuidados deben brindarse tanto en el periodo gestación, como en los primeros meses de vida, **así como en el inicio de la convivencia familiar (adopción)**, y son imprescindibles para garantizar el pleno desenvolvimiento de los menores de edad.

Justamente, son los primeros días de vida del recién nacido, **o tratándose de la adopción, en las primeras semanas de convivencia con la familia adoptante**, se requiere de una plena unidad familiar, a efecto de estrechar los lazos, crear vínculos y promover la convivencia e integración en el cuidado de los hijos.

De la misma forma en que la ausencia del padre o la falta de reposo de la madre en el delicado periodo de

convalecencia (en el caso del parto), afectan el desarrollo del menor, **la falta de una fase de adaptación en el caso de la madre y el padre adoptante quienes se encuentran en ante un cambio de trascendental para su vida, trasciende a los hijos adoptados.** Esta nueva realidad demanda necesariamente la presencia y participación activa de ambos padres en la atención y cuidados del adoptado, pues de estos primeros contactos con quienes son sus padres por la vía de la adopción, dependerá el desenvolvimiento y desarrollo del menor.

Conviene señalar que en derecho internacional, más que en el derecho nacional, se ha avanzado notablemente en la gran importancia de estas situaciones (la adopción y derechos de los padres).

Cabe apuntar que los instrumentos internacional signados por el Ejecutivo federal y ratificados por el Senado, son obligatorios conforme al artículo 133 constitucional que dispone:

**“Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Como se observa, nuestro artículo 133 de la Constitución federal consagra los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes generales que de ella emanen, **así como los tratados internacionales** signados por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, esto es, un conjunto de disposiciones que inciden en todos los órdenes jurídicos de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha construido el concepto de “Control de Convencionalidad” para enfatizar que la validez de los actos y las leyes de los Estados debe examinarse no sólo atendiendo al “texto” del tratado internacional, **sino también a la interpretación que ha hecho la propia Corte respecto de ese tratado.**

Es ese sentido, **nuestra Constitución federal no es el último parámetro de control, sino el sistema internacional de protección de derechos humanos.**

Por ello, en 2011 se reformó el artículo 1o. de la Constitución federal, precisamente para enfatizar la supremacía de los derechos humanos y poner de relieve la existencia del llamado **“bloque de constitucionalidad”** para aludir a la incorporación de un “derecho internacional de los derechos humanos” con rango constitucional.

Sobre el tema que nos ocupa, **la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer**, firmada por el Estado mexicano el 17 de julio de 1980, y vinculatorio a partir de su ratificación el 23 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de mayo de 1981, hace énfasis desde su preámbulo en el importante papel de la mujer en la maternidad, al indicar: “Teniendo presente el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función de los padres en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación sino que la educación de los niños exige la **responsabilidad compartida entre hombres y mujeres** y la sociedad en su conjunto...”

Además, en diversos artículos dispone:

**“Artículo 3.** Los Estados partes tomarán en todas las esferas y, en particular, en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.”

**“Artículo 4.** 1 La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero **de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas;** estas medidas cesarán cuando se hayan al-



canzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. 2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a **proteger la maternidad** no se considerará discriminatoria.” En este aspecto, se sitúa la licencia por paternidad.

“**Artículo 5.** Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

a) **Modificar los patrones socioculturales** de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la **eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias** y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en **funciones estereotipadas** de hombres y mujeres;

b) Garantizar que la **educación familiar** incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y **el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres** en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que **el interés de los hijos** constituirá la consideración primordial en todos los casos.”

“**Artículo 11.**

1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: (...)

e) **El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;** (...)

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

a. Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil;

**b. Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales;**

**c. Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;**

d. Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella (...)

“**Artículo 13.**

Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

**El derecho a prestaciones familiares; (...)**”

“**Artículo 16.**

1. Los Estados partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: (...)

**d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial; (...)**”

Como se observa establece la obligación de los Estados parte de adoptar todas las medidas que sean necesarias a fin de lograr el pleno desarrollo de la mujer; prevé las acciones afirmativas destinadas a impulsar el desarrollo de la mujer, y particularmente, en el caso de la maternidad; prevé la adopción de medidas destina-

das a modificar los patrones culturales que discriminan a la mujer; **prevé la licencia por maternidad y la igualdad en cuanto a las prestaciones sociales de hombres y mujeres; y reconoce el igual papel e importancia que ambos padres tienen para el crecimiento de los hijos.**

Por otra parte, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, del cual México es parte, a partir de su adhesión el 24 de marzo de 1981 y su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981, es importante al reconocer el derecho a la protección de la familia, así como la importancia que la misma tiene para la sociedad. Al respecto indica:

“**Artículo 17.** Protección a la Familia

**1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.**

(...)

4. Los Estados partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar **la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo.** En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos. (...)

En otro orden, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** es otro instrumento internacional vinculante para el Estado mexicano a partir de su adhesión el 23 de marzo de 1981, y su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981. Resulta relevante para efectos de la presente iniciativa, ya que reconoce la importancia de la familia y la igualdad de derechos y responsabilidades para ambos padres.

El pacto reconoce el derecho de los niños a recibir todas las medidas de protección que su condición de menor requiere. Al respecto, dispone:

“**Artículo 23.**

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

(...)

4. Los Estados partes en el presente Pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos.”

“**Artículo 24.**

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado (...)

Conviene destacar que el Comité de Derechos Humanos ha emitido una observación general en esta materia. De acuerdo con la Observación General número 17, “Derechos del niño” (artículo 24), adoptada en el 35 periodo de sesiones (1989):

“La obligación de garantizar a los niños la protección necesaria corresponde a la familia, a la sociedad y al Estado. Aunque el Pacto no indique cómo se ha de asignar esa responsabilidad, incumbe ante todo a la familia, interpretada en un sentido amplio, de manera que incluya a todas las personas que la integran en la sociedad del Estado parte interesado, y especialmente a los padres, la tarea de crear las condiciones favorables a un desarrollo armonioso de la personalidad del niño y al disfrute por su parte de los derechos reconocidos en el Pacto. No obstante, puesto que es frecuente que el padre y la madre ejerzan un empleo remunerado fuera del hogar, los informes de los Estados partes deben precisar la forma en que la sociedad, las instituciones sociales y el Estado cumplen su responsabilidad de ayudar a la familia en el sentido de garantizar la protección del niño...”

El **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, también vinculatorio para el

Estado mexicano a partir del depósito del instrumento de adhesión el 23 de marzo de 1981 y la publicación del tratado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, reconoce el derecho a la seguridad social al disponer:

**Artículo 9.** “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”

Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, elaboró en su 39 período de sesiones (2007) la Observación general número 19 relativa al derecho a la seguridad social. En dicha observación realiza una interpretación amplia, destacándose lo siguiente:

“El derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado, así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales... Si bien los elementos del derecho a la seguridad social pueden variar según las diferentes condiciones, hay una serie de factores fundamentales que se aplican en todas las circunstancias, según se indica a continuación: (...) **2. Riesgos e imprevistos sociales.** El sistema de seguridad social debe abarcar las siguientes nueve ramas principales de la seguridad social... **f) Prestaciones familiares.** Las prestaciones familiares son esenciales para la **realización del derecho de los niños y de los adultos** a cargo a la protección en virtud de los artículos 9 y 10 del Pacto. Al conceder las prestaciones, el Estado parte debe tener en cuenta los recursos y la **situación del niño** y de las personas responsables del mantenimiento del niño o el adulto a cargo, así como cualquier otra consideración pertinente para una solicitud de prestaciones hecha por el niño o por el adulto a cargo o en su nombre... **g) Maternidad.** El artículo 10 del Pacto dispone expresamente que “a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social”. La licencia de maternidad debe concederse a todas las mujeres, incluidas las que realizan trabajos atípicos, y las prestaciones deben proporcionarse durante un período adecuado. Deben otorgarse prestaciones médicas apropiadas a la mujer y al niño, incluida la atención en el período

perinatal, durante el parto y en el período posnatal, y de ser necesario, la hospitalización... La obligación de los Estados partes de garantizar que el derecho a la seguridad social se ejerza sin discriminación (párrafo 2 del artículo 2 del Pacto) y en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres (artículo 3) se extiende a todas las obligaciones previstas en la parte III del Pacto.”

La Organización Internacional del Trabajo ha emitido diversas recomendaciones destinadas a buscar la igualdad entre los trabajadores, hombres y mujeres, al respecto, cabe hacer mención de la Recomendación número 165 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, adoptada el 23 de junio de 1981, la cual, tratándose de licencias parentales dispone:

“...Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada Miembro debería incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir a las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo, que ejerzan su derecho a hacerlo, sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales... 1) Durante un período inmediatamente posterior a la licencia de maternidad, la madre o el padre deberían tener la posibilidad de obtener una licencia (**licencia parental**) sin perder su empleo y conservando los derechos que se derivan de él. 2) La duración del período posterior a la licencia de maternidad y la duración y las condiciones de la licencia a que se hace referencia en el subpárrafo 1) anterior deberían determinarse en cada país por uno de los medios previstos en el párrafo 3 de la presente Recomendación. 3) La licencia a que se hace referencia en el subpárrafo 1) anterior debería introducirse en forma gradual.”

Atendiendo a estos argumentos, conforme al principio del desarrollo progresivo de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales, se considera necesaria y obligatoria la incorporación de la licencia por maternidad y paternidad derivada de la adopción de un menor, tratándose de los trabajadores al servicio del Estado.

Esto en función de que nuestra legislación tiene una grave omisión dado que no otorga ni reconoce los mis-

mos derechos para los padres por nacimiento que por adopción regidos por el apartado A y el apartado B del artículo 123 constitucional, lo cual vulnera los artículos 1o. y 4o. constitucional, en razón de que se vulneran los derechos de la niñez al no disfrutar con plenitud de sus padres durante las primeras etapas de vida.

Esa omisión impide al nacido como al recién adoptado gozar de una plena convivencia con la familia la cual permita estrechar lazos, crear vínculos y promover la convivencia e integración en el cuidado de los hijos.

**Para subsanar tal omisión se considera lo previsto en el artículo 170, fracción II Bis, de la Ley Federal del Trabajo,** que establece con claridad el derecho de la madre trabajadora, en caso de adopción de un infante, a disfrutar de un descanso de seis semanas con goce de sueldo, posteriores al día en que lo reciban.

Asimismo, **se considera lo dispuesto en el artículo 132, fracción XXVII Bis, de la Ley Federal del Trabajo** que establece como obligación a cargo de los patrones, otorgar permiso de paternidad de cinco 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.

Ambas disposiciones orientan el sentido de la propuesta de reforma que se plantea respecto de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo, a efecto de dar coherencia al sistema jurídico, **se adiciona una última fracción al artículo 84 de la Ley del Seguro Social** para precisar el momento en que la madre y padre trabajadores gozarán podrán incorporar al menor adoptado al goce de los derechos que brinda la seguridad social, así como la documentación requerida para ello, pues no existe precepto en ese sentido, estimándose necesario en congruencia con el interés superior del menor.

#### IV. Fundamento Legal

Lo constituyen los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 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, 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 que adiciona un artículo 28 Bis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; y se adiciona la fracción X al artículo 84 de la Ley del Seguro Social.**

#### VI. Ordenamientos a modificar

Como lo indica el título referido, lo son la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; y la Ley del Seguro Social.

#### VII. Texto normativo propuesto

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

**Decreto que adiciona un artículo 28 Bis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; y se adiciona la fracción X al artículo 84 de la Ley del Seguro Social**

**Artículo Primero.** Se adiciona un artículo 28 Bis a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 28 Bis.** En caso de adopción, las madres trabajadoras disfrutarán de un periodo de descanso de seis semanas posteriores al día en que reciban al infante, conservando íntegros todos sus derechos, inclusive el goce de la totalidad de su sueldo.

**Por lo que respecta a los padres trabajadores, disfrutarán de una licencia paternal, conservando íntegros todos sus derechos, inclusive el goce íntegro de sueldo, por un periodo mínimo de cinco días posteriores al nacimiento de sus hijos y de igual manera en el caso de la adopción de un infante.**

**Los días de licencia serán cubiertos en los mismos términos y condiciones que aplican para los casos de licencia de maternidad y paternidad por nacimiento.**

**Para disfrutar de éste y todos los demás derechos que esta Ley otorga a los trabajadores, se requerirá la entrega de la resolución definitiva con la que concluya el proceso de adopción o bien el acta de nacimiento por Adopción respectiva que expida la autoridad competente.**

**Segundo.** Se adiciona la fracción X al artículo 84 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

**Artículo 84. ...**

I. a IX...

**X. En caso de adopción de menores, para disfrutar de todos los derechos que esta Ley otorga a los trabajadores, se requerirá la entrega de la resolución definitiva con la que concluya el proceso de adopción o bien el acta de nacimiento por adopción respectiva que expida la autoridad competente.**

**Artículo Transitorio**

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

**Nota**

1 Christian Ramírez Carmona, "Papá al cuidado de los hijos: un derecho a la vida", Selecciones, 16 de junio de 2017; consultable en <https://selecciones.com.mx/papa-al-cuidado-de-los-hijos-un-derecho-de-vida/>

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 22 de noviembre de 2018.

Diputada Cecilia Anunciación Patrón Laviada (rúbrica).

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 95 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, A CARGO DE LA DIPUTADA MARY CARMEN BERNAL MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, Mary Carmen Bernal Martínez, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de La Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 95 de la Ley General de Salud**, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Desde hace varios años la Organización Mundial de la Salud ha manifestado su preocupación para transformar la enseñanza dirigida a los profesionales de la salud, con la finalidad de mejorar la salud, reducir la pobreza e impulsar el desarrollo socioeconómico de las regiones.

Por lo cual, se ha pronunciado en el sentido de que los sistemas de salud no podrán ofrecer servicios de calidad si no disponen del número suficiente de trabajadores, debidamente formados, motivados y remunerados. Que el recurso a la salud como una estrategia para reducir la pobreza no funcionará mientras que los servicios y el personal de salud sigan focalizados en entornos urbanos y dirigidos a grupos más favorecidos.

Al problema de la insuficiencia del personal de la salud se suma el de la formación y preparación de los mismos, lo cual también es una exigencia de la sociedad de este siglo XXI, ello ante la escases, los desequilibrios y una mala distribución de los profesionales de la salud.

Se debe reconocer que uno de los vértices fundamentales de los sistemas de salud es el de los profesionales de la salud (médicos y enfermeras), por lo cual los gobiernos deben seguir trabajando para ampliar su número, prepararlos constantemente y remunerarlos justamente, pues de no ser así, se convertirá en otra arista del problema en la calidad de los servicios de salud.

En México la formación médica ha sido un tema importante no sólo de la Secretaría de Educación Pública, sino también de las universidades y la Secretaría de Salud, desde el nivel bachillerato, en el que se imparten las materias relativas a las áreas químico-biológicas, pasando por la educación superior, el servicio social y hasta la especialización de los profesionales de la salud.

Por lo que respecta a la especialización de los profesionales de salud, se ha dado a través de las residencias médicas; la palabra residente proviene del antiguo participio activo de residir, que a su vez proviene de la voz latina *residens-entis*,<sup>1</sup> cuyo significado es el que reside o vive en un lugar, o dicho de un funcionario o de un empleado que vive en el lugar donde tiene el cargo o empleo.

Asimismo, la Real Academia Española define al médico residente como el “médico que realiza prácticas en un hospital o centro sanitario para obtener el título de especialista en alguna rama de la medicina”.<sup>2</sup>

Las primeras residencias médicas en nuestro país comienzan en 1941 en el Hospital General de México, sobre el particular Héctor Rivera Reyes, rememora lo siguiente:

“(…) en 1941, por primera vez en nuestro país las Residencias Hospitalarias, contaron con el apoyo del doctor Gustavo Baz Prada, entonces secretario de Asistencia Pública; se adaptaron habitaciones provisionales, para dar cabida a los 23 médicos residentes, los cuales debían permanecer en **servicio durante 24 horas del día, mientras que el personal médico de base laboraba dos, cuatro, seis u ocho horas**; la atención de los pacientes recaía, después de este lapso en los médicos residentes. La selección de los 23 primeros médicos internos se realizó de entre los que tuvieron mejores antecedentes académicos.

Al empezar a funcionar las residencias, los médicos permanecían en este puesto de uno a dos años y rotaban por Medicina Interna, Cirugía General, Gineco-obstetricia (sic), Anatomía Patológica y Urgencias.

Los primeros 23 residentes que ingresaron con nombramiento de médico ayudante interno a partir del 1 de enero de 1942.

(…)

En abril de 1966 se inauguró y fue puesto en operación el nuevo edificio de la Residencia de Médicos del Hospital General. Durante esta época, la enseñanza de la medicina no estaba sistematizada, excepto oftalmología, el aprendizaje era por iniciativa propia de los residentes, de tipo autodidacta; los residentes se integraban al equipo médico de los diferentes servicios por donde rotaban. Por las tardes y noches, así como los fines de semana eran los responsables de los pabellones y del propio hospital, sobre todo durante sus guardias en la Consulta Externa y en Urgencias Médico-Quirúrgicas. De esta manera se lograba una práctica médico quirúrgica amplísima, pero con deficiente enseñanza teórica, que era sustituida mediante la búsqueda de información teórica por parte de los residentes en libros de texto o en revistas médicas de especialidad, pues aún no había cursos formales de especialización, salvo los que lograron integrar algunos entusiastas jefes de residentes, a los cuales seguían en forma incondicional sus internos y residentes; se contaba con el aval de la Oficina de Enseñanza del Hospital (…).”<sup>3</sup>

Al comienzo las residencias médicas eran más prácticas y poco teóricas, por lo que fue hasta 1970 cuando a las especialidades médicas se les comienza a dotar de un reconocimiento universitario; su ingreso era a través de los mejores promedios escolares obtenidos durante la licenciatura, siendo hasta 1972 cuando la Oficina de Enseñanza del Hospital General de México, realiza el primer examen de admisión a las diversas especialidades médicas ofertadas.

En 1973 surge la idea de aplicar un instrumento masivo para seleccionar a los aspirantes a las especialidades médicas, por lo que dos años más tarde se firmó un convenio entre la otrora la Secretaría de Salud y Asistencia (SSA), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Facultad de Medicina de la Universidad Autónoma de México (UNAM) para organizar y realizar la aplicación compartida para seleccionar a los postulantes para las residencias médicas; creándose así el Comité de Evaluación de Aspirantes a Residencias Médicas en Instituciones del Sector Público.

En la actualidad, la organización y funcionamiento de las residencias médicas en nuestro país, se encuentran en la Norma Oficial Mexicana “NOM-001-SSA3-2012, Educación en Salud”, la cual, en lo que interesa en esta iniciativa señala lo siguiente:

## 8. Guardias

**8.1** Los médicos residentes deben cumplir solamente las guardias previstas en el programa operativo correspondiente.

**8.2** Los médicos residentes deben estar disponibles cuando sus servicios sean requeridos durante la realización de las guardias. Cuando no sea así, podrán hacer uso de las áreas de descanso para médicos residentes con la autorización del responsable del servicio.

**8.3** Las guardias deben calendarizarse en el programa operativo correspondiente para desarrollar puntualmente el programa académico, incluyendo la frecuencia, horario y duración; ocurrirán tres veces por semana como máximo y tendrán intervalos de por lo menos dos días entre cada una de ellas.

**8.4** En días hábiles, las guardias inician a la hora que termina el turno matutino y concluyen a la hora establecida para iniciar el turno matutino siguiente, de acuerdo a la normatividad de la institución de salud.

**8.5** Los sábados, domingos y días festivos, la duración de las guardias es de 24 horas; iniciando y concluyendo actividades según se especifique en la normatividad de la institución de salud. Los médicos residentes que terminen su guardia en día hábil deben continuar las actividades descritas para el turno matutino en el programa operativo.

**8.6** El personal de las unidades médicas receptoras de residentes sólo debe aplicar las guardias establecidas en el programa operativo, respetando los roles de guardias correspondientes de los médicos residentes.

**8.7** Los médicos residentes no deben acreditar guardias, a través de otro médico residente.

No obstante, en la práctica, las guardias médicas se han desarrollado de la manera siguiente:

**Guardia:** Duración 36 horas. Días hábiles entrada de 6:00 a 07:00 o de 7:00 a 8:00 horas, terminando a las 15 horas del día siguiente. (En este momento ya es pos guardia)

Conforme a los reglamentos se menciona que el residente debe tener labores académicas. Clase todos los días de acuerdo al temario establecido por cada universidad, dependiendo del grado de residente, una vez a la semana se hacen revisión de artículos académicos y caso clínico. Se realiza entrega de guardia (hallazgos, incidentes ocurrido, quejas acuses de residentes de menor y/o mayor jerarquía, además se entrega una lista de toda productividad realizada).

Desayuno: horario de comedor, por lo general de 07:30-08:30 regularmente no se realiza porque en cada servicio es el pase de visita a los enfermos y entrega de guardia. En área quirúrgica (cirujanos y anestesiólogos) a las 8:00 inicia cirugía.

Comida: no hay tiempo fijo si el paciente y/o el exceso de trabajo lo demanda no la realizan.

Cena: es de 19:30 a 20:00 horas. La calidad de la comida es mala, hipercalórico, alta en carbohidrato e hipoproteica. (El único hospital con fama de tener buena comida 2-3 menús y meseros es el General de México, los horarios de comedor son más flexibles).

Debes permanecer en tu servicio, estudiar para los casos asignados, tomar muestras de laboratorio, poner notas.

En todas las residencias médicas existen los “castigos” por faltas inverosímiles como el caso de que los residente de primer año vayan al comedor a tomar sus alimentos; el castigo predilecto es el de dejar a los residentes de grados inferiores castigados todo un fin de semana (viernes, sábado y domingo), con salida el día lunes pero si tiene su guardia normal saldría hasta el día miércoles.

**Preguardia:** la estancia del residente será de será de ocho horas, generalmente de 07:00 a 15:00 hora, si fuese “castigado” el residente su estancia se prolonga a las 22:00 horas

**Posguardia:** que dura de 8 a 12 horas.

Asimismo, no en todas las residencias médicas se cuenta con áreas de descanso, ni regaderas.

Fines de semana y días festivos, las guardias son 24 horas de 8:00 a 20:00 horas, horario que se puede prolongar en caso de que haya pendientes con los pacientes o cirugías rezagadas.

Lo anterior es violatorio de las normas internacionales así como de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, tan es así que la Organización Internacional del Trabajo, en el Convenio de 1919, limitó el trabajo en la industria a ocho horas diarias y un máximo de cuarenta y ocho horas por semana; asimismo en el Convenio número 30 de la misma Organización Internacional se estableció condiciones similares para los sectores del comercio y las oficinas, complementándose más tarde con la regulación del tiempo de trabajo y los días de descanso.

Es por ello, que el objeto de la presente iniciativa radica en adicionar un párrafo tercero al artículo 95 de la Ley de Salud, a efecto de establecer que las guardias de pregrado y de las residencias de especialización no deberán tener una jornada mayor a la permitida por la ley, salvo que el servicio así lo requiera, tampoco deberán de ser inhumanas, excesivas o peligrosas; siendo remuneradas y gozando de las demás prestaciones de ley.

Lo anterior en razón de que el trabajo continuo por más de 12, 24 o 36 horas tiene graves problemas en la salud de los residentes, tanto física como mentalmente, lo que incluye la falta de concentración, somnolencia, fatiga y bajo rendimiento, por lo que, en caso de persistir pueden originar confusiones, irritabilidad, ansiedad, problemas cardiacos, síndromes cerebrales, entre otras, llegando incluso a padecer del síndrome de Burnout (estrés crónico de los trabajadores de la salud).

La Organización Mundial de la Salud ha establecido que una de las causas del estrés laboral crónico son los horarios de trabajo estrictos e inflexibles, las jornadas de trabajo muy largas o fuera de un horario normal u horarios imprevisibles; y que sus efectos dan lugar a comportamientos disfuncionales y no habituales, lo que contribuye a su mala salud física y mental, a estar angustiado, irritado, incapaz de concentrarse, tener dificultad para pensar con lógica y tomar decisiones in-

adecuadas, cansancio, depresión, intranquilidad o dificultades para dormir.

En cuanto a los problemas físicos graves, la Organización Mundial de la Salud establece problema como cardiopatías, trastornos digestivos, aumento de la presión arterial, dolores de cabeza, trastornos musculares o esqueléticos y la afectación del sistema inmunitario.

A efecto de que los residentes médicos puedan tener un mejor rendimiento en el servicio de la salud prestado, mayor productividad y el cuidado de su salud, es que la presente iniciativa tiene por objeto las jornadas sean humanas, flexibles y conforme a las leyes internacionales y nacionales.

Con base a lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de este honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de:

**Decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 95 a la Ley General de Salud**, para quedar como sigue:

**Artículo 95.** (...)

(...)

**Las guardias realizadas durante el internado de pregrado y de las residencias de especialización no deberán tener una jornada mayor a la permitida por la Ley, salvo que el servicio así lo requiera, ser inhumanas, excesivas o peligrosas, serán remuneradas y gozarán de las demás prestaciones de ley.**

#### Artículos Transitorios

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

**Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente Decreto.

#### Notas

1 Real Academia Española: Diccionario de la lengua castellana, decimocuarta edición, Madrid: Sucesores de Hernando, p. 891.



2 <http://dle.rae.es/?id=O143qKz>.

3 RIVERA Reyes, Héctor, Historia de la Residencia Médica en el Hospital General de México de 1941 a 1988, Revista Médica del Hospital General de México, volumen 70, número 1, 2007, pp. 43-45.

Ciudad de México,  
a los 22 días de noviembre de dos mil dieciocho.

Diputada Mary Carmen Bernal Martínez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LA AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD INDUSTRIAL Y DE PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE DEL SECTOR HIDROCARBUROS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA GUADALUPE ALMAGUER PARDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### Planteamiento del Problema

La Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (Lansipa) representa un severo retroceso en materia de política ambiental, porque invade competencias de otras dependencias federales y genera conflicto de interés con los temas que pretende abordar.

También se le otorgan atribuciones de carácter local y municipal vinculadas con el uso del suelo, y los ordenamientos de carácter territorial y ecológico así mismo carece de una coordinación mínima con el marco jurídico vigente en materia de cambio climático, promoción y desarrollo de los bioenergéticas y vida silvestre, el cuidado ecológico no es su principal objetivo.

La agencia, no debe otorgar permisos de cambios de uso de suelo en manglares, selvas, esteros o humedales.

Esta Ley no permite establecer criterios de regulación a las empresas que afecten el medio ambiente porque se está dotando un organismo que lo que cumple es cubrir pagos políticos a cúpulas del sector energético.

1. Los actos y lineamientos que expide la Agencia deben atender los principios generales de protección, prevención y precaución con relación al medio ambiente, así como la normatividad ambiental vigente y los tratados internacionales de los que México sea parte.

2. No contiene mecanismos efectivos y claros de información, participación y seguimiento en materia ambiental para la expedición de permisos, autorización y licencias en materia de proyectos de hidrocarburos.

3. No contiene un mecanismo eficiente para rendición de cuentas y transparencia, así como procedimientos claros de consulta.

4. La Agencia debe tener facultades para actuar de manera eficaz y eficiente para prevenir los riesgos de sufrir accidentes ambientales, como derrames petroleros, por medio de la determinación de medidas técnicas y otros instrumentos similares. Su eje rector debe ser la prevención de accidentes y minimización de riesgos.

### Exposición de Motivos

En esta iniciativa proponemos reformar aspectos básicos que permitan limitar la extracción de hidrocarburos con el método de fractura hidráulica, por lo que exponemos los graves riesgos que provoca este método extractivo de hidrocarburos:

La fractura hidráulica o *fracking* (en inglés), consiste en hacer una perforación vertical desde 3 km hasta 5 km de profundidad, hasta llegar a donde se encuentran unas rocas porosas que pueden ser de esquisto, lutitas o pizarra, dentro de estas porosidades se encuentra gas natural.

Cuando se alcanza la capa de las rocas, se continúa la perforación en el plano horizontal, a través de la misma. Esta perforación horizontal suele ocupar un kilómetro y medio de longitud o puede llegar hasta los 3 km. Dentro de la capa de pizarra se utilizan explosivos

para provocar pequeñas fracturas y se inyectan, por etapas, de 9 a 29 millones de litros de agua a muy alta presión, mezclados con arena y un coctel de más de 750 aditivos químicos apuntalantes, entre los cuales se encuentran bencenos, xilenos, cianuros, en cantidades de entre 55,000 y 225,000 litros por pozo, los cuales son elementos cancerígenos y mutagénicos. Muchas de estas sustancias químicas ni siquiera están catalogadas, y las empresas se reservan la información completa de los componentes del coctel, amparándose en el secreto de derecho de patente, por lo que no se sabe con exactitud las dimensiones de los riesgos.

El agua a presión fractura la roca liberando el gas que luego, junto con el agua, el arena y los aditivos retorna a la superficie (retorna ente 15 y un 80 por ciento de fluido inyectado).

El pozo se va fracturando entre 8 y 12 etapas, con lo cual el conducto sufre unos cambios de presión muy grandes con el consiguiente peligro de quiebra del revestimiento de cemento. La fractura no tiene forma de controlarse, rompiendo capas del subsuelo que provocan diversas afectaciones, generando sismos y fugas de los fluidos utilizados en el proceso, que escapan a través de fisuras o por fallas naturales existentes en el suelo, así como fallos en la cementación del revestimiento y los tanques. Estas Fugas provocan la contaminación de la red de abastecimiento de agua potable, así como ríos, aguas subterráneas y atmósfera cuando llegan a evaporarse. Asimismo, el gas liberado también contamina la atmósfera y las reservas de agua.

El fluido también trae a la superficie otras sustancias que pueden contener las capas del subsuelo. Es muy común que estas rocas contengan metales pesados como el mercurio o plomo, así como radón, radio o uranio, elementos radiactivos que llegan a la superficie cuando previamente no estaban allí. Este fluido de retorno se almacena en piletas abiertas, con diversas consecuencias, evaporación, esparcimiento por vientos, desbordamiento, que se traduce en contaminación.

### **Impactos socioambientales del fracking**

Es particularmente preocupante que los defensores de la explotación de gas de esquisto por medio de técnicas de fractura hidráulica presenten esta actividad como una alternativa frente al cambio climático. Efectivamente la combustión de metano es más limpia que

la combustión de otros hidrocarburos como son el petróleo o el carbón. Sin embargo, la explotación de yacimientos de metano, particularmente la explotación realizada por métodos de fractura hidráulica, expone a la atmósfera a emisiones de este gas que no son captadas por quienes realizan la explotación. En Estados Unidos, treinta por ciento de las emisiones de metano provienen de ineficiencias propias de los métodos de extracción. Una cantidad determinada de metano en la atmósfera tiene un efecto veinte veces mayor sobre el calentamiento global a lo largo de un periodo de 100 años que una cantidad equivalente, en peso, de dióxido de carbono (Environmental Protection Agency, 2013).

Los proyectos de extracción por fractura hidráulica tienen serias consecuencias para la disponibilidad de agua en zonas adyacentes a los sitios de extracción. En resumen, se pueden identificar tres principales impactos en el agua:

- Disminución de disponibilidad del agua para los seres humanos y ecosistemas:

Se requieren de 9 a 29 millones de litros para la fractura de un solo pozo (Lucena, 2013). Cuando hay un desarrollo generalizado de estos proyectos en una región determinada, se compite por el agua para otros usos poniendo en peligro la realización del derecho humano al agua, es decir al agua para consumo humano y doméstico, así como el agua destinada para la producción agrícola y el sostenimiento de ecosistemas.

- Contaminación de las fuentes de agua:

En Estados Unidos, existen más de mil casos documentados de contaminación del agua cerca de pozos de fractura hidráulica. (Food & Water Watch, 2012). Esta contaminación genera efectos negativos sobre la calidad del agua a corto y largo plazo de una región.

- Contribuye al calentamiento global:

La explotación del gas esquisto contribuye a la aceleración del cambio climático debido a las emisiones de gas metano que se producen por ineficiencias en la extracción, procesamiento, almacenamiento, traslado y distribución. El metano es un gas que presen-

ta un efecto invernadero veinte veces más potente que el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Conforme aumenta la temperatura del planeta, se presentarán con mayor frecuencia e intensidad sequías e inundaciones a nivel global, lo cual tendrá implicaciones para el acceso y la disponibilidad del agua de calidad (IPCC, 2008).

- Provoca Sismos

De acuerdo con el Servicio Sismológico Nacional (SSN) “un sismo es un rompimiento repentino de las rocas en el interior de la Tierra. Esta liberación repentina de energía se propaga en forma de ondas que provocan el movimiento del terreno”, sin embargo, “existen también sismos menos frecuentes causados por la actividad volcánica en el interior de la tierra, y temblores artificiales ocasionados por la detonación de explosivos. El sitio donde se inicia la ruptura se llama foco y su proyección en la superficie de la tierra, epicentro”, detalla el SSN.

A partir de las experiencias internacionales se ha detectado una relación entre la técnica de fractura hidráulica y los sismos.

**Elementos tóxicos añadidos al agua para facilitar el proceso de fractura**

En total, se han identificado más de 2,500 productos y, al menos, 750 tipos diferentes de químicos en el fluido de perforación (US House of Representatives, 2011). Estudios como el de Colborn *et al*, realizados con base en informes sobre vertidos y accidentes en la explotación, corroboran el uso de más de 750 diferentes tipos de químicos (Colborn *et al*, 2011) (El anexo I se adhiere un listado de algunas de las sustancias incorporadas al fluido de perforación por las empresas involucradas en la extracción del gas de esquisto). El informe Impacto Ambiental del Sistema de Fracturación Hidráulica para la extracción de gas no convencional, señala que más del 25 por ciento de las sustancias pueden causar cáncer y mutaciones, el 37 por ciento pueden afectar al sistema endócrino, más del 50 por ciento causan daños en el sistema nervioso y casi el 40 por ciento provocan alergias (sensibilizantes) (Comisión Sindical de Comisiones Obreras, 2012).

**Lista de los químicos usados en la extracción de gas de esquisto<sup>1</sup> (Michigan Environmental Council, 2013).**

1,2,4-Trimethylbenzene	Ethane-1,2-diol	Potassium Hydroxide
1,3,5 Trimethylbenzene	Ethoxylated Alcohol	Prop-2-yn-1-01
2-butoxyethanol	Ethoxylated Octylphenol	Propan-2-01
2-Ethylhexanol	Ethylbenzene	Propargyl Alcohol
2-methyl-4-isothiazolin-3-one	Ethylene Glycol	Propylene
2,2-Dibromo-3-Nitrilopropionamide	Ethylhexanol	Sodium Ash
2,2-Dibromo-3-Nitrilopropionamide	Ferrous Sulfate	Sodium Bicarbonate
5-chloro-2-methyl-4-isothiazotin-3-one I	Heptahydrate	Sodium Chloride
Acetic Acid	Formaldehyde	Sodium Hydroxide
Acetic Anhydride	Glutaraldehyde	sopropanol
Acie Pensurf	Glycol Ethers (includes 2BE)	Sucrose
Alcohol Ethoxylated	Guar gum	Tetramethylammonium Chloride
Alphatic Acid	Hemicellulase Enzyme	Titanium Oxide
Alphatic Alcohol Polyglycol Ether	Hydrochloric Acid	Toluene
Aluminum Oxide	Hydrotreated light distillate	Xylene
Ammonia Bifluoride	Hydrotreated Light Distilled	
Ammonia Bisulfite	Iron Oxide	
Ammonia Persulfate	Isopropyl Alcohol	
Ammonium chloride	Kerosine	
Ammonium Salt	Magnesium Nitrate	
Aromatic Hydrocarbon	Mesh Sand (Crystalline Silica)	
Aromatic Ketones	Methanol	
Boric Acid	Mineral Spirits	
Boric Oxide	Monoethanolamine	
Butan-1-01	Naphthalene	
Citric Acid	Nitritriacetamide	
Crystalline Silica:	Oil Mist	
Cristobalite	Petroleum Distillate Blend	
Crystalline Silica: Quartz	Petroleum Distillates	
Dazomet	Petroleum Naphtha	
Diatomaceus Earth	Polyethoxylated Alkanol (1)	
Diesel (use discontinued)	Polyethoxylated Alkanol (2)	
Diethylbenzene	Polyethylene Glycol	
Doclecybenzene Sulfonic Acid	Mixture	
E B Butyl Cellosolve	Polysaccharide	
	Potassium Carbonate	
	Potassium Chloride	

Es importante tomar en consideración que, además de los químicos citados arriba, el líquido de perforación se combina en el proceso de fractura con sustancias disueltas en el sedimento de pizarra como son metales pesados, metaloides y metano dando pie a reacciones químicas imprevistas de naturaleza nociva para la salud humana y de otros organismos (Lucena, 2013). Por último, esta mezcla se encuentra en riesgo de entrar en contacto con elementos radioactivos presentes en la profundidad de las rocas, como es el caso del radón (Food and Water Watch, 2012).

Lo anterior supone retos con respecto al manejo de lodos que brotan del pozo, los cuales deben ser tratados como residuos peligrosos y/o tóxicos. Sin embargo, la experiencia internacional demuestra que, a falta de regulación, estos lodos suelen ser tratados en plantas de tratamiento inadecuadas o vertidos en arroyos, ríos o depósitos de agua. Asimismo, existe un gran riesgo de que los lodos puedan llegar a contaminar mantos freá-

ticos. Todo ello, consecuentemente, supone riesgos para el ambiente y la salud de las personas que viven en las regiones donde se explotan los hidrocarburos de lutitas.

Por otra parte, es importante considerar la totalidad de los riesgos presentes a lo largo de toda la cadena de actividades que implica la explotación de este bien. Los insumos tóxicos de este proceso son susceptibles de accidentes en su traslado hacia el pozo y su manejo previo en preparación a la fractura del pozo. Este problema ha generado conflictos en Estados Unidos (Urbina, 2011) y en otros países como España, Suecia, Inglaterra y Francia. En el último caso, se encuentra prohibida la extracción de gas de esquisto desde junio de 2011

### Afectaciones a la salud provocadas por proyectos de extracción de hidrocarburos por técnicas de fractura hidráulicas

#### a. Enfermedades generadas a partir del contacto con aire contaminado

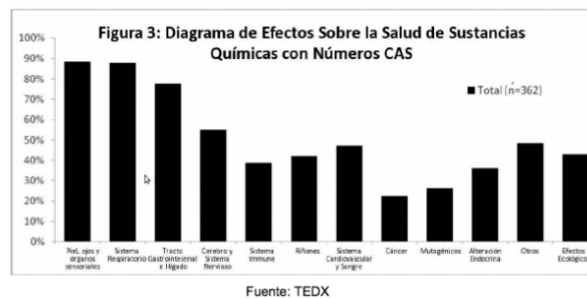
Según estudios científicos realizados en Estados Unidos, se estima que la población que habita a menos de 800 metros de un pozo donde extraen hidrocarburos por fractura hidráulica, la probabilidad de padecer cáncer asociado a los contaminantes en el aire emitidos como consecuencia de esta técnica es del 66 por ciento (McKenzie, *et al*, 2012). Así mismo, el Instituto Nacional para la salud y seguridad ocupacional (NIOSH, por sus siglas en inglés) determinó que se encontró sílice cristalina en el aire, consecuencia del proceso de fractura hidráulica. La sílice afecta directamente a los trabajadores del pozo al provocarles silicosis, una enfermedad agresiva e irreversible. Entre 2010 y 2011, a través de un estudio de campo, NIOSH hizo pruebas en la zona de pozos de fractura hidráulica analizando el aire y concluyendo que el 68 por ciento excedía el límite de exposición de sílice cristalina (Coussens, *et al*, 2013).

#### b. Enfermedades generadas a partir del contacto con agua contaminada

Tras monitorear el proceso de extracción de hidrocarburos de lutitas en relación con la contaminación de agua, el Instituto de Cambio y Alteración Endocrina (The Endocrine Disruption Exchange Institute, TEDX

por sus siglas en inglés) realizaron un análisis de los químicos que son inyectados en los pozos. Pudieron identificar 944 productos entre los cuales 632 son químicos que son utilizados en la operación para la extracción del gas. De estos 632 químicos, 353 son altamente riesgosos para la salud. Más del 75 por ciento afecta directamente la piel, ojos, sistema respiratorio y gastrointestinal. Aproximadamente entre el 40 y el 50 por ciento puede afectar el sistema nervioso, inmunológico, cardiovascular y los riñones. El 37 por ciento afecta el sistema endocrino y el 25 por ciento provoca cáncer y mutaciones.

Parte del estudio titulado “Operaciones de gas natural desde una perspectiva de salud pública” del TEDX (Colborn, *et al*, 2011) en Estados Unidos, señaló distintas maneras en que estos químicos pueden afectar la salud humana:



#### c. Pruebas de contaminación de metano en el agua subterránea

En un estudio liderado por Stephen Osborn (Osborn, *et al*, 2011) de la Escuela de Medio Ambiente de la Universidad de Duke, se encontraron altos niveles de fugas de metano en el agua de los pozos de agua cercanos a los sitios de extracción de hidrocarburos por técnicas de fractura hidráulica. Los científicos analizaron 68 pozos privados a lo largo de 5 condados del noreste de Pensilvania y Nueva York. Encontraron cantidades medibles de metano en 85 por ciento de las muestras, los niveles fueron 17 veces más altos que el promedio de los pozos situados dentro del perímetro de un kilómetro de los sitios activos de fractura hidráulica.

Los pozos de agua más alejados de los sitios de fractura hidráulica eran los que contenían menores niveles de metano, pero además tenían una huella isotópica diferente. La composición isotópica permite distinguir

entre el metano de poca profundidad o el de alcantari-lla —aquel que asociado a la fractura hidráulica—.

#### **d. Radiación en aguas producidas en procesos de extracción de hidrocarburos a partir de fractura hidráulica**

La mezcla utilizada en pozos de fractura hidráulica es reutilizada en el mismo pozo en múltiples ocasiones. En el subsuelo entra en contacto con el agua milenaria que se encuentra en la roca, así como otras sustancias de este estrato geológico altamente corrosivas o radioactivas se mezclan y empieza a cambiar la conformación de la mezcla inyectada pudiendo llegar a concentraciones de radiación 1000 veces mayores (5000pCi/L) a las permitidas en las normas de agua segura de los EEUU (5pCi/L)<sup>2</sup> como sucede en el caso del radio.

Cuando estas aguas contienen altas concentraciones de bromuro y son tratadas en las plantas de tratamiento comunes construidas para las aguas residuales domésticas, al entrar en contacto con el cloro de las últimas etapas del tratamiento, éste reacciona creando trihalometanos, un químico que causa cáncer y aumenta el riesgo de que seres humanos en contacto con este líquido presenten problemas reproductivos y de desarrollo.

#### **Riesgos por sismicidad**

De acuerdo con el Servicio Sismológico Nacional (SSN) “un sismo es un rompimiento repentino de las rocas en el interior de la Tierra. Esta liberación repentina de energía se propaga en forma de ondas que provocan el movimiento del terreno”, Sin embargo, “existen también sismos menos frecuentes causados por la actividad volcánica en el interior de la tierra, y temblores artificiales ocasionados por la detonación de explosivos. El sitio donde se inicia la ruptura se llama foco y su proyección en la superficie de la tierra, epicentro”, detalla el SSN.

De acuerdo con el SSN un sismo no artificial se produce porque “la capa más superficial de la Tierra, denominada Litósfera, es una capa rígida compuesta por material que puede fracturarse al ejercer una fuerza sobre él y forma un rompecabezas llamado placas tectónicas. Estas placas viajan como “bloques de corcho en agua” sobre la astenósfera, la cual es una capa visco-

elástica donde el material fluye al ejercer una fuerza sobre él”.

En marzo de 2016 se registraron tres sismos al noreste de Montemorelos, Nuevo León, cuya intensidad fue en promedio de 3.7 grados en escala de Richter. **Los cuales son atípicos de la zona.**

Posteriormente, otro temblor ocurrió a las 04:36 horas a 78 kilómetros al suroeste de Ciudad Gustavo Díaz Ordaz, en Tamaulipas, éste registró una intensidad de 3.5 grados.

Una semana después, Nuevo León volvió a ser sorprendido por los movimientos de la Tierra. La noche del 6 de marzo los temblores ocurrieron en la región citrícola de ese estado: el primero fue a 8 kilómetros al norte de Allende, registró una intensidad de 3.5 grados en la escala Richter y presentó una profundidad de 20 kilómetros.

Después, otro temblor ocurrió a las 19:34 horas a 67 kilómetros al suroeste de Linares, tuvo una intensidad de 3.6 grados en la escala de Richter y una profundidad de 20 kilómetros.

El tercero fue durante la madrugada, a las 3:30 horas a 17 kilómetros al sureste de Cadereyta Jiménez, Nuevo León, y registró una magnitud de 3.5 grados.

Un integrante de la Alianza Mexicana contra el Fracking explicó que el origen del problema de los temblores registrados en Estados Unidos es porque “no se ha encontrado una solución para el manejo de las aguas residuales de los procesos de fractura hidráulica. Esta técnica implica la construcción de presas de residuos contiguos a los pozos de extracción. Debido a que no es posible tratar los elevados volúmenes de agua residual, contaminada con hidrocarburos, sustancias químicas añadidas al fluido por las empresas extractivas, sustancias ácidas y metales pesados provenientes del subsuelo, comúnmente se hace uso de pozos de inyección (coloquialmente llamados pozos letrina por Pemex) para desechar estos fluidos contaminados. La reinyección al subsuelo de grandes volúmenes de agua contaminada tiende a desestabilizar fallas geológicas debido al peso de estos fluidos y la lubricación de las propias fallas.

William Ellsworth, académico del Servicio Geológico de Estados Unidos (United States Geological Service –USGS), entre otros académicos estadounidenses, han realizado una investigación extensiva en la región del medio oeste (estados de Ohio, Arkansas, Texas, Oklahoma y Colorado), una región cuyos registros históricos demuestra haber sido sísmicamente estable antes de la introducción de pozos de inyección de residuos de la industria de los hidrocarburos. Su investigación demuestra que existe una alta correlación temporal entre la entrada en operación de los pozos de inyección y el aumento en la actividad sísmica de estados de la unión americana localizados en la región del medio oeste. Asimismo, existe también una alta correlación entre la localización de los epicentros de estos sismos y la localización de los pozos de inyección en operación. Ellsworth concluye que existe una alta probabilidad de que los pozos de inyección sean causa de actividad sísmica reciente en la región del medio oeste.<sup>3</sup>

Los sismos registrados en este mes en Nuevo León, comenzaron el domingo 2 de marzo. A las 11:30 horas el SMN reportó un temblor, el cual se registró a 42 kilómetros al este de Cadereyta, con una intensidad de 4.3 grados.

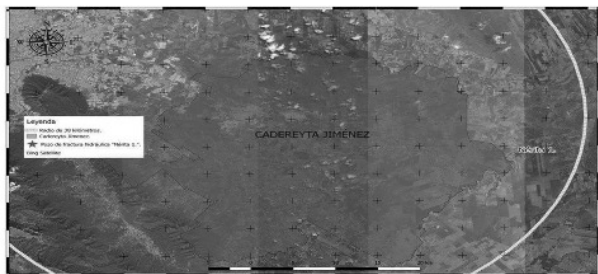


Imagen: cortesía del Biólogo Antonio Hernández

Ante dichos fenómenos “atípicos” el gobierno del estado recomendó desde la semana pasada a los habitantes de la zona citrícola y en la capital de Monterrey, realizar acciones de prevención antes, durante y después de un sismo.

Nuevo León comenzó a tener actividad sísmica desde el 5 de enero de 2016, aquellos movimientos alcanzaron intensidades de 3.4 y 3.7 grados en escala Richter. El epicentro de los sismos se encuentra en regiones próximas a los campos de explotación de hidrocarburos Nerita, Batial y Kernel.

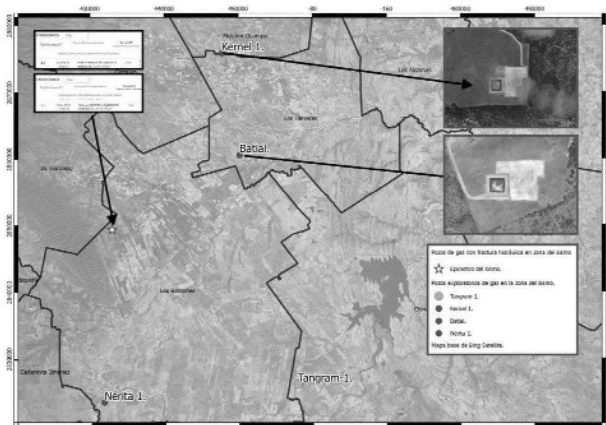


Imagen: cortesía del Biólogo Antonio Hernández

Es necesario que Petróleos Mexicanos, la Secretaría de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos proporcionen información precisa y pormenorizada sobre el tipo de actividades de exploración, explotación y disposición de residuos que se están llevando a cabo en estos campos, así como en el resto de la República Mexicana. Corresponde también a estas dependencias, a la empresa productiva del Estado y a la y la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente en el Sector Hidrocarburos determinar, con base en la evidencia científica existente,<sup>4</sup> cuáles son los riesgos a los que la población se encuentra expuesta debido a la realización de estas actividades.

### Violaciones a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

El impacto ambiental y social de los proyectos que hacen uso de técnicas de fractura hidráulica se traduce en múltiples violaciones a los derechos humanos. Tal como lo demuestra la práctica en México de promoción de todo tipo de proyectos de desarrollo, en los proyectos de fractura hidráulica no existen razones suficientes para suponer que desde la etapa de exploración se informará oportuna, veraz o adecuadamente a la población. Tampoco hay razones para sostener que se cumplirá con este derecho en la fase de explotación de los hidrocarburos por medio de esta técnica. Entre los derechos humanos afectados se encuentran tanto derechos civiles y políticos –como el derecho al acceso a la información, el derecho a la consulta previa, libre e informada, y el derecho a la participación– como derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Estos últimos:

Las violaciones a los DESCAs como consecuencia de la explotación de hidrocarburos por fractura hidráulica tienen muy graves consecuencias para la vida de las personas y las comunidades, no sólo para quienes habitan la zona aledaña o cercana a la de la explotación, sino que sus efectos son masivos, impactando el acceso y disfrute de los derechos de otras poblaciones e incluso de las generaciones futuras. Esto es así porque la técnica de la fractura hidráulica impacta en la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua, factores indispensables para la realización del derecho humano al agua y al saneamiento; porque contamina el aire, el suelo y el subsuelo, fuentes de agua y tierras de cultivo y pastura, lo que incidirá invariablemente en el disfrute al más alto nivel posible de salud, en el derecho a una alimentación adecuada sin sustancias nocivas y de manera sostenible, en el derecho al medio ambiente sano, en el derecho a una vivienda adecuada en la que la habitabilidad implica seguridad física frente a riesgos estructurales, ambientales y otros como condición para la realización plena de este derecho. Asimismo, la interdependencia de derechos implica consecuencias de las violaciones en materia de derecho a la educación, derechos culturales, derechos laborales. En conclusión, las violaciones a los DESCAs por causa de la explotación de hidrocarburos por medio de técnicas de fractura hidráulica son devastadoras. El Estado mexicano no puede permitir ni fomentar este tipo de actividad sin incurrir en violaciones a los derechos humanos consagrados en la Constitución y en diversos tratados internacionales de derechos humanos que, en función del artículo 1º y 4º constitucional.

Dice: **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

*Párrafo reformado DOF 10-06-2011*

**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.**

*Párrafo adicionado DOF 10-06-2011*

**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.**

*Párrafo adicionado DOF 10-06-2011*

**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 a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

**Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.**

*Párrafo adicionado DOF 13-10-2011*

**Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.**

*Párrafo adicionado DOF 03-02-1983*

**Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.**

*Párrafo adicionado DOF 28-06-1999. Reformado DOF 08-02-2012*

**Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo per-**

sonal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

*Párrafo adicionado DOF 08-02-2012*

**Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.**

**La aplicación de los derechos citados del Artículo 1 y 4 constitucional deben ser prioritarios a la extracción de hidrocarburos mediante la fractura hidráulica que violenta directamente estos derechos.**

#### **Inviabilidad económica-Estimación prospectiva de reservas de gas de esquisto en México**

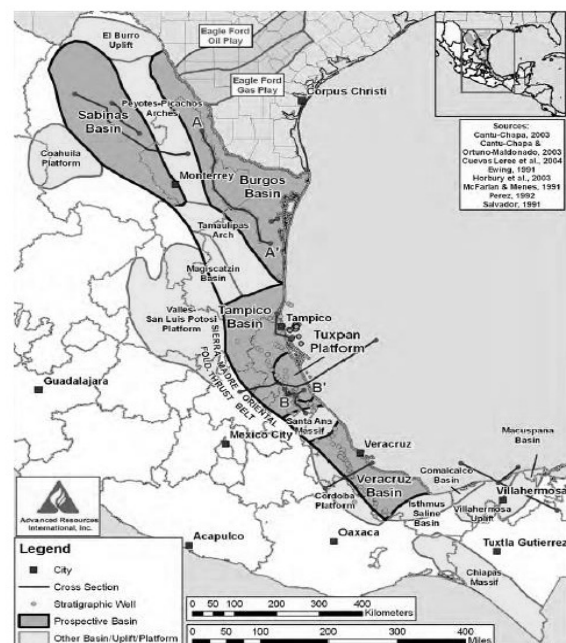
Petróleos Mexicanos (Pemex) inició los trabajos exploratorios de gas de esquisto a principios del año 2010. En abril de 2013, la Energy Information Administration (EIA) del gobierno estadounidense (Energy Information Administration; 2013) publicó una evaluación a nivel internacional, que estima que en las cuencas de México existe un recurso técnicamente recuperable de 545 billones de pies cúbicos (mmmpc) de gas de esquisto. Esta estimación se encuentra por debajo de la realizada por la EIA en 2011, que situaba las reservas de gas de esquisto en 681 mmmmpc (Energy Information Administration, 2011). Sin embargo, las estimaciones de Pemex para las provincias geológicas Burro-Picachos-Sabinas, Burgos, Tampico-Misantla, Veracruz y Chihuahua son aún menores. En concreto, Pemex estimó un recurso técnicamente recuperable que puede variar entre 150 y 459 mmmmpc (Pemex, 2012).

Sin embargo, este informe y los estudios realizados por Pemex (2012), presentan únicamente estimaciones sobre los recursos de gas de lutitas en México, por lo cual aún son necesarias más valoraciones e investigación para poder confirmar la existencia de reservas explotables y económicamente viables.<sup>5</sup> En palabras de la Co-

misión Nacional de Hidrocarburos (CNH, 2011), “se requiere de mayores estudios exploratorios para poder definir claramente el potencial de gas de lutitas en México, así como las reservas recuperables”. En este sentido, las proyecciones de la Agencia Internacional de Energía (AIE) señalan que las probabilidades de que en México los recursos prospectivos sean incorporados como reservas económicamente rentables se sitúan entre el 8 por ciento y el 40 por ciento. Estos valores son inferiores a otros países, como Canadá, donde se sitúan entre el 20 por ciento y el 75 por ciento (Agencia Internacional de Energía, 2011).

En esta misma línea, Pemex estima que, sólo para analizar las posibilidades de explotar el gas de esquisto de manera comercialmente viable en México, será necesaria una inversión de aproximadamente treinta mil millones de pesos del presupuesto público entre 2010 y 2016. Este monto alcanza para explorar veinte pozos y realizar la evaluación de prospectividad de otros 175 (Estrada, 2012). Pemex también considera que se requerirá un presupuesto estimado de 600 mil millones para el óptimo desarrollo de una industria de explotación de gas de esquisto consolidada para los próximos cincuenta años (Milenio, 2012).

En el mapa podemos ver las zonas identificadas para iniciar la extracción de gas, lo que comprende Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí, Querétaro, Veracruz, Hidalgo, Puebla, Oaxaca, Tabasco y Chiapas.





### Gas de esquisto como alternativa costosa e inviable

Los resultados de la explotación de gas de esquisto en Estados Unidos plantean serias dudas en torno a la viabilidad económica de los proyectos de fractura hidráulica, lo que cuestiona la pertinencia de que México continúe destinando recursos públicos al desarrollo e investigación para la explotación de este tipo de bienes naturales. Algunos de estos resultados se presentan a continuación:

- La industria gasífera en EE.UU. ha reconocido que en el ochenta por ciento de los pozos perforados los costos de producción superan a las ganancias esperadas (Rogers, 2013). De los seis pozos que el gobierno mexicano ha perforado desde 2011, tres han resultado no comerciales,<sup>6</sup> dos no comerciales por no producir condensados<sup>7</sup> y uno, aunque comercial, presenta baja productividad de gas y condensados, lo que pone en duda su rentabilidad<sup>8</sup> (Contralínea, 2012).

- La baja rentabilidad de estos proyectos se encuentra directamente relacionada con sus altas tasas de declinación, las cuales se sitúan entre el 29 por ciento y el 52 por ciento a un año de haber comenzado la extracción. En el caso de México, los dos pozos que se encuentran produciendo este tipo de gas han sufrido caídas importantes en su producción. Así, el pozo Emergente-1 que comenzó produciendo 3 millones de pies cúbicos (mpc) en febrero de 2011, un año después sólo alcanzó 1.37 mpc. Por su parte, el pozo Percutor presentó una caída en su producción del veinte por ciento en sólo seis meses de operación (Contralínea, 2012).

Por otra parte, la eficiencia de recuperación del gas en los yacimientos de esquisto es mucho menor a la recuperación en los yacimientos de gas natural convencionales. Mientras que en el primer caso las tasas de eficiencia de recuperación oscilan entre el 4.7 por ciento al 10 por ciento, en los yacimientos convencionales se sitúan entre el 75 por ciento y el 80 por ciento (Rogers, 2013). Gran parte del gas no recuperado por medio de procedimientos de fractura hidráulica es el causante directo de algunas de las afectaciones descritas en páginas anteriores.

- Otro factor que influye en la rentabilidad de los proyectos es el alto costo que supone su explota-

ción, debido a las complejidades técnicas correspondientes al proceso de extracción, así como las medidas que es necesario implementar para reducir los riesgos de afectaciones sociales y ambientales a lo largo de todo el proceso de explotación. Por lo mismo, el costo de perforación de un pozo en EE.UU. oscila entre 3 y 10 millones de dólares. En México, el costo es aún superior, situándose entre los 12 y los 15 millones de dólares.

- Los altos costos de producción se conjugan con bajos precios en el mercado internacional de gas natural —que a principios de 2012 se situó en 3.40 dólares por mil pies cúbicos—, fenómeno que reduce la rentabilidad de estos proyectos. Con base en estas condiciones de mercado, la CNH afirma que no existen condiciones para que la explotación de gas de esquisto pueda ser económicamente viable en México (Estrada, 2012). Resultados similares se han presentado en EE.UU., donde los costos de producción de este gas rondaron entre los cuatro y seis dólares/mpc en 2012. Por lo mismo, la inversión en los proyectos de gas de esquisto en este país ha disminuido (Rogers, 2012).

- De acuerdo con la CNH (Estrada, 2012), la vida media de los pozos de gas de esquisto es de máximo 20 años. Sin embargo, debido a sus elevadas tasas de declinación, mantener un pozo productivo supone la necesidad de realizar inversiones constantes de capital. Según el estudio de Hughes (2013), para hacer frente a la declinación de los pozos de gas de esquisto en EE.UU. es necesario aumentar la inversión en tareas de perforación de un treinta a un cincuenta por ciento anual, lo que supone invertir anualmente alrededor de 42 mil millones de dólares —lo que equivale a seis millones de USD por pozo—. Esta inversión superó con creces a las ganancias por 32 mil millones de dólares que la producción de gas representó para EE.UU. en 2012.

- Debido a sus estrechos márgenes de beneficio, proyectos que posiblemente podrían llegar a ser rentables dejan de serlo una vez que se encuentran sujetos a regulaciones estrictas —e imprescindibles— necesarias para minimizar y reparar los costos sociales y ambientales asociados a este tipo de extracción. Un ejemplo de lo anterior es el caso del estado de Nueva York, donde algunas empresas no

han renovado sus licencias para la explotación de gas de esquisto debido a la posibilidad de que el gobierno fortalezca la regulación en esta materia o establezca una moratoria para la explotación de hidrocarburos por fractura hidráulica (Rogers, 2013). (antes de ser prohibido en el estado de Nueva York en 2014)

- Por último, la tasa de Rendimiento Energético sobre la Inversión (EROI, por sus siglas en inglés) de los proyectos de gas de esquisto es de 5:1. Esto significa que es necesario invertir una unidad de energía a lo largo de todo el proceso de explotación de gas de esquisto para generar cinco unidades equivalentes (el beneficio potencial del gas extraído). Los proyectos de extracción convencional de otros hidrocarburos presentan una tasa EROI por mucho más eficiente, situándose en una razón de 20:1 (Rogers, 2013). La técnica de fractura hidráulica presenta ineficiencias patentes a lo largo de toda la cadena de explotación del gas: supone el uso de grandes cantidades de energía para el transporte y manejo de millones de litros de agua, para generar la presión necesaria para que el agua fracture la roca, además del uso intensivo de camiones para el transporte de insumos, desechos y del mismo gas, entre otras cuestiones.

Por estas razones citadas en todo el documento, varios países han declarado moratorias o prohibiciones, amparándose en el **principio precautorio**.

#### **Cuadro I: Prohibiciones y moratorias a las técnicas de explotación de hidrocarburos de lutitas por técnicas de fractura hidráulica en el mundo**

Francia: La técnica de fractura hidráulica fue prohibida por el parlamento el 30 de junio de 2011

Bulgaria: La técnica de fractura hidráulica fue prohibida el 18 de enero de 2012

Rumanía: Una moratoria sobre la fractura hidráulica terminó en 2012. No fue prorrogada por el gobierno.

Sudáfrica: El gobierno estableció una moratoria en septiembre de 2012 para la explotación de hidrocarburos de lutitas en la región de Karoo.

Alemania: En mayo de 2012, el gobierno alemán decidió detener temporalmente sus planes de implementación de la fractura hidráulica.

República Checa: A finales de 2012, el gobierno planteó la posibilidad de establecer una moratoria en la explotación de hidrocarburos de lutitas, pero hasta el momento no ha habido algún avance.

Argentina: La fractura hidráulica ha sido prohibida en la comunidad Conco Salto, en la Patagonia. Sin embargo, la actividad continúa desarrollándose en el país. Argentina se sitúa en el segundo lugar mundial en reservas técnicamente recuperables de hidrocarburos de lutitas.

España: Las comunidades autónomas de Cantabria y La Rioja, en 2012 y 2013, respectivamente, prohibieron la fractura hidráulica en su territorio. Valle de Mena (Burgos) se ha declarado como municipio libre de fractura hidráulica. Fuerteventura se ha opuesto a la decisión del gobierno central de explotar hidrocarburos de lutitas en el mar.

Suiza: El cantón de Friburgo ha prohibido la fractura hidráulica. El gobierno declaró una moratoria nacional.

Italia: Dos proyectos de explotación de hidrocarburos de lutitas fueron paralizados, uno mediante la protesta social y un segundo por el propio gobierno.

Irlanda del Norte: En 2011, el parlamento votó a favor de una moratoria de dos años sobre la fractura hidráulica. El gobierno aún no ha tomado medidas para implementarla.

Irlanda: En 2013, el gobierno estableció una moratoria informal de dos años sobre la explotación de hidrocarburos de lutitas.

Inglaterra: Aunque existe oposición a la explotación del gas de esquisto y el consejo municipal de Keynsham Town votó en contra de la misma, el gobierno de esta municipalidad continúa firme en su apuesta por esta actividad. En 2013 ha hecho públicos sus planes para reducir el cobro de impuestos a este tipo de proyectos.

Australia: Algunos estados y comunidades han establecido moratorias y prohibiciones en torno a la explotación de hidrocarburos de lutitas.

Nueva Zelanda: La fractura hidráulica se desarrolla en pequeña escala. Sin embargo, existen diversas ciudades y municipios que se han declarado libres de esta práctica.

Canadá: Desde 2011, la provincia de Quebec ha prohibido la explotación de hidrocarburos mediante fractura hidráulica.

Estados Unidos: Diversos estados y ciudades han prohibido la fractura hidráulica. Tal es el caso del estado de Vermont en 2012. Ese mismo año, el estado de Nueva Jersey prohibió el depósito de residuos procedentes de la extracción de hidrocarburos de lutitas en su territorio. Otros estados y ciudades han declarado moratorias para la fractura hidráulica. Tal es el caso del estado de Nueva York.

**Fuente:** Keep Tap Water Safe (2013)

Las experiencias y análisis sobre la explotación del gas de esquisto en EE.UU. indican que este gas se encuentra lejos de convertirse en una fuente alternativa de energía sostenible, económica, ambiental y socialmente viable. Por el contrario, se trata de una tecnología insegura sujeta a diversos obstáculos debido a los altos costos derivados de la complejidad técnica inherente a sus procesos de explotación, así como de los significativos impactos sociales y ambientales que genera.

Por todo lo anterior, la extracción de hidrocarburos por el método de fractura hidráulica no representa una opción adecuada para el desarrollo regional y nacional. Representa riesgos graves de contaminación y salud, por lo cual esta LXIV legislatura tiene la histórica responsabilidad de proteger a México de esta devastación, estar a la vanguardia en medidas ambientales y de derechos humanos, adoptando el principio precautorio para prohibir la fractura hidráulica hasta que investigaciones científicas puedan asegurar otros métodos de extracción de hidrocarburos con métodos que no pongan en riesgo la seguridad humana y el equilibrio ecológico.

Las experiencias y análisis sobre la explotación del gas de esquisto en EE.UU. indican que este gas se en-

cuentra lejos de convertirse en una fuente alternativa de energía sostenible, económica, ambiental y socialmente viable. Por el contrario, se trata de una tecnología insegura sujeta a diversos obstáculos debido a los altos costos derivados de la complejidad técnica inherente a sus procesos de explotación, así como de los significativos impactos sociales y ambientales que genera.

El principio precautorio tiene su origen en Alemania en el denominado principio *Vorsorge* (*Vorsorgeprinzip*). Este principio alemán, nace con la idea de que la sociedad en su conjunto tiene como misión evitar todo daño ambiental a través de una correcta planificación de todas las actividades que se desarrollen en el futuro, suprimiendo aquellas que fueran potencialmente dañinas. (Tickner, Raffensperger, Myers: 1999)

Posteriormente éste principio, se introduce de manera definitiva en el derecho alemán, para luego ser aplicado internacionalmente en tratados y convenios como la Convención sobre el Derecho del Mar (1982), Primera y Segunda Conferencia Internacional relativa al Mar del Norte (1984 y 1987), la Convención sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de lagos internacionales Helsinki (1992), la Convención para la protección del medio marino del Atlántico Nor - Este (París, 1992), la Declaración de Bergen sobre Desarrollo Sustentable, el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, la Convención de Barcelona y la Convención sobre Cambio Climático Global.

**El principio precautorio**, no parte de la anticipación de un daño ambiental futuro, ni tampoco adopta acciones que permitan su anulación, tiene como antecedente mediático a la incertidumbre de las consecuencias que se puedan producir en el medio ambiente por la acción humana. Al no existir la suficiente valoración real y científica de las consecuencias (positivas o negativas) ingresa a restringir cualquier modificación o alteración al medio ambiente. Es así que, si bien no existe una real evidencia de un beneficio o daño al medio ambiente, rige la denominada presunción relativa de que *la duda es siempre en beneficio del medio ambiente*, por ende mientras no exista la certeza de un beneficio o del no daño, el bien jurídico denominado medio ambiente es de mayor valoración que la relatividad científica.

Por el Principio Precautorio, no se requiere la existencia real y tangible de un daño sino la posibilidad de que pueda existir, es decir, el riesgo se genera si no se adoptan las medidas de precaución.

El principio precautorio surge como consecuencia del resultado del rechazo de la actividad humana incesante sin medir consecuencias y que afectan de manera irreparable el medio ambiente o la propia salud del ser humano. El principio precautorio marca el comienzo de una era de protección al medio ambiente, (Vanderzwaag: 1999) en vez de tratar los problemas ambientales este principio busca anticiparse al daño y así proteger la salud humana y el medio ambiente.

Esta definición puede ampliarse para incorporar la protección de la salud humana y no sólo los daños serios o irreversibles sino también en la prevención de riesgos desconocidos o no caracterizados en su totalidad. Un ejemplo de su aplicación fue el retiro del mercado de los juguetes de PVC blando en la Unión Europea, con base en evidencia de que el plastificante (el aditivo utilizado para hacerlo blando) normalmente se libera y puede ser ingerido por los menores de edad. En este caso, al ser prácticamente desconocida la toxicidad del aditivo, se optó por evitarlo hasta contar con más información. Otro ejemplo es la legislación sueca, que recientemente estableció que la persistencia y capacidad de una sustancia para acumularse en el cuerpo humano son características suficientes para prohibirlo, pues constantemente se hacen nuevos hallazgos sobre la toxicidad de los compuestos químicos. Este es un ejemplo más de que en ausencia de certidumbre científica es preferible errar en la sobreprotección de la salud. (GREENPEACE, 2001)

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo consagró en su Declaración de Río de 1992 contiene una serie de principios esenciales al desarrollo sostenible. Uno de ellos es el denominado “principio o enfoque precautorio” que, frente a una eventual obra o actividad con posibles impactos negativos en el medio ambiente, permite que la decisión política que no da lugar a su realización, se base exclusivamente en indicios del posible daño sin necesidad de requerir la certeza científica absoluta. Este principio ha ido consolidándose en los temas de directa relevancia para la salud humana como el efecto del uso de productos químicos o de la descarga de contaminantes y se constituyó en una herramienta de apo-

yo a los países, cuyos medios científicos no les permitían cuestionar de manera fehaciente los supuestos planteados en cuanto a la inocuidad de tales sustancias. La evolución del principio lo incorpora también a materias vinculadas al manejo de los recursos naturales como las áreas forestales, pesqueras y biotecnológicas pasando a ser un tema de discusión en distintas instancias referidas al comercio internacional.

### Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, fracción 1, numeral I., 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a consideración de este pleno

### Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones con relación a Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos

**Artículo Único.** Se reforman y adiciona el inciso IV el artículo 1º, diversas definiciones del artículo 3º. y el artículo 22 de la **Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos**

**Artículo 1o.** La presente Ley es de orden público e interés general y de aplicación en todo el territorio nacional y zonas en las que la Nación ejerce soberanía o jurisdicción y tiene como objeto crear la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con autonomía técnica y de gestión.

La Agencia tiene por objeto la protección de las personas, el medio ambiente y las instalaciones del sector hidrocarburos a través de la regulación y supervisión de:

#### I. ... III.

**IV. La aplicación de medidas de prevención y precaución que puedan provocar daños ambientales y a la salud humana**

**Artículo 3o.** Además de las definiciones contempladas en la Ley de Hidrocarburos y en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para los efectos de esta Ley se entenderá, en singular o plural, por

I. ... III.

**IV. Daño grave al Medio Ambiente: Es la pérdida de uno o varios elementos ambientales, que afecta su estructura o función, o que modifica las tendencias evolutivas o sucesionales del ecosistema y es de tal magnitud que genera cambio perjudicial en las características físicas, químicas o biológicas del aire, tierra o agua pudiendo afectar nocivamente la vida humana o de otros seres vivos**

**V. Daño irreversible al Medio Ambiente: Es aquel impacto o conjunto de actividades antropogénicas que afectan al ecosistema en tal magnitud que éste no puede ser revertido a su estado original, generando pérdida del ecosistema de forma definitiva, sin que exista la posibilidad de mitigación o reparación de la zona afectada.**

**IX. Principio precautorio: Cuando exista peligro de daño ambiental grave o irreversible, la falta de certeza científica sobre ciertos procesos de tecnologías que representen algún riesgo para el Medio Ambiente y la salud pública, deberá utilizarse como razón para prohibir y/o en su caso detener definitivamente el proyecto hasta obtener medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente, siendo prioritaria la salvaguarda de los derechos humanos como el derecho a un medio ambiente sano y el derecho humano al agua .**

#### **Capítulo IV Medidas de Seguridad**

**Artículo 22.** Cuando alguna obra o instalación represente un Riesgo Crítico en materia de Seguridad Industrial, Seguridad Operativa o de protección al medio ambiente, la Agencia podrá ordenar cualquiera de las siguientes medidas de seguridad:

I. ... V.

### **VI. Prohibir o postergar los permisos de exploración o extracción de hidrocarburos con el método de fractura hidráulica por el principio precautorio**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1 Denominaciones aparecen en inglés.

2 NR Warner, CA Christie, RB Jackson, A Vengosh, Impacts of shale gas wastewater disposal on water quality in western Pennsylvania., *Environmental science & technology*, vol. 47 no. 20 (October, 2013), pp. 11849-57, ISSN 1520-5851 [doi]

(last updated on 2014/01/08)

3 Rubenstein, J. L. & Mahani, A. B. (2015). Myths and facts on wastewater injection, hydraulic fracturing, enhanced oil recovery, and induced seismicity. *Seismological Research Letters*, 86(4), 1060-1067.

Weingarten, M. Ge, S., Godt, J. W., Bekins, B. A., & Rubenstein, J. L. (2015). High-rate injection is associated with the increase in U. S. mid-continent seismicity. *Science*, 348(6241), 1336-1340.

Rosen, J. (2015). Pumped up to rumbe: massive studies of wastewater injection Wells show fast pumping raises earthquake risk. *Science*, 368(6241), 1299.

4 Concerned Health Professionals of NY, Physicians for Social Responsibility, Compendio de hallazgos de científicos, médicos y medios de comunicación que demuestran los riesgos y daños del fracking (extracción no convencional de gas y petróleo), 2015, Heinrich Böll Stiftung, disponible en: <https://mx.boell.org/es/compendio-fracking>, pp. 90-104.

5 En algunas regiones de Estados Unidos las estimaciones ya han mermado casi en un noventa por ciento en comparación con los cálculos iniciales (CNH, 2011).

6 Emergente 1, Montañés 1 y Nómada 1.

7 Percutor 1 y Arbolero 1.

8 Habano 1.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 22 noviembre de 2018

María Guadalupe Almaguer Pardo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 18-A DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MARCO ANTONIO MEDINA PÉREZ Y GRACIELA ZAVALETA SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Graciela Zavaleta Sánchez y Marco Antonio Medina Pérez, en nuestro carácter de diputados federales de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, pertenecientes al Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, párrafo 1, fracción I, y 77 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 reforma el artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos**, con base en la siguiente:

### Exposición de Motivos

#### Contexto de la migración en México

En los últimos años, los procesos migratorios en México han experimentado cambios en tanto que a los flujos tradicionales de migrantes de países del triángulo norte de Centroamérica se le han sumado flujos de Cuba, Haití, Venezuela, de países africanos y del continente asiático.

Comprender a las poblaciones que se desplazan por diferentes países, sus rutas, países de origen, tránsito y destino sirve, a su vez, como indicadores de flujos futuros en México y en la región.

En la región Centroamérica- México- Estados Unidos se desplazan personas de diferentes países que principalmente transitan buscando llegar a Estados Unidos.

Las razones de su migración son diversas: por cuestiones económicas o políticas, por desastres naturales o violencia regional, buscando asilo, protección humanitaria, o simplemente transitar.

En esta zona lo que sucede en un país impacta al otro directamente, ya sea en términos de política migratoria como por razones económicas o sociales.

Particularmente proveniente de los siguientes países:

1) Haití. Desde 2016, la región experimentó un fuerte flujo migratorio de haitianos provenientes de Brasil. Por México transitaban más de 17 mil haitianos con la intención de llegar a Estados Unidos.<sup>1</sup>

Quienes no lograron cruzar a Estados Unidos se quedaron en México, principalmente en Tijuana.

2) Cuba. Entre 2015 y 2017 incrementó el flujo de cubanos por México. Para 2017, solicitaron condición de refugiado 796 ciudadanos de Cuba y En 2017 recibieron visas humanitarias 347 cubanos.

3) Venezuela. El flujo de venezolanos ha ido aumentando. En 2017, 190 venezolanos fueron presentados a la autoridad migratoria mexicana; y 143 en 2018 (enero-junio). La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) reporta que las solicitudes de refugio de ciudadanos de Venezuela pasaron de 361 en 2016 a 4,042 en 2017. En 2017, mil 649 venezolanos recibieron visas humanitarias.

Otro indicador sobre las nuevas tendencias migratorias en la región y en nuestro país es el dato de solicitudes de refugio en México. De 2013 a 2017 ha aumentado de manera exponencial el número de solicitudes de refugio como se aprecia en el siguiente cuadro:<sup>2</sup>

Pais	2013	2014	2014	2016	2017
Honduras	530	1305	1560	4229	4272
Salvador	309	636	1476	3493	3708
Guatemala	48	108	102	437	676
Venezuela		56	57	361	4042
Colombia	40	31	26	44	96
Cuba	98	96	37	43	796
Haiti	14	25	16	47	436
Nicaragua	20	28	28	70	62
Camerún				33	15
Ghana			7	16	24
Nigeria	5	3	8	14	39
India	2	4	20	30	87

Es decir, entre 2014 y 2016 el número de hondureños y salvadoreños solicitantes de refugio se cuadruplicó. Aunque en menores proporciones, también se incrementaron las solicitudes de guatemaltecos.

Para los ciudadanos de Venezuela, 2017 ha sido un año crítico con más de 4 mil solicitudes de refugio, cuando en 2015 solamente se recibieron 57 solicitudes.

También 2017 es el año en que se incrementan significativamente las solicitudes de refugio de cubanos y haitianos.

Por otra parte, el 14 de septiembre de 2017 el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW por sus siglas en inglés) emitió 30 recomendaciones al Estado mexicano,<sup>3</sup> como parte del tercer informe periódico de México frente al CMW presentado en mayo del 2017 y sustentado el 6 y 7 de septiembre del año en curso.

La mayoría de las recomendaciones no son nuevas, pues son preocupaciones que el CMW ha manifestado al Estado mexicano desde el 2006,<sup>4</sup> como parte del primer informe, y posteriormente en el segundo informe del 2011.<sup>5</sup>

Entre otras recomendaciones se señala:

A) La institucionalización del diálogo con las organizaciones de la sociedad civil;

B) La adopción de medidas efectivas para garantizar la labor de las y los defensores de derechos humanos de la población migrante;

C) El acceso a la justicia y a derechos para las y los trabajadores migratorios en México y Estados Unidos;

D) La regularización migratoria y la autorización para trabajar, independiente del empleador; campañas mediáticas contra la discriminación y la xenofobia;

E) La protección de la población migrante en tránsito;

F) La recolección de datos cualitativos y cuantitativos;

G) Así como la eliminación de la detención migratoria como regla,

Cabe señalar que coinciden en las recomendaciones desde 2006 del CMW a México.

A diferencia de las recomendaciones anteriores, por primera vez el CMW hace referencia a la reintegración social de las personas migrantes retornadas al país, señalando la importancia de difundir los cambios en materia de acceso a la educación, realizados desde 2015 por la Secretaría de Educación Pública; facilitar el acceso a la identidad y la inscripción de la nacionalidad mexicana, sin importar el estatus migratorio o la documentación con la que se cuente; así como reformar la Ley General de Salud para ampliar la cobertura médica del Seguro Popular de la población migrante en el país. Así como la creación de un mecanismo de monitoreo y seguimiento que incluya la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

En el acceso a la justicia, el CMW hace hincapié en la realización de investigaciones diligentes cuando se violen derechos humanos de las personas migrantes, con énfasis en mujeres y niñez migrante. Así como de garantizar medidas efectivas de asistencia y reparación integral del daño, regularización migratoria, garantías de no repetición, y sanción de los responsables, más allá de las masacres de San Fernando, Tamaulipas, y Nuevo León.

En materia legislativa, el CMW insta al Estado mexicano a armonizar la Ley de Migración con la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA); a promulgar la Ley General contra

la Desaparición Forzada y Desapariciones cometidas por particulares, lo cual ya fue realizado desde diciembre de 2017, y a ratificar diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo, entre ellos el 189 relativo a las trabajadoras del hogar, mismo que ya fue ratificado por el senado de la República en octubre de 2018.

Sobre la detención migratoria que México utiliza como la regla y no la excepción, el CMW destaca su preocupación sobre el aumento del 900 por ciento en la detención de niñez y adolescencia migrante entre 2011 y 2016, exhortando al Estado mexicano a adoptar con urgencia las medidas necesarias para eliminar esta práctica, a través de alternativas a la detención centradas en el interés superior de la niñez conforme a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA).

Mientras que en los casos que la detención migratoria tenga efecto, ésta sea el menor tiempo posible, y en condiciones dignas, evitando el hacinamiento y brindando servicios adecuados de salud.

La Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990 y ratificada por México en marzo de 1999, es la única disposición vinculante suscrita por México en materia migratoria.

### Acciones Legislativas y Marco Institucional

Con fecha 11 de febrero de 2014, se llevó a cabo un foro en el Senado de la República denominado Migración con Rostro Humano: Fortalecimiento Institucional. En éste se dio voz a varios de los actores de la migración en México, participaron los senadores Ana Gabriela Guevara Espinoza, Adriana Dávila, Layda Sansores San Román, Mariana Gómez del Campo, Humberto Mayans y Marcela Guerra y representantes del Poder Ejecutivo, Mercedes del Carmen Guillén Vicente subsecretaria de Asuntos Migratorios, Religiosos y Población de la Secretaría de Gobernación y el licenciado Omar de la Torre, titular de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación. Así como un nutrido grupo de organizaciones civiles y expertos en materia de normativa migratoria.

En este foro se vertieron las necesidades que reclama la sociedad civil y los usuarios de los Servicios Migratorios en México, que a través del INM el Estado tiene la obligación de proveer. Se recalcó sobre la deficiencia de infraestructura en las instalaciones migratorias, la falta de capacitación de los servidores públicos, etcétera.

Estos actores coincidieron en que para tomar medidas cabales, antes es necesario partir de una visión integral de lo que significa el Instituto Nacional de Migración. Dentro de las opiniones ahí vertidas se señala, entre otros puntos, que un **“Instituto Nacional de Migración que no tenga recursos suficientes para hacer su trabajo tampoco va a servir de mucho, como institución no le sirve a los mexicanos y mucho menos a nuestros migrantes”**, recalcó la senadora Adriana Dávila.

Ernesto Rodríguez, ex titular de la Unidad de Política Migratoria y académico del ITAM, mencionó en este foro que “la nueva dinámica rebasa con mucho las competencias y las actuaciones del Instituto, sobre todo en temas que tienen que ver con la seguridad de los migrantes” y señaló que ...se tendrían que destacar algunos cambios importantísimos que han ocurrido en los últimos 10 años y muchas veces toda la discusión sobre el Instituto Nacional de Migración es mucho más reactiva que proactiva y no toma en cuenta lo que está ocurriendo realmente en el país”.

Entre los temas en que debe ocuparse actualmente el INM está la protección de todos los migrantes que transitan por México, sin importar si son turistas o indocumentados; así como de adultos y menores mexicanos retornados, repatriados o devueltos. Es decir en este foro se reconoció que la dinámica de la migración en México ha cambiado y como consecuencia de ello es inminente que las estructuras del Estado se adecuen para atender el fenómeno migratorio.

Se hizo un llamado de atención para que se mejorará el sistema de documentación migratoria. Así también mencionó que el Instituto Nacional de Migración, en los últimos 10 años, ha respondido a una dinámica de los flujos migratorios en el momento que se creó, pero que para que lo siga haciendo es necesario invertir no solamente en lo normativo, sino también en las estructuras, en las instalaciones físicas, en el personal, en algunos aspectos de la capacitación, en los problemas



del control de confianza, en la creación de grupos de protección al migrante, en la generación de estadística sistematizada, etcétera.

Se puntualizó que la ampliación de capacidades en recursos humanos no solamente tiene que ver con el incremento del personal, con la profesionalización definitiva de los funcionarios del Instituto de Migración, donde esté vinculado a los procesos de capacitación, y ello tiene que ver con los recursos financieros.

Como lo mencionó Omar de la Torre, titular de la Unidad de Política Migratoria, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, contempla la importancia de la Migración en México y así la creación de un Programa Especial de Migración, mismo que se plantea a partir de cinco objetivos principales, y de ahí derivan las estrategias hacia líneas de acción y por supuesto hacia una medición de indicadores básicos.

La subsecretaria Mercedes Guillén Vicente asumió que el fenómeno migratorio es el tema del siglo XXI y reiteró su disposición y la del secretario de Gobernación de trabajar para mejorar la gestión migratoria a través de mejores instituciones. Asimismo aceptó que el nuevo reto de México no tiene nada que ver con el que existía hace 20 años. Que México tiene una gran labor al incorporar a las personas repatriadas no sólo en el ámbito social, sino educativo y laboral. Y reconoció “que en los siguientes años México tenga el gran reto respecto a los repatriados. Y tenemos que responder de alguna manera”

Dijo que el reto institucional del Instituto de Migración es, como se ha dicho aquí también, un reto de imagen institucional. Es decir, de alguna manera tenemos que trabajar todos juntos para hacer un replanteamiento y hacerlo mucho más fuerte.

Es decir, en este foro se vertieron diversas áreas en las que el Instituto Nacional de Migración, órgano encargado de ejecutar la política migratoria en nuestro país, debe transformarse entre ellas el fortalecimiento de valores, de principios vinculados a la convivencia democrática, la transparencia, la rendición de cuentas, la certeza jurídica, la profesionalización de sus servidores públicos, y sobre todo en el financiamiento. Se reconoció que México tiene una infraestructura institucional para atender el fenómeno migratorio, pero hay deficiencias y hay desafíos.

Bajo tales argumentos, los presentes se comprometieron a trabajar para fortalecer institucionalmente al Instituto Nacional de Migración, reconociendo la limitación de capacidades y recursos humanos, misma que ha acarreado una serie de deficiencias.

A consecuencia de lo anterior, en esa misma fecha los senadores Ana Gabriela Guevara Espinoza, Mariana Gómez del Campo Gurza, Layda Sansores San Román, Marcela Guerra Castillo, Adriana Dávila Fernández, Zoé Robledo Aburto y Humberto Domingo Mayans Canabal suscribieron un punto de acuerdo en el que se exhortó al Instituto Nacional de Migración a través de su titular, para que se realice mediante una institución educativa pública un diagnóstico que permita identificar las necesidades administrativas, financieras y profesionales así como, el uso y el destino de los recursos presupuestales que recibe dicho Instituto.

Derivado de este punto de acuerdo, el Instituto Nacional de Migración firmó un convenio con el Instituto Politécnico Nacional a fin de que se diera cabal cumplimiento al punto de acuerdo mencionado en el párrafo anterior.

Este diagnóstico partió de analizar la Administración Pública Federal y el lugar que en ella ocupa el Instituto Nacional de Migración.

Contextualizando que la globalización no es un fenómeno actual dentro de los aspectos económicos. La economía mundial estaba globalizada desde hace décadas dado que es un proceso que se ha desarrollado a lo largo de los siglos, es el resultado de las tecnologías y la innovación humana. Por lo que refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio internacional y los flujos financieros. En casos particulares este término se refiere al desplazamiento de personas, mano de obra y la transferencia de conocimientos, la tecnología, por lo que todo está altamente integrado.

La globalización toca aspectos culturales, políticos y ambientales. Sin embargo, nunca antes el comercio y los servicios financieros han estado tan desarrollados e integrados, tal es el caso del desplazamiento de capitales en todo el mundo. Por lo que este proceso de integración de los mercados financieros, que ha sido posible gracias a las comunicaciones electrónicas actuales.

La sociedad y la economía mundial que resultan en un incremento importante del comercio internacional y el intercambio cultural. El término fue empleado en primera instancia en 1985, por Theodore Levitt en *The Globalization of Markets*<sup>6</sup> para describir las transformaciones que venía sufriendo la economía internacional desde mediados de la década del 60. La globalización es el proceso que se da por la creciente comunicación e interdependencia entre los países del mundo, dado que une los mercados, las sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global. Así, los modos de producción y de movimientos de capital se configuran a escala planetaria, mientras los gobiernos van perdiendo atribuciones ante lo que se ha denominado la sociedad en red. En este marco se registra un gran incremento del comercio internacional y las inversiones, debido a la caída de las barreras arancelarias y la interdependencia de las naciones. En los ámbitos económicos y comerciales representados por empresas, el término se utiliza para referirse casi exclusivamente a los efectos mundiales del comercio internacional y los flujos de capital, y particularmente a los efectos de la liberalización y desregulación del comercio y las inversiones, lo que a su vez suele denominarse como libre comercio. En el siglo XX el crecimiento económico casi quintuplicó el PIB mundial per cápita. Sin embargo, este crecimiento no fue regular, ya que la mayor expansión se concentró en la segunda mitad del siglo, período de rápida expansión del comercio exterior a la par de un proceso de liberalización comercial y, en general un poco más tarde, de la liberalización de los mercados bursátiles.

Durante el período entre las dos guerras mundiales, el mundo cambió a la internacionalización o la globalización como se la llama actualmente y los países cerraron su economía y adoptaron medidas proteccionistas y un control generalizado de los capitales. Este fue el principal factor determinante de los devastadores resultados de ese período: el crecimiento del ingreso per cápita se redujo a menos del 1 por ciento entre 1913 y 1950. Durante el resto del siglo, aunque la población creció a un ritmo extraordinario, el aumento del ingreso per cápita superó el 2 por ciento, principalmente durante la fase de expansión de que disfrutaron los países industriales después de la guerra. El siglo pasado tuvo un notable crecimiento del nivel medio de ingresos, pero los datos muestran que el cre-

cimiento no estuvo repartido de manera igual. La brecha entre los países ricos y los países pobres, y entre los sectores ricos y pobres dentro de cada país, se amplió. Para la cuarta parte de la población mundial más rica el PIB per cápita casi se sextuplicó durante el siglo, en tanto que para la cuarta parte más pobre no llegó a triplicarse. Sin duda, la desigualdad de ingresos se ha agravado. Sin embargo, cabe señalar que el PIB per cápita no explica totalmente la situación.

### **Las políticas públicas y su función**

Se puede entender que política pública es un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar, desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil. Cuando desde el Estado se plantean propuestas hacia la sociedad, existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las políticas públicas desempeñan un rol fundamental. Una política es una declaración de carácter general que informa cursos de acción.

Así es que una vez ubicados los contextos de la administración pública, se delimitaron los objetivos para el diagnóstico aplicado al Instituto Nacional de Migración (INM) siendo estos los siguientes:

- Realizar un análisis-diagnóstico y recomendaciones sobre la ejecución presupuestaria del INM, su ejercicio y gasto.

- Proponer encomiendas del uso más eficiente de los ingresos, por parte de Segob, mediante el INM, para lograr una eficiencia en las operaciones del propio Instituto, aperturando con ello la calidad de los programas existentes al igual que sus actividades actuales.

Se identificaron las necesidades y sus funciones relacionadas con la modificación del ingreso del INM por parte de los autogenerables.

Se elaboró el análisis FODA de las áreas y programas del INM, para analizar y clasificarlos de acuerdo a su importancia operacional, incluyendo su zona fronteriza, su objetivo, fecha de implementación, actualización, en su caso y personal involucrado, así mismo como su impacto presupuestario.

Se revisaron los procedimientos administrativos, especialmente su objeto, aspectos técnicos y operativos, como son su programación presupuestal.

Se analizaron los programas prioritarios que son el “ser” del instituto y que se originaron por una disposición jurídica, normativa o derivados de disposiciones fiscales, para ello se determinó su vigencia.

Para la operación del INM se analizaron los procesos de control, procedimientos o administración de programación, presupuestario o registro contable donde se definió el área que los opera o administra, las áreas usuarias internas y externas y su interrelación horizontal y transversal con los demás procesos internos del INM, y con otros procesos externos.

Se analizaron los productos que generan dichos recursos autogenerables, o los servicios que proporcionan al interior del INM, a los diferentes sectores, y al público en general.

Se estudió la fecha y condiciones de creación de los productos que generan dichos recursos autogenerables, o los servicios y del monto que recaudan año con año y de su impacto en las funciones del INM.

Partiendo del surgimiento a la vida jurídica del Instituto Nacional de Migración, no debemos perder de vista que surge como un órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación (Diario Oficial de la Federación 19/10/1993).

**“Artículo 1o.** Se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación.”

Cabe señalar que la naturaleza jurídica del INM limita su actuar presupuestal, al no poder disponer del ejercicio de sus recursos asignados, así como en el ejercicio de recursos autogenerados, lo cual representa una carencia en la inversión de tecnologías y desarrollo de personal, atención a los usuarios y la propia seguridad nacional, ya que al no disponer de capital de inversión suficiente en el fortalecimiento de sus actividades institucionales repercute en la violación o falta de aplicación en la Ley de Seguridad Nacional y Ley General de Población, entre otras secundarias de aplicación en la materia.

De acuerdo con el Decreto del Miércoles 18 de mayo de 2005 publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación da razón de actuar, límites y funciones del INM, por lo que hace alusión a:

**“Que las atribuciones del Instituto Nacional de Migración tienen relación directa con la Seguridad Nacional... de acuerdo con la Ley General de Población y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, dicho Instituto tiene la facultad y responsabilidad de proteger y tutelar la seguridad nacional a través de la restricción de la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija; organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos; negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria cuando lo exija el equilibrio demográfico nacional o se estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales; suspender o prohibir la admisión de extranjeros cuando así lo determine el interés nacional; expulsar a los extranjeros en casos de que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional; así como señalar el periodo durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país; tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite de las calidades migratorias otorgadas; instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros; investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes; así como operar y controlar los archivos de la documentación migratoria”...**

**“Que para una adecuada realización de sus actividades y, con el fin de que éstas se encaminen dentro del contexto de la seguridad nacional, es necesario que exista una colaboración con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional para que éste se constituya como la institución rectora de la Red Nacional de Investigación y por lo tanto funja como órgano de coordinación, definición y articulación de las acciones tendentes a**

la constitución y operación de la Red Nacional de Investigación”.

Previo a la integración del presupuesto del INM, debemos revisar la **misión, visión y líneas de acción** del propio Instituto, que sin lugar a dudas son acordes a lo que sociedad civil busca sin embargo, no se aplican al cien por ciento debido a la deficiencia presupuestal del desconcentrado.

**Misión:** “Fortalecer la protección de los derechos y la seguridad de los migrantes nacionales y extranjeros, reconociéndolos como sujetos de derecho, a través de una gestión migratoria eficiente, con base en el marco legal y con pleno respeto a la dignidad humana”.

**Visión:** “Ser la entidad del gobierno federal que brinda servicios migratorios de manera eficiente, honesta y segura, y que, con base en el pleno respeto a los derechos humanos, favorece el desarrollo y seguridad nacional, y participa armónicamente en el concierto internacional”.

El Instituto Nacional de Migración tiene como objetivos estratégicos:

#### 1. Facilitar los flujos migratorios legales:

Líneas de acción:

1.1 Ampliar y modernizar la infraestructura para la facilitación de la entrada, estancia y salida de los flujos migratorios.

1.2 Simplificar los trámites migratorios para brindar un mejor servicio a los usuarios.

1.3 Promover acuerdos y tratados internacionales para establecer nuevos mecanismos que incrementen y faciliten las entradas regulares de extranjeros al país.

2. Fortalecer la gestión de regulación, control y verificación

Líneas de acción:

2.1 Incrementar la capacidad operativa del proceso de verificación migratoria.

2.2 Modernizar las delegaciones y subdelegaciones del INM para mejorar los servicios migratorios.

2.3 Modernizar las estaciones y estancias migratorias para el alojamiento y atención de extranjeros conforme a los requerimientos de ley, con la creación de infraestructura y dotación de equipamiento de última generación.

2.4 Coadyuvar en el combate a la trata y el tráfico de personas.

2.5 Mejorar los mecanismos de registro de extranjeros.

2.6 Impulsar acciones en coordinación con los tres niveles de gobierno para reducir los ingresos irregulares en la Frontera Sur.

2.7 Fortalecer la relación bilateral y multilateral con países centroamericanos para facilitar el ingreso legal de sus connacionales al país.

2.8 Crear puntos de control interno con la participación de los organismos de seguridad federal y estatal, aduanas y control fitosanitario.

2.9 Fomentar la cultura de legalidad migratoria con países centroamericanos que propicie un flujo migratorio documentado, ordenado y seguro hacia México.

#### 3. Actualizar el marco jurídico

Líneas de acción:

3.1 Actualizar las disposiciones legislativas y reglamentarias en materia migratoria de acuerdo a las necesidades prácticas que en materia de servicios y trámites se presentan.

3.2 Actualizar la normatividad interna.

#### 4. Modernizar la gestión institucional

Líneas de acción:

4.1 Eficientar la atención en el control y verificación de entradas de extranjeros para consolidar una cultura de calidad en la prestación de los servicios migratorios.

4.2 Consolidar el Servicio Profesional de Carrera y crear la Academia de Capacitación para el desarrollo y profesionalización de los servidores públicos.

4.3 Desarrollar el trabajo sustantivo y administrativo del Instituto bajo una visión de procesos.

4.4 Aplicar mecanismos de control de confianza para combatir la corrupción y mejorar la selección y promoción de los servidores públicos del INM.

4.5 Fortalecer los procesos de evaluación para el ingreso, permanencia y promoción en el INM conforme a las disposiciones legales.

4.6 Implementar el uso de tecnologías de la información y comunicaciones para mejorar la eficiencia de las funciones del Instituto.

5. Garantizar el respeto de los derechos de los migrantes

Líneas de acción:

5.1 Fortalecer y ampliar los grupos de protección a migrantes.

5.2 Fortalecer los grupos de protección al migrante en las fronteras norte y sur, y crear nuevos grupos.

5.3 Impulsar la capacitación, profesionalización y certificación de los integrantes de los grupos de protección al migrante.

5.4 Revisar y renegociar permanentemente los Arreglos Locales de Repatriación con el gobierno norteamericano.

5.5 Construir en puntos de repatriación la infraestructura para la atención y organización de traslados a comunidades de origen de los repatriados.

5.6 Fortalecer la coordinación intersectorial e interinstitucional, para el otorgamiento de apoyos a los connacionales repatriados.

5.7 Impulsar iniciativas que permitan la creación de fuentes de empleo e incorporación de mano de obra calificada de connacionales repatriados.

5.8 Fortalecer las relaciones con los tres niveles de gobierno, sector privado y sociedad civil para incrementar las acciones de protección a migrantes.

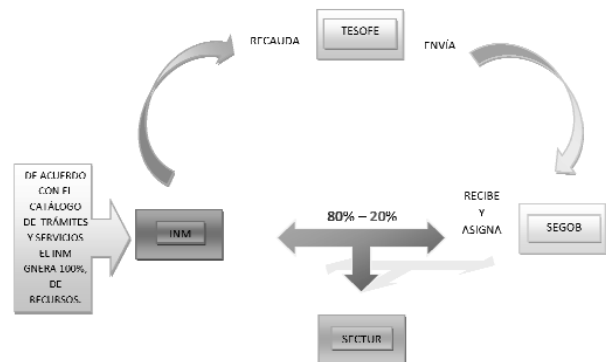
5.9 Otorgar a los Grupos Beta, Oficiales de Protección a la Infancia y Paisano el estatus de Programa, con presupuesto propio.

5.10 Incrementar la participación de los DIF en las fronteras norte y sur para la atención de menores de edad nacionales y extranjeros repatriados y asegurados.

5.11 Certificar albergues civiles que contribuyen al auxilio de migrantes y otorgamiento de apoyos presupuestales del gobierno federal.

**El diagnóstico del Instituto Politécnico Nacional determinó que el INM integra sus recursos en dos vías, lo asignado a través del Presupuesto de Egresos de la Federación y a través de los autogenerados por los servicios migratorios.**

Acorde a la naturaleza jurídica del INM, el diagrama de integración de sus autogenerados es el siguiente:

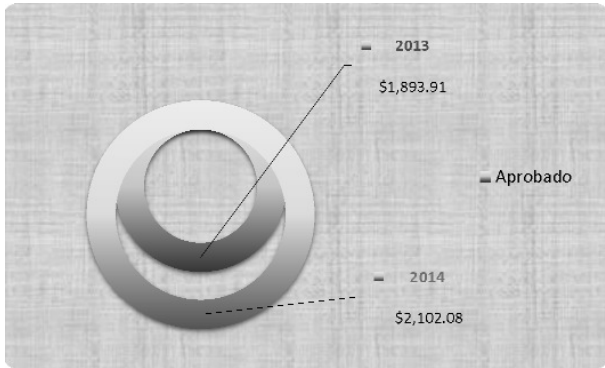


Resulta de vital importancia reflejar el análisis realizado entre el presupuesto 2014 con el inmediato anterior 2013, resultando lo siguiente:

	2013	2014
*Aprobado	1,893.91	2,102.08
Incremento real		
Incremento monetario		
Incremento porcentual		
*208.17		10%

(\*), (\*\*)

El presupuesto de Egresos 2014 contempla solamente un aumento de 10 por ciento con respecto a 2013 en el INM.



La dependencia en la actualidad carece de un incremento en sus activos monetarios, como se lo observó el análisis de estatus financiero realizado por el Instituto Politécnico Nacional, denota la falta de dichos recursos para una eficiente operación en cada uno de sus programas, los cuales, en orden prioritario acorde a las necesidades cambiantes de la población migratoria en el territorio nacional, se encuentran los siguientes:

- Oficiales de protección infantil.
- Repatriación.
- Grupos Beta.
- Paisano.

Por lo que respecta a los autogenerados, éstos encuentran su fundamento legal en lo dispuesto en la Ley Federal de Derechos:

“**Artículo 8,** Ley Federal de Derechos...

“Por la expedición del documento migratorio que acredita la condición de estancia se pagará derechos conforme a las siguientes cuotas...”

I. Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas ...\$305.56...

**Artículo 18- A.**

“Los ingresos que se obtengan por la recaudación del derecho establecido en la **fracción I del artículo**

**lo 8.** De la presente Ley, (Ley Federal de derechos), por lo que se refiere a los **Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresen al país con fines turísticos**, se destinarán en un **20 por ciento al Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios que en materia migratoria proporciona**, y en un **80 por ciento al Consejo de Promoción Turística de México, para la promoción turística del país**, el cual transferirá el 10 por ciento de la recaudación total del derecho al Fondo Nacional de Fomento al Turismo, para los estudios, proyectos y la inversión en infraestructura que se determine con el objeto de iniciar o mejorar los destinos turísticos. (sic).”

Ahora bien, la sumatoria de estos dos rubros integran el presupuesto del INM, traducido en números, se aprecia que la asignación presupuestal para el 2014 fue de \$2,102.08 (millones de pesos), ahora bien, particularmente por concepto de “visitantes sin permiso”, se ha recaudado un total de \$2,386,050,859 bajo el mecanismo de retorno implementado por la Tesofe, al INM se le asignó el 20 por ciento los cuales deben ser utilizados en la mejora de instalaciones, más no en programas prioritarios.

Derivado del estudio que realizó el IPN se pudo observar que el INM destina la mayor parte del presupuesto asignado a pagar Servicios Profesionales e Impuestos sobre Nómina. Y solamente el 14.47 por ciento de éste su presupuesto se usa para los gastos operativos de delegaciones, subdelegaciones locales y los diferentes programas.

El siguiente cuadro representa un resumen del presupuesto, en el que se identifican los antes mencionados rubros: Gastos de Operación y Presupuesto de Servicios Personales e Impuestos sobre Nómina.

**RESÚMEN DEL PRESUPUESTO**

	MONTO
	<b>TOTAL 2,102,142,765</b>
Gasto de Operación	304,198,487
Presupuesto de Servicios Personales e Impuesto Sobre Nóminas	1,797,944,278

Las delegaciones y subdelegaciones federales, delegaciones y subdelegaciones locales en las entidades fe-

derivadas del INM, antes referidas, atienden programas en materia de migración de acuerdo a las circunscripciones territoriales. Esos programas son:

**-Grupo de oficiales de protección al infante.** Que atiende de forma personalizada, desde 2007 a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados nacionales y extranjeros. Cabe mencionar que hacen una importante labor con los niños repatriados Estados Unidos de Norte América.

Sus principales funciones son:

1. Salvaguardar la integridad física y mental de los menores.
2. Brindarles de manera inmediata los servicios básicos de salud, alimento, vestido y descanso.
3. Facilitarles el contacto con sus familiares a través de llamadas telefónicas gratuitas.
4. Mantener informado al menor sobre su situación migratoria, utilizando lenguaje amable y acorde con su edad.
5. Acompañarlos durante su proceso de repatriación.

Los OPI, como son llamados, cuentan con apenas 543 elementos dispersos en las 32 delegaciones federales, y cumplen con el perfil diseñado por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Es importante destacar que de acuerdo con el INM, cada año, alrededor de 40 mil niños y niñas son repatriados desde EU y por lo menos 18 mil viajan solos. El estado mexicano, a través del INM, traslada a los niños de origen centroamericano a su país de origen, en 2007 fueron 5 mil 771 niños centroamericanos.

El estudio arrojó que con el esquema actual, México difícilmente podrá enfrentar la actual crisis que viven los niños y adolescentes no acompañados debido a que la atención directa, específica y personalizada que brindan los OPI, apenas puede cubrir con 16.9 elementos, por delegación divididos en 3 turnos, es decir a 5.6 por turno. Apenas se podría atender a 15 niños por día, cifra que de ninguna forma se acerca a la disipación de la crisis humanitaria.

La actuación de los OPI está fundada en el artículo 112 de la Ley de Migración. Y tienen la obligación de: “Cuando un niño, niña o adolescente migrante no acompañado sea puesto a disposición del INM quedará bajo la responsabilidad de los OPI, para garantizar el respeto, de sus derechos humanos”. Por esta razón, el INM pretende replicar el modelo OPI a lo largo de América Latina, y ya se cuenta con avances en el Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras y República Dominicana, bajo el modelo Acnur y en coordinación con el DIF y la SRE. Ya que México como país de tránsito ha convertido a la infancia migrante en víctimas de otros abusos en sus trayectos, entre ellos, violación sexual, robos, secuestros, entre otros.

Este programa, concluye el estudio realizado por el IPN, será prioritario para dar atención a los menores migrantes, lo que se transmite en una necesidad de inversión y re direccionamiento de presupuesto en su favor.

La siguiente tabla representa a los niños, niñas y adolescente mexicanos que fueron beneficiados con este programa durante 2006, y la siguiente los niños, niñas y adolescentes centroamericanos que fueron llevados a su país de origen durante 2007:

Sexo masculino	27,847
Sexo femenino	9,652
Total	37,599

Pais de procedencia	Sexo Masculino	Sexo Femenino	Total
Guatemala	2,071	670	2,741
Honduras	1,763	362	2,125
El Salvador	584	320	904
Nicaragua	0	1	1
Total	4,418	1,353	5,771

**-Programa Repatriación.** Este es otro de los programas que opera el INM y su objetivo general es procurar mejores condiciones de vida a mexicanos, repatriados o deportados por los EU, en coordinación de los tres órdenes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e iniciativa privada.

Dentro de las actividades que se ocupa, se encuentra la elaboración de una guía denominada PRIM, donde aporta una serie de apoyos a recibir por los repatria-

dos, agua alimentos, comunicaciones consulares, asistencia médica y psicológica, canalización a albergues, traslados a albergues, vacunación, oficinas de gobierno, comedores y estaciones de transporte, las cuales son desarrolladas por nueve estaciones de repatriación a lo largo de la frontera norte de nuestro país en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

El siguiente esquema da cuenta de los módulos de repatriación humana de los que se comentó con antelación:



**-Bienvenido a Casa Paisano.** Este es un programa permanente que tiene como finalidad establecer políticas, estrategias y acciones preventivas que garantiza el ingreso, tránsito y salida de connacionales bajo la plena garantía de los derechos humanos y seguridad tanto de los bienes como de las personas.

Con una figura de Comisión Intersecretarial de 21 dependencias de gobierno en periodos vacacionales de mayor importancia y afluencia en México y con la colaboración de tres mil participantes voluntarios de niveles estatales y municipales en mayor cantidad que federales.

Los servidores públicos que pertenecen a este programa deben contar con vocación de servicio ya que tienen trato directo con los connacionales. Este programa hace uso y distribución de herramientas administrativas, publicitarias y de información en las cuales se plasma principalmente información necesaria para el

ingreso a territorio nacional, tanto de mercancías que pueden ingresar, impuestos por pagar e importaciones de vehículos.

Esta información es crucial para proteger a mexicanos, pues facilita los procesos administrativos que se deben llevar a cabo, como son las obligaciones a su paso por el país. Asimismo emite una guía para la emisión de quejas o abusos de autoridades nacionales. Actualmente esta información se encuentra también en una APP para dispositivos móviles que da a conocer entre otros puntos, una ruta segura de viaje.

El IPN detectó que en los puntos operativos para este programa en el territorio nacional hubo una alza en la distribución de información en relación con años pasados. En este sentido, las encuestas realizadas por el IPN al usuario detectaron que tienen más presente este programa que otros que realiza la institución incluso a nivel internacional. Sin embargo, existe la percepción de que “el único inconveniente que le ven es el de no tener facultados a efectivos del INM para asuntos de seguridad, además del uso constante de voluntarios”.

**-Grupos Beta.** Este programa tuvo como primer fin el combate a la delincuencia y abatimiento de los crímenes de los cuales eran víctimas los migrantes en Baja California en 1994. Hoy está presente en 9 estados de la República, con representación e integración de los tres niveles de gobierno, en un esfuerzo por garantizar la seguridad de las personas y la seguridad nacional. Su objetivo es proteger y salvaguardar los derechos de los migrantes sin importar su nacionalidad o situación migratoria durante el tránsito por nuestro país y durante su repatriación, en cumplimiento con el artículo 71 de la Ley de Migración y el 188 del Reglamento de la Ley de Migración.

Dentro del diagnóstico se apreció la distribución, acción y reacción de los Grupos Beta, y se notó la falta de una base de datos y una deficiente coordinación intersecretarial, como se estipula en el Programa Paisano. Así pues, se observó la necesidad de fortalecer la capacidad autónoma de dispersión de recursos, inversión en tecnología a fin de que el INM tenga un sistema diseñado para el registro, captación y control del flujo migratorio en las zonas donde atienden a estos grupos.



**Mapa de localización de los Grupos Beta**



Los cambios en el tema de la migración de personas, en la actualidad, representan la firmeza de atención de los gobiernos a nivel internacional; en el caso de México, ya se nombran cifras por diversos organismos en las cuales se maneja un aumento significativo en la población de infantes y mujeres, lo que conlleva a una mayor demanda de servicios otorgados por el propio INM en cada una de sus estaciones migratorias, casas de atención a menores y personas con capacidades diferentes, que también aunque pocos casos, migran con el auxilio de sus familiares en la búsqueda de mejores horizontes.

Se puede considerar que la demanda de un bien o servicio en particular será determinada por la conducta de quienes lo requieren, de tal modo que el beneficio se ve afectado por las restricciones existentes o regulaciones, que en el caso del INM, tienden a ser los jurídico – institucionales, tomando en consideración el ingreso con el que cuentan y la cantidad que se destina en la operación y manejo de los migrantes, en la praxis, a mayor tránsito de personas por el territorio nacional, mayor será la necesidad del Instituto para cubrir las necesidades, de atención, retención, manejo y repatriación segura de migrantes, que en caso especial, los infantes obtienen un trato internacionalmente regulado bajo un estándar.

Dentro de este análisis estructural, jurídico, operativo y funcional, el INM requiere de una asignación óptima de los recursos considerando el aumento del flujo migratorio al igual que las reacciones a las que se enfrenta como Institución de Seguridad Nacional, en el marco de sus atribuciones.

En la actualidad, el INM requiere de personal altamente calificado para poder ayudar a solucionar el problema creciente de la migración infantil, otra detección de necesidades es la de un centro de selección, reclutamiento, capacitación y adiestramiento especializado en formar **oficiales de Seguridad Migratoria** de primer nivel, en función del acompañamiento de un sistema de servicios regulatorios para el ingreso y egreso de visitantes, legales e ilegales a territorio nacional.

Ante las deficiencias, se observa que la necesidad pública de atención efectiva tiene repercusiones sociales, sin importar el volumen de trabajo o acciones intermedias que se realizan para lograr un esfuerzo palpable en la materia, que conlleva a la responsabilidad de ejecutar los trabajos y lograr resultados a cargo de la entidad ejecutora, en donde se permitirá dar una definición de acción y actuación certera bajo la utilización de recursos propios, direccionados, en este caso a las OPI.

INGRESOS PARTICIPABLES PARA EL INM DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULO 8, FRACCIÓN I Y 18-A DE LA LFD (ENERO A MAYO DE 2014) Promedio Simple

Clave de Ejericio	Concepto	Artículos	ENE	FEB	MZO	ABR	MAY	SUBTOTAL	Junio
400236	ONMI Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas ***	8, F. I	125,109,319	57,589,294	68,708,646	74,796,674	63,245,640	389,548,573	77,900,914.6
400236	ONM Reposición	8, F. I	15,941,222	1,464,838	1,708,277	1,513,571	1,608,589	21,636,487	4,327,297.4
400236	ONM Multiviso Tarjeta Credito	8.F.1	132,618	123,440	205,632	182,182	268,525	912,405	182,681.6
<b>TOTAL GENERAL</b>								<b>412,096,465</b>	

En el esquema de promedio simple se optó por realizar la ponderación del mes de junio, con la finalidad de observar el flujo de comportamientos en el mes inmediato siguiente, y realizar un análisis financiero de comportamiento de presupuestos contra captación de auto generado.

INGRESOS OBTENIDOS POR CONCEPTO DE DERECHOS DE ENERO A MAYO DE 2014

Clave de Entero	Concepto	Artículo	ENE	FEB	MZO	ABR	MAY	SUBTOTAL	JUNIO
40020	Visante sin permisos para realizar actividades remuneradas ***	8 fracci	642,000,910	290,078,698	396,279,665	376,407,900	319,184,415	1,972,051,300	394,790,275.2
40027	Otros Visantes	8 fracci, II, III, IV	408,836	398,319	694,419	708,230	515,980	2,796,564	547,312.8
40028	Residente Temporal y Permanente	8 fracci V y VI	48,395,784	33,138,482	40,915,500	38,562,987	39,693,176	207,723,029	48,544,658.8
40029	Por recepción y estudio de solicitudes por autorización del cambio de condición de estancia, regularización de situación migratoria y expedición de certificados, permisos o autorizaciones migratorias y expedición de tarjetas ABIC	9, 10, 13 y 15	7,630,588	6,846,345	6,760,872	6,192,534	5,670,236	33,101,055	6,620,307.0
40030	Autorización de renovación para ser miembro del Programa Seguro Confiable	14	282,612	227,743	155,045	148,548	130,340	945,308	189,092.6
40003	Derecho de Servicios Migratorios Extraordinarios	14-A	11,405,649	10,334,960	11,662,466	11,215,846	10,061,075	54,719,065	10,940,339.2
40004	Derecho de Servicios Migratorios en aeropuertos	12	94,463,462	102,862,402	81,411,041	96,961,454	151,400,607	508,088,940	108,187,789.0
<b>TOTAL GENERAL</b>								<b>2,774,266,348</b>	
Suma 510846	Visante sin permisos para realizar actividades remuneradas ***	8 fracci	ENE	FEB	MZO	ABR	MAY	SUB	TOTAL
			767,200,229	347,677,732	484,988,311	451,204,977	382,430,055		2,383,500,964

**Realizando la totalización de los montos se obtuvo que:**

- En los primeros cinco meses del año se capta el 88 por ciento del recurso que otorga la federación al INM.
- El recurso otorgado por el PEF al INM solo atiende las necesidades básicas de sueldos, insumos de limpieza, alimentación y viáticos del personal por un lapso de tres a cuatro meses aproximadamente, por lo que se deja sin atención a los programas prioritarios.
- La atención a niños migrantes puede ser aún más efectiva bajo el cambio de asignación de recursos directamente a las OPI.

Para tener una visión más clara de lo expuesto el Instituto Politécnico Nacional expone lo siguiente:

**Ingresos obtenidos por concepto de Derechos de enero a mayo de 2014.** Los ingresos, al igual que el presupuesto derivan de actividades, ya sea por la captación hacendaria o bien por el pago de derechos

para recibir bienes, productos o servicios por parte del Estado direccionados hacia los ciudadanos de un país, en la instrumentación del análisis financiero, del cual se desprende el razonamiento financiero, se debe dejar en claro que el Instituto Nacional de Migración ofrece bajo su catálogo de trámites y servicios ciertas formas migratorias correspondientes a regularizar la estancia de los visitantes en territorio nacional.

Por las cuales, se paga una cantidad, la cual está determinada bajo la **Ley Federal de Derechos que, en este caso, se consideran recursos autogenerables del propio INM, sin embargo, estos recursos son captados por la Tesorería de la Federación, (Tesofe) y repartidos en un 80 por ciento al Consejo de Promoción Turística y en 20 por ciento para el propio INM.**

**Después de haber analizado a detalle la operación del INM, se sobrentiende que la falta de este 80 por ciento bien podría ser destinada al programa OPI, en donde a nivel internacional, es de suma importancia atender a la población migratoria en estado de indefensión por propia naturaleza de la edad y condiciones sociales.**

La segmentación y asignación de este recurso financiero merma la operatividad y efectividad en la atención a migrantes, lo que prolonga su estadía en territorio nacional y en ocasiones llegan a convertirse en problemas de salud en las estaciones migratorias por las condiciones en que realizan su travesía a lo largo y ancho del territorio mexicano.

**Ahora bien, el ejercicio presupuestal, de conformidad con la Ley Federal de Derechos, el Consejo de Promoción Turística debe hacer uso de ese 80 por ciento para la promoción de destinos turísticos, mientras que el INM debe atender acciones propias relacionadas con la migración de personas con tan sólo el 20 por ciento, de manera tal que es insuficiente de acuerdo con los programas, estructura y actividades estudiadas en el principio del diagnóstico.**

**“El planteamiento nacional coordinado, en que la iniciativa la toma principalmente el gobierno, es una técnica relativamente moderna. Como depende mucho de la doctrina social y política de**

un país, puede estar muy centralizado o descentralizado. Esta centralizado cuando los planes detallados se preparan en el centro del país y la ejecución de los planes está estrechamente vigilada por las autoridades centrales.”

INGRESOS DETALLADOS POR CONCEPTO DE DERECHOS DE CIENRO A MAYO DE 2014									
Clave Entero	Concepto	Ampl. LTO	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Subtotal	
400236	Visados sin permiso para realizar actividades remuneradas	0 Fracc I	617,000,000	780,070,000	545,270,000	370,000,000	310,100,000	1,972,960,000	
400237	Otros Visados	0 Fr II, III, IV, V	100,000	100,000	200,000	100,000	100,000	2,730,000	
400238	Residente Temporal y Residente Permanente	0 Fr VI y VII	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	207,720,000	
400239	Por recepción y estudio de las solicitudes por autorización del cambio de condición de estancia, regularización de estancias migratorias y adquisición de certificaciones, permisos o autorizaciones migratorias y renovación de tarjetas MEXIC	0, 10, 12 y 16	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	1,000,000	30,100,000	
400234	Autorización o renovación para el relevo del Programa México Confiable	14	200,000	200,000	200,000	200,000	200,000	800,000	
400003	Derecho de Servicios Migratorios Extraordinarios	16 A	11,400,000	10,300,000	11,000,000	11,700,000	10,000,000	54,700,000	
400004	Derecho de Servicios Migratorios en aeropuertos	12	10,000,000	10,000,000	10,000,000	10,000,000	10,000,000	50,000,000	
<b>TOTAL GENERAL</b>							<b>2,102,142,765.00</b>		

INGRESOS PARTICIPALES PARA EL INM DE CONFORMIDAD CON LOS ARTICULOS 8, FRACCIÓN I Y 16 A, DEL I, II Y III (ENERO A MAYO DE 2014)									
Clave Entero	Concepto	Artículo	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Subtotal	
400236	INM Visados sin permiso para realizar actividades remuneradas	0 Fracc I	100,000,000	100,000,000	100,000,000	100,000,000	100,000,000	300,000,000	
400236	INM Migraciones	0 Fracc I	10,000,000	10,000,000	10,000,000	10,000,000	10,000,000	20,000,000	
400236	Dist. Viáticos-Tarjetas Credito-	0 Fracc I	100,000,000	100,000,000	100,000,000	100,000,000	100,000,000	300,000,000	
<b>TOTAL GENERAL</b>							<b>1,100,000,000</b>		

El análisis de relación presupuestaria con que cuenta el INM se aprecia en la gráfica siguiente, donde la lectura de los datos indican que tan sólo en el 2014, en el periodo comprendido de enero–mayo, por concepto general de autogenerados, han ingresado, \$3,186,365,916.00 (Tres mil ciento ochenta y seis millones trescientos sesenta y cinco mil novecientos dieciséis pesos 00/100 M.N), bajo el monto total que dictan los rubros de la Ley de Derechos en diversos artículos.

Sin embargo, es de hacerse notar que:

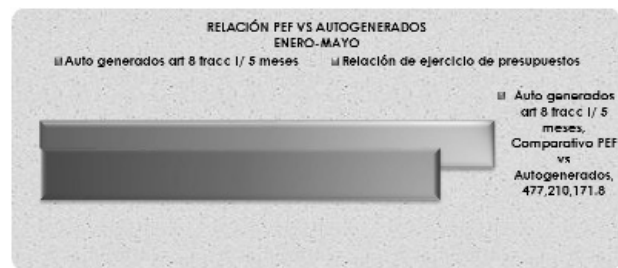
- a) Se rebasa el monto del presupuesto otorgado por la Federación al Instituto dentro de los primeros cinco meses, mismo que es de \$2,102,142,765.00 MN para ejercicio presupuestal anual.
- b) La correspondencia entre lo asignado y lo captado se muestra abismal, por lo que se estima

que el INM, se queda sin presupuesto dentro de los primeros tres meses del año.

- c) Se observa un punto de flotación en sus operaciones hasta el cierre del año fiscal, con el buen manejo de recursos autogenerados.

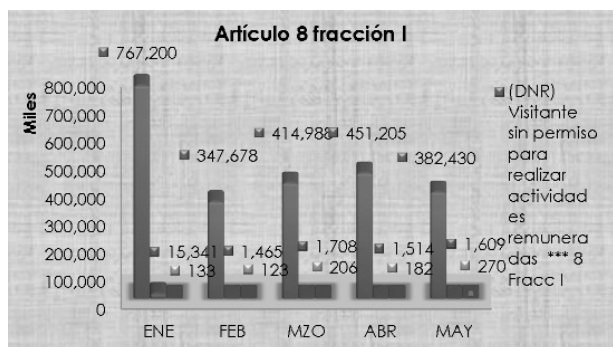
Total presupuesto 2014	Total de Ingresos PEF Autogenerados
\$ 2,102,142,765.00	\$ 2,744,266,348.00

Los montos ejercidos han sido calculados bajo el promedio estándar de acuerdo a la temporalidad marcada, lo que arroja un consumo total del presupuesto antes de los cuatro primeros meses aproximadamente, con lo que queda un remanente destinado a operaciones bajo el uso y aplicación de los recursos autogenerados. Para la estimación del cálculo se tomaron como base los cinco primeros meses del año/los montos reportados tanto en el PEF 2014 como en la sumatoria sólo de los montos correspondientes al artículo 8, fracción I, de la Ley Federal de Derechos.



Correspondencia y acotación gráfica de los montos totales, de acuerdo con el ejercicio 2014 en el periodo comprendido enero–mayo.

- a) Se observa la variación en las cantidades de concentración en alto grado de importancia para el INM, bajo el esquema del artículo 8, fracción I, de la Ley Federal de Derechos.



### Análisis general

El Instituto Nacional de Migración, desde sus orígenes, cuenta con una serie de cambios en sus funciones, fundamentos legales y reglas de operación para atención de migrantes en el país, donde, actualmente, basa parte de esa creación mediante un decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha **19/10/1993**, mismo que le da vida a la dependencia como un **órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, bajo** los estatutos, ejercicio y facultades que confiere la Carta Magna en su **artículo 89, fracción I**, al igual que la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los artículos 17 y 27**, en el mandato del entonces presidente de la República Mexicana, licenciado Carlos Salinas de Gortari.

Posteriormente, se le dictamina como institución de seguridad nacional, de acuerdo con lo entonces descrito en el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 en el 18 de mayo del 2005.

Sin embargo, de acuerdo con la partición de recursos autogenerables, los cuales se obtienen a través de lo estipulado en la Ley Federal de Derechos, en la obligatoriedad dictada bajo el artículo 18 –A, del propio ordenamiento, y en el encuadre del artículo 8, fracción I, donde relata la exactitud a la que corresponde las cantidades destinadas, así como los montos y porcentajes respectivos en ambos artículos, cuya publicación vigente data del 11 de diciembre del 2013, y su última reforma, en 13 de junio del 2014, no hace mención alguna para la modificación de aplicación o ejecución en porcentajes para el Instituto Nacional de Migración y el Consejo de Promoción Turística de México, de los cuales se extracta.

**Artículo 18-A. Los ingresos que se obtengan por la recaudación del derecho establecido en la fracción I del artículo 8o. de la presente Ley, se destinarán en un 20 por ciento al Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios que en materia migratoria proporciona, y en un 80 por ciento al Consejo de Promoción Turística de México para la promoción turística del país, el cual transferirá el 10 por ciento de la recaudación total del derecho al Fondo Nacional de Fomento al Turismo para los estudios, proyectos y la inversión en infraestructura que éste determine con el objeto de mejorar los destinos turísticos del país.**

Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos establecidos en los artículos 8, fracciones II, III, IV, V, VI, VII y VIII, 9, 10, 12, 13, 14 y 14-A de esta Ley, serán destinados a programas de modernización, equipamiento e infraestructura para mejorar el control fronterizo en la línea divisoria internacional del sur del país y a mejorar las instalaciones, equipos, mobiliario, sistemas y la calidad integral de los servicios en materia migratoria que presta el Instituto Nacional de Migración.

Donde, derivado del análisis del texto y redacción de la propia ley, tendremos que:

#### Promoción:

La palabra proviene del latín *promotio*, es la acción y efecto de promover, impulsar ya sea un proceso o una cosa, haciendo referencia a la toma de iniciativa para que un grupo determinado de personas o población objetivo conozca de un bien, servicio o producto en particular, el cual se pone a la venta.

#### Turístico:

Se define al término, como las actividades que pueden o desarrollan los seres humanos en conjunto o individualmente con motivo de esparcimiento, relajación o bien viajes de placer y descanso, ya sea en periodos establecidos o bien por lapsos breves de tiempo, donde para ello se requiere contar con instalaciones adecuadas al tema, que generalmente son propiedad de los particulares o empresas privadas en su mayoría.

### Promoción Turística:

Se entiende la alusión a la difusión de uno o varios lugares o destinos físicos de descanso y relajamiento para personas que representan una derrama económica favorable, para las empresas y el país destino, en ese estricto orden de captación de recursos.

### Campaña Publicitaria:

Se dice que son todo tipo de ideas creativas desarrolladas por una o varias personas con el claro objetivo de vender un producto, bien o servicio, mediante la captación de la atención de un público al cual se le crea la necesidad a partir de un campo de oportunidad donde puede penetrar dicho bien, servicio o producto sin tanta dificultad mediante la fijación del producto en la mente del consumidor bajo mecanismos de persuasión.

Siendo así, de acuerdo con la Ley Federal de Derechos, los recursos para la promoción turística que marca el destino del 80 por ciento de los recursos para el Consejo de Promoción Turística de México, son generados a través de trámites y servicios derivados de la operación del propio Instituto Nacional de Migración de acuerdo a sus facultades, y recaudado por medio de la Tesofe, el concepto de “**promoción turística**”, mismo que no explica la propia Ley en su artículo 8, fracción I, que señala:

“**Artículo 8.** Por la expedición del documento migratorio que acredita la condición de estancia se pagarán derechos conforme a las siguientes cuotas:

I. Visitante sin permiso **para realizar actividades remuneradas** \$305.65

...”

En este sentido, aun cuando las campañas publicitarias forman parte del mecanismo de satisfacción de necesidades de una sociedad o grupo de personas, a partir de la injerencia en mercados poco explotados o sobre explotados, ya sea con mucho o poco recurso, el impacto real y el éxito de una campaña publicitaria reaccionan a la exposición del bien, producto o servicio al que se ha expuesto a esa población objetivo, no necesariamente a la cantidad de recursos inyectados, el objetivo es en concreto, generar elementos tales co-

mo fascinación, deseo, identificación y sensación de pertenencia.

En el sentido estricto de que el Instituto Nacional de Migración realiza funciones de seguridad nacional y parte de estas es, la vigilancia y control de las zonas fronterizas del país, este fundamento legal sólo le otorga la captación, uso y destino del 20 por ciento de ese recurso financiero, por lo que se contrapone con el párrafo segundo del artículo 18-A, en donde menciona...

“Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos establecidos en los artículos 8, fracciones II, III, IV, V, VI, VII y VIII, 9, 10, 12, 13, 14 y 14-A de esta Ley, serán destinados a programas de modernización, equipamiento e infraestructura para mejorar el control fronterizo en la línea divisoria internacional del sur del país y a mejorar las instalaciones, equipos, mobiliario, sistemas y la calidad integral de los servicios en materia migratoria que presta el Instituto Nacional de Migración.”

**Un punto crucial del análisis demuestra la incertidumbre y baja de recursos conforme a la distribución económica recaudada y destinada sólo a la frontera sur del territorio nacional, dejando en actividad poco segura a las fronteras norte, este y oeste del país; de tal forma que la operatividad, mantenimiento, equipamiento, mobiliario y sistemas de calidad o control fronterizo no aportan la calidad integral de los servicios en materia migratoria. Esta brecha propicia que se caiga en el incumplimiento de la propia Ley en cuestión por falta de activos financieros. En función de ello, es recomendable solicitar la modificación de porcentajes de asignación a favor del INM, tanto para garantizar el desarrollo de actividades así como la calidad de servicios en materia migratoria.**

Como se puede apreciar en el dictamen que emite el IPN, el Instituto Nacional de Migración no ha tenido un despunte en el Presupuesto de Egresos de la Federación, teniendo que mitigar mayormente con los autogenerados sus necesidades de atención y política migratoria que emite la Secretaría de Gobernación.

## Presupuesto aprobado al INM (Pesos constantes. Base 2012 = 100)

Año	Aprobado PEF	Variación en pesos	Variación porcentual
2005	1,062,711,473	-	-
2006	1,185,616,012	122,904,538	12%
2007	1,199,597,341	13,981,329	1%
2008	2,183,744,514	984,147,173	82%
2009	1,801,052,257	(382,692,258)	-18%
2010	1,902,632,754	101,580,498	6%
2011	1,822,400,846	(80,231,909)	-4%
2012 <sup>1</sup>	1,832,383,813	9,982,967	1%

7

Consideramos que, al incluir ambos apartados, además de destinar más recursos al INM y a otras dependencias (como las secretarías de Salud y de Educación) para implementar los compromisos del Estado a raíz de la Ley de Migración, el Poder Legislativo dará un paso fundamental para combatir la opacidad del Ejecutivo en materia migratoria. Adicionalmente, permitirá avanzar en el proceso de rendición de cuentas entre poderes favoreciendo un sistema de evaluación sobre el destino del gasto en materia de protección a personas migrantes. Hecho que representará un avance en la protección y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes mexicanas y extranjeras en nuestro país.<sup>8</sup>

### INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (Millones de pesos)

Concepto	2014					
	Programa anual <sup>1/2</sup>		Enero-mayo P.F. <sup>3/</sup>	Avance %		
	Original	Modificado		Original	Modificado	
(1)	(2)	(3)	(4=81)	(5=82)		
Gasto total	2,102.1	2,081.8	576.8	27.4	27.7	
Gasto Directo	2,102.1	2,081.8	576.8	27.4	27.7	
Gasto corriente	2,102.1	1,888.7	666.6	31.9	31.4	
Servicios personales	1,776.2	1,776.6	481.7	27.1	27.5	
Gasto de operación	297.2	219.0	78.1	26.3	35.6	
Materiales y suministros	0.0	156.6	10.5	n.a.	6.7	
Servicios generales	0.0	58.4	67.8	n.a.	115.9	
Subsidios	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.	
Otros de corriente	88.7	0.0	0.0	0.0	n.a.	
Gasto de capital	0.0	89.2	11.0	n.a.	11.8	
Inversión física	0.0	88.7	5.9	n.a.	6.7	
Subsidios	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.	
Otros de inversión	0.0	4.5	5.1	n.a.	113.4	
Transferencias otorgadas	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.	

Notas: Las sumas parciales por área porcentual pueden no coincidir debido a redondeos.

1/ El Programa anual se refiere al presupuesto del Ejecutivo de la Federación aprobado por el Congreso de la Unión. El Programa modificado incluye las modificaciones al presupuesto subíndole que el órgano reportó a través del Sistema Integrado de Información.

2/ Incluye la totalidad de gastos de capital y de operación del gasto del mismo subíndice al que lo conforma, excluyendo el saldo.

3/ Otros preliminares con base en información reportada por el órgano a través del Sistema Integrado de Información.

n.a. no aplica.

Fuente: Dirección General de Estadística, Fideicomiso de la Secretaría Pública, Unidad de Planeación y Técnica de la Secretaría Pública.

Dentro de las recomendaciones del IPN se encuentran, entre otras, las siguientes:

**1. Redistribuir los recursos autogenerados del INM, el IPN, sugiere revertir el 80-20 en favor del INM en 100 por ciento, con respecto al pago de los derechos, con la intención de mejorar la calidad en el servicio y la eficacia en los proyectos.**

**Sin embargo, se considera que llevarlo a la paridad de 50 por ciento al INM, le permitirá en el mediano plazo atender de fondo el fenómeno migratorio.**

**2. Fortalecer y renovar las acciones tecnológicas en favor del INM (creando un software especializado para tener en tiempo real la información de quién y cómo entran al país, así mismo que se pueda enlazar con otras instancias de inteligencia y seguridad).**

3. Capacitar y certificar al personal del INM, para que el mismo se apegue a los protocolos de derechos humanos y sistematizar el trabajo realizado en las delegaciones federales a efecto de homologar el mismo entre sí.

4. Mejorar las condiciones de la **estación migratoria** de Ciudad de México y en general todas, conforme a la visita realizada, se observó y constataron la presencia de menores de edad, las cuales oscilan entre los 0 y 17 años, que por motivos de seguridad y protección al derecho del migrante, no tuvimos acceso a realizar un archivo fotográfico de las instalaciones y condiciones generales que presenta dicha estación, así como tampoco nos fue permitido realizar entrevistas con los viajeros sin permiso, concentrados en los espacios físicos destinados por el INM.

Sin embargo, en el recorrido, presenciamos que de la población observada destaca la particularidad de la persona adulta, adulta mayor, mujeres, mujeres en estado de gestación y hombres en diferentes edades y condiciones.

**5. Contar con un Instituto de Formación y Capacitación para Agentes Migratorios.**

-En términos generales, la inquietud radica en la constante migración de grupos delictivos quienes no identifican cual es la labor y el trabajo de un agente migratorio, con el de un agente de policía, ya sea federal, estatal o municipal, por lo que el personal de migración no cuenta con la capacitación mínima de acción y reacción para auto defensa y protección personal.

-Enfrentamiento o dispersión de motines, de los cuales pudieran ser víctimas en el traslado vía terrestre o aérea, e incluso en las propias instalaciones de las estaciones migratorias del país.

-Detección, control y evaluación de situaciones de riesgo.

-Atención, seguridad y primeros auxilios básicos y especializados que refuercen tanto las actividades como el servicio para el cual se encuentran desempeñando sus funciones dentro del INM, sin importar el área en la que se encuentren o la división a la que pertenezcan.

6. Fortalecer las áreas de atención al menor migrante.

-Los OPI son oficiales de Protección Infantil, los cuales se encargan de atender a los menores durante su estadía, en el territorio nacional, por lo que con el incremento de esta actividad en el flujo migratorio y en especial en este rango de edades, ya es insuficiente el personal con el que se cuenta, debido a que no tienen la misma preparación a detalle como la de un agente migratorio, o bien la capacitación del personal de Grupos Beta, donde ambos grupos de personal, tampoco son numerosos para las operaciones que se realizan en el día a día del INM, por lo que poco a poco se verán rebasados en demanda contra operación y efectividad del cumplimiento de las acciones establecidas.

-De acuerdo con el incremento y la ponderación estimada del flujo de migrantes no acompañados y menores de edad, que se reflejan en las gráficas presentadas líneas arriba del propio diagnóstico, se estima que la operación de las OPI, Beta y Agentes Migratorios será rebasada dentro de los dos a tres próximos años si no se incrementa

y refuerza la formación de los agentes migratorios.

En virtud de lo anterior, se concluye que:

Todo extranjero que ingrese al territorio mexicano estará al amparo de alguno de los programas que tiene a su cargo el INM. Y que se debe priorizar el bienestar y seguridad de quienes transitan, retornan, salen y se establecen en México.

Que en virtud de las actuales crisis que en materia migratoria presenta México es primordial que se tomen medidas inmediatas para evitar la vulnerabilidad de los derechos humanos internacionales del infante, quienes en todo momento deben ser protegidos por el Estado mexicano.

Que no todas las personas que ingresan a México como “visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas” son turistas meramente. Tal es el caso de estudiantes que vienen a cursos, seminarios, etcétera.

Que debido a que hoy en día el sector turístico en México ha crecido de una manera importante y consistente, puede generar recursos propios para auto promoverse, por lo cual resulta viable que los recursos autogenerados puedan destinarse al INM, con el fin de mejorar las instancias y servicios que complementan al sector mencionado.

Que para que el turismo continúe en crecimiento es necesario que México sea percibido como un país seguro y fiable para los extranjeros. Con un trato digno y con un total respeto a los derechos humanos. De hecho la seguridad es una de las principales pautas de valoración que una persona toma para elegir un destino turístico. De hecho la Organización Mundial del Turismo ha definido la seguridad turística como “la protección de la vida, de la salud, de la integridad física, psicológica y económica de los visitantes, prestadores de servicios y miembros de las comunidades receptoras”. Y en esta, como ya se ha puesto en evidencia, el Instituto Nacional de Migración juega un papel central, por lo que es primordial fortalecerlo.

La migración en México ha tenido bemoles, en donde el Estado mexicano debe poner atención pues ante los acontecimientos desafortunados en territorio mexicano, un destino turístico puede presentar una imagen en

el mercado de “destino inseguro”, posicionamiento que podría causar una desvalorización de México como destino vacacional.

Para una mejor comprensión de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos, se presenta el siguiente cuadro ejemplificativo:

## TEXTO VIGENTE

## PROPUESTA

## LEY FEDERAL DE DERECHOS

Artículo 18-A. Los ingresos que se obtengan por la recaudación del derecho establecido en la fracción I del artículo 8o. de la presente Ley, por lo que se refiere a los Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresen al país con fines turísticos, se destinarán en un 20% al Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios que en materia migratoria proporciona; y en un 80% al Consejo de Promoción Turística de México para la promoción turística del país, el cual transferirá el 10% de la recaudación total del derecho al Fondo Nacional de Fomento al Turismo para los estudios, proyectos y la inversión en infraestructura que éste determine con el objeto de iniciar o mejorar los destinos turísticos del país.

Los demás ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos establecidos en esta Sección, serán destinados a programas de modernización, equipamiento e infraestructura para mejorar el control fronterizo en la línea divisoria internacional del sur del país y a mejorar las instalaciones, equipos, mobiliario, sistemas y la calidad integral de los servicios en materia migratoria que presta el Instituto Nacional de Migración.

Los ingresos que se destinen al Fondo Nacional de Fomento al Turismo de conformidad con el primer párrafo de este artículo podrán ser utilizados para pago de adeudos generados con motivo de los financiamientos contratados para las inversiones en infraestructura a que se refiere dicho párrafo.

Artículo 18-A. Los ingresos que se obtengan por la recaudación del derecho establecido en la fracción I del artículo 8o. de la presente Ley, referente a los Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresen al país con fines turísticos, se destinarán en un 50% al Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios que en materia migratoria proporciona; y en un 50% al Consejo de Promoción Turística de México para la promoción turística del país, el cual transferirá el 10% al Fondo Nacional de Fomento al Turismo para los estudios, proyectos y la inversión en infraestructura que éste determine con el objeto de iniciar o mejorar los destinos turísticos del país.

Los demás ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos establecidos en esta Sección, serán destinados a programas de capacitación, modernización tecnológica, equipamiento e infraestructura para mejorar el control migratorio, las instalaciones, equipos, mobiliario, sistemas y la calidad integral de los servicios y programas que dependen del Instituto Nacional de Migración.

Para efectos de lo establecido en el párrafo que antecede, también serán considerados los ingresos obtenidos por el Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas sin fines turísticos.

Los ingresos que se destinen al Fondo Nacional de Fomento al Turismo de conformidad con el primer párrafo de este artículo podrán ser utilizados para pago de adeudos generados con motivo de los financiamientos contratados para las inversiones en infraestructura a que se refiere dicho párrafo.

Todo lo anterior sirva como razones contundentes para proponer la siguiente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforma el artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 18-A de la Ley Federal de Derechos para quedar como sigue:

**Artículo 18-A.** Los ingresos que se obtengan por la recaudación del derecho establecido en la fracción I del artículo 8o. de la presente Ley, referente a los Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que ingresen al país con fines turísticos, se destinarán en un 50% al Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios que en materia migratoria proporciona; y en un 50% al Conse-

**jo de Promoción Turística de México para la promoción turística del país,** el cual transferirá el 10% al Fondo Nacional de Fomento al Turismo para los estudios, proyectos y la inversión en infraestructura que éste determine con el objeto de iniciar o mejorar los destinos turísticos del país.

Los demás ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos establecidos en esta Sección, serán destinados a programas de **capacitación, modernización tecnológica,** equipamiento e infraestructura para mejorar el **control migratorio,** las instalaciones, equipos, mobiliario, sistemas y la calidad integral de los servicios y programas que dependen del Instituto Nacional de Migración.

**Para efectos de lo establecido en el párrafo que antecede, también serán considerados los ingresos obtenidos por el Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas sin fines turísticos.**

Los ingresos que se destinen al Fondo Nacional de Fomento al Turismo, de conformidad con el primer párrafo de este artículo podrán ser utilizados para pago de adeudos generados con motivo de los financiamientos contratados para las inversiones en infraestructura a que se refiere dicho párrafo.

### Transitorios

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

### Notas

1 Fuentes: Unidad de Política Migratoria, Boletines Estadísticos.

2 Solicitudes de Refugio México 2013- 2017 <http://observatorio-colef.org/?infograficos=mexico-nuevas-tendencias-y-retos-migratorios>

3 <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6008.pdf?view=1>

4 <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8459.pdf?view=1>

5 [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/CMW\\_C\\_MEX\\_CO\\_3\\_25926\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/CMW_C_MEX_CO_3_25926_S.pdf)



6Levitt, T. The marketing imagination. (New York: The Free Press, 1986).

7 Para el año 2012 el monto es el contenido en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012.

8 <http://www.letraese.org.mx/2011/11/hoja-informativa-5-opacidad-en-el-instituto-nacional-de-migracion/>

\* Cifras en millones de pesos.

\*\* Idem.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de noviembre de julio de 2018.

**Diputados:** Graciela Zavaleta Sánchez y Marco Antonio Medina Pérez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS VÍCTOR MANUEL PÉREZ DÍAZ Y JUAN CARLOS MUÑOZ MÁRQUEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Víctor Manuel Pérez Díaz, Juan Carlos Muñoz Márquez, así como las diputadas y los diputados de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

El delito de robo se ha incrementado de manera exponencial en los últimos años, por lo tanto, representa una problemática que afecta gran cantidad de regiones en el mundo, y México no es una excepción.

De acuerdo al reporte global de competitividad 2017-2018 del Foro Económico Mundial señala que las principales problemáticas para generar negocios se encuentra la corrupción, el crimen y robo.

La delincuencia está presente en muchos sectores que, por la naturaleza de sus actividades, son blanco fácil de este delito, entre los sectores más afectados a nivel nacional se encuentra el autotransporte federal de carga de mercancías, pasajeros, turismo y transporte privado de carga y transporte privado de personas; y el robo de hidrocarburos, delitos en materia de corrupción; delitos contra el transporte ferroviario y; robo, transporte y venta ilegal de hidrocarburos.

El robo de combustible se ha incrementado alarmantemente debido a la falta de planeación para la prevención de este delito o por no ser considerado como delito grave. De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estima que el robo de hidrocarburos asciende a mil millones de dólares por año. Asimismo, la ordeña de combustible de acuerdo a cifras de PEMEX se disparó un 868 por ciento en la última década, y se han identificado los estados con mayor ordeña del país, como lo es Puebla, Guanajuato, Tamaulipas, Veracruz y el Estado de México.

Las principales afectaciones respecto al robo de hidrocarburos se encuentran los riesgos para la seguridad de la población, daños al medio ambiente y descomposición del tejido social por involucrar a las comunidades aledañas.

Los delitos patrimoniales más comunes son el robo, que consiste en el apoderamiento de un bien mueble, ajeno, sin derecho ni consentimiento de la persona que puede disponer de ella con arreglo a la ley; por otra parte, el delito de daño que también es recurrente, consiste en el menoscabo de un bien ya sea mueble o inmueble derivado de un actuar del sujeto activo. Los supuestos anteriores, desde luego incluyen aquellas conductas cometidas en perjuicio de los servicios de autotransporte federal de carga, pasajeros y turismo, tano público como privado.

Como ya se ha señalado, el robo al autotransporte federal se ha incrementado de forma alarmante en los últimos años, lo cual ha afectado de manera importante tanto al sector privado como al público, generando importantes pérdidas de carácter económico que redundan en perjuicio de nuestra sociedad, ya que, por una parte, las víctimas resultan ser pasajeros o turistas; y por otra impacta de manera directa la cadena de producción de distintas mercancías.

Por su parte, el sector privado, a través de algunas organizaciones de transportistas, como la Cámara Nacional de Transporte de Carga, Cámara Nacional de Pasaje y Turismo y la Asociación Nacional de Transporte Privado reportan que en los últimos dos años el índice de robo de camiones de carga se disparó en todas las carreteras del país, incrementándose de 1,087 en el año 2015 a 1763 unidades en el 2016, lo cual representa un aumento del 62 por ciento, lo anterior, representa cuantiosas pérdidas a la industria.

Lo anterior, no sólo por el aumento considerable de su incidencia sino, también, porque a decir de las propias organizaciones, ante los incrementos en los robos al autotransporte, aumentó también el costo de seguridad para las empresas el cual ha pasado del 6 a 12 por ciento en el mismo periodo, asimismo, los autotransportistas de carga, pasaje, turismo y transporte privado de carga y transporte privado de personas, han venido modificando aspectos operativos de sus respectivas actividades, lo que en muchos casos incrementa los gastos de operación. Esto tiene que ver, entre otras cosas, con el sector asegurador pues ante la creciente actividad delictiva, compañías aseguradoras ahora definen al autotransporte como un mercado de alto riesgo, por lo que han comenzado a retirarse.

Otro aspecto que impacta a la industria del autotransporte es el robo de las unidades (tracto camiones, autobuses y remolques o cajas), en cuanto a las unidades de carga no son encontrados, por lo que se estima que el 50 por ciento de las unidades y de los vehículos ya no son recuperados, lo que sin duda afecta la competitividad del sector. Por su parte el robo de unidades de pasajeros (autobuses) se ha incrementado en un 275 por ciento en los últimos cuatro años.

En este sentido, cabe destacar que derivado de la comisión del delito de robo al autotransporte, se pueden cometer otros delitos de carácter grave, lo cual da pau-

ta a dos elementos emergentes, el primero es en el caso de los servicios de transporte de pasajeros, y consiste en que derivado de las circunstancias en las que se encuentran las víctimas (lejos de su lugar de residencia, sin conocer el territorio en el que se encuentran, etcétera), no presentan la denuncia correspondiente.

Por otra parte, en el caso del servicio de carga, la mercancía objeto de apoderamiento, es llevada al mercado informal de otra u otras entidades, y al encontrarse el conductor en la misma circunstancia de desconocimiento del espacio territorial en el que se encuentra, no da parte a la autoridad.

En cualquier de los casos anteriores la consecuencia natural es la impunidad derivado de que la autoridad no cuenta con los elementos necesarios para investigar los hechos correspondientes.

Las acciones de tipo empresarial deben ser reforzadas con una política de estado que evite que el robo al autotransporte llegue a representar la segunda actividad ilícita más lucrativa después del narcotráfico.

Sin embargo, se considera necesario se agreguen al catálogo del artículo 19 constitucional los Delitos Carreteros previstos en el artículo 376 Ter y los Delitos contra el Transporte Ferroviario previstos en los artículos 170, párrafo tercero, 286 y artículo 381, fracción XVII del Código Penal Federal.

La presunción de inocencia es un derecho humano que establece que todas las personas son inocentes hasta que se demuestre lo contrario. Esto quiere decir que la persona sujeta a un procedimiento penal no se considera responsable hasta que el juez dicte sentencia firme que declare su culpabilidad.

La prisión preventiva, se encuentra establecida en el párrafo segundo del artículo 19 constitucional, es acorde con el principio de presunción de inocencia, ya que regula como excepción la prisión preventiva.

De modo que la prisión preventiva, queda establecida como una medida cautelar y no como una sanción.

El artículo 19 constitucional determina dos tipos de prisión preventiva justificada y prisión preventiva oficiosa.

En la primera, es decir, la prisión preventiva justificada establece que el Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de Control dicha medida cautelar o el resguardo domiciliario, cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar:

- a) La comparecencia del imputado en el juicio;
- b) El desarrollo de la investigación;
- c) La protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad;
- d) Así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre que la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Sin que sea imperiosa la satisfacción de todas las causas de procedencia que se prevén en el artículo 19 constitucional, es decir, basta que se satisfaga cualquiera de los cuatro supuestos aludidos, ya sea única o conjuntamente, para que se estime la necesidad de decretarla al imputado, siempre que otras medidas cautelares sean insuficientes para garantizar alguno de los supuestos del artículo 167, párrafo primero, del Código Nacional de Procedimientos penales.<sup>1</sup>

Por su parte la prisión preventiva oficiosa procede en términos del catálogo establecido en el artículo 19 constitucional, tratándose de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud; los Tribunales Colegiados de Circuito en Tesis aislada han considerado<sup>2</sup> que este catálogo no debe considerarse exclusivamente como un aspecto estrictamente limitativo, sino potencialmente ejemplificativo o enunciativo, pues no extingue la posibilidad de reconocer otros delitos o supuestos procesales que las respectivas legislaciones estatales o la federación puedan considerar, como de prisión preventiva justificada, pues dicho precepto no está dirigido a limitar la facultad legislativa de las entidades de la república, o la federación.<sup>3</sup>

La práctica cotidiana ha demostrado que no han sido suficientes todas las variantes que el propio sistema

prevé para decidir y revisar lo relativo a las medidas cautelares, por ello la propuesta consiste en incorporar como medida cautelar la prisión preventiva oficiosa para los delitos de delitos carreteros; delitos contra el transporte ferroviario, debido a su alto nivel de peligrosidad, incidencia y repercusión social como meritorios de la máxima medida cautelar.

El transporte federal de carga en México constituye un factor estratégico para el desarrollo económico de nuestro país, además de un modo de integración nacional.

El autotransporte en 2017 movilizó 546.6 millones de toneladas, equivalente a 81 por ciento de la carga total trasladada en todos los modos de transporte y 81 por ciento de la carga movilizada vía terrestre (autotransporte y ferrocarril).<sup>4</sup>

El pasado 21 de febrero del año en curso, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia de Delitos Carreteros”. Este decreto reformó el artículo 381, primer y segundo párrafos; adicionando los artículos 376 Ter y 376 Quáter, y derogando la fracción XIII del artículo 381 del Código Penal Federal, así como la reforma al artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que lo tipifica de la siguiente manera:

Artículo 376 Ter. “A quien cometa el delito de robo en contra de personas que presten o utilicen por sí o por un tercero los servicios de autotransporte federal de carga, pasajeros, turismo o transporte privado...”

A pesar de esta reforma, la incidencia delictiva ha continuado en aumento como lo demuestra la estadística publicada por diferentes instituciones públicas y privadas.

En robo al autotransporte:

Actualmente el delito de robo al autotransporte de carga no es ajeno al problema de la inseguridad que se vive en el país, afectando seriamente a este sector y a sus usuarios por el incremento de robo de unidades y mercancías. El estudio realizado para Canacar, denominado *Agenda estratégica ante el impacto de la inseguri-*

dad en el sector de autotransporte de carga<sup>5</sup> concluye en lo siguiente:

En tan solo 7 años, el robo al sector del autotransporte de carga paso de 4 mil 959 delitos a 10 mil 230, teniendo un crecimiento del 106 por ciento.

Los estados de Puebla, Michoacán, estado de México y Tlaxcala concentran aproximadamente el 75 por ciento de los delitos al sector.

El 21 de febrero de 2018, el delito de robo al autotransporte de carga es tipificado del fuero federal, por lo que el sector espera cambios substanciales en la impartición y procuración de justicia.

Los costos incurridos por la inseguridad en 2017 ascendieron a 92 mil 500 millones de pesos, que representan el 0.5 por ciento del PIB nacional.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que al mes de agosto del 2018 en el fuero común se han reportado un total de 7 mil 785 robos de los cuales 6 mil 494 fueron con violencia y mil 291 sin violencia. En comparación con los 7 mil 431 del mismo periodo de 2017, con un incremento del 5 por ciento en lo que va del 2018.

La Procuraduría General de la República a en materia de delitos carreteros al mes de agosto ha generado la siguiente estadística:

Se han presentado 1468 Carpetas de Investigación en el fuero federal de las cuales 1132 son con violencia y 276 sin violencia.

Se han detenido a 127 imputados de los cuales 62 se encuentran en prisión preventiva, el resto está en libertad por los supuestos establecidos en los artículos 140 y 146 del CNPP.

De la estadística anterior cabe recalcar que a nivel federal únicamente en el 48 por ciento de los casos se ha logrado imponer la medida cautelar de prisión preventiva de libertad.

SensiGuard Supply Chain Intelligence Center reporta que en el segundo trimestre de 2018 se registraron un total de 4 mil 222 incidentes de robo a transporte de carga lo que implica un incremento del 107 por ciento

respecto del mismo período de 2016 y 27 por ciento con relación al segundo trimestre de 2017.

La Oficina Coordinadora de Riesgos Asegurados (OCRA), la cual reporta que al mes de agosto los reportes de vehículos robados al sector asegurador (35 por ciento del autotransporte de carga a nivel nacional) es de 7170 reportes de robo en 2018 en comparación con los 6 mil 432 reportes del año 2017 para tener un incremento del 11 por ciento nacional.

En robo al ferrocarril

La Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario señala que en el segundo trimestre de 2018 se reportaron mil 9 robos de los cuales 679 fueron actos de robos al tren y 330 robos a vías.

La Procuraduría General de la República a través de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, Coordinación de Supervisión y Control Regional reporta mil 194 denuncia de robo al ferrocarril.

En robo al transporte de pasajeros

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala en la incidencia delictiva del fuero común referente al robo en transporte público colectivo señala que de enero a agosto de 2018 se reportaron 8 mil 765 casos de dicho delito, de los cuales 7 mil 487, fueron cometidos con violencia, lo que implica más del 85 por ciento de eventos de esta naturaleza.

En este sentido el asunto no es menor, así como tampoco intrascendente, ya que la afectación social y económica del propio país que causa el robo de autotransporte federal, corresponde a incidencias, movilidad, organización y violencia del crimen organizado, actividad que es llevada a cabo por organizaciones delictivas, siendo las empresas y usuarios los que enfrentan costos en tiempo y dinero, así como perjuicio de la sociedad y economía de nuestro país.

Es por todo lo anterior, que se considera necesario que se incluya el delito de robo en contra de personas que presten o utilicen por sí o por un tercero los servicios de autotransporte federal de carga, pasajeros, turismo o transporte privado (robo al transporte de carga), así

como los actos ilícitos realizados en o contra el transporte ferroviario (robo al transporte ferroviario).

Con la aprobación del Nuevo Sistema Penal Acusatorio se dejó fuera la prisión preventiva en materia de posesión y portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea quedo fuera, siendo este un delito que representa un grave riesgo para la ciudadanía ya que fomenta la violencia y la inseguridad fortaleciendo en muchos casos a la delincuencia organizada

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Único: Se reforma el párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 19...**

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud; **así como en robo al autotransporte federal de carga, pasaje, turismo o transporte privado; en materia de corrupción; delitos contra el transporte ferroviario; robo, transporte y venta ilegal de hidrocarburos; el uso, la posesión y portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea.**

....

...

...

...

...

### **Transitorios**

**Primero:** El presente decreto entrara? en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá? realizar las adecuaciones normativas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, a más tardar en un plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo.

#### **Notas**

1 Prisión preventiva justificada. Procede imponerla, siempre que una diversa medida cautelar no sea suficiente para garantizar única o conjuntamente alguno de los supuestos previstos en el artículo 167, párrafo primero, del Código Nacional de Procedimientos Penales. Época: Décima Época Registro: 2017702 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 57, agosto de 2018, tomo III, materia(s): Penal Tesis: I.1o.P.120 P (10a.) Página: 2964.

2 Prisión preventiva en el Sistema Procesal Penal Acusatorio. El listado de delitos por los que debe ordenarse oficiosamente la imposición de esta medida cautelar, prevista en el artículo 19 de la constitución federal, no limita las facultades legislativas de los estados o la federación para considerar aplicable esa medida cautelar a otros ilícitos. Época: Décima Época Registro: 2016873 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 54, Mayo de 2018, Tomo III Materia(s): Penal Tesis: II.2o.P.64 P (10a.) Página: 2741.

3 En este sentido puede afirmarse que la Constitución establece aquellas hipótesis de carácter excepcional por las que se determina la prisión preventiva, esto es, el Constituyente concedió al legislador la facultad de precisar las conductas ilícitas por virtud de las cuales merecen el calificativo de grave.

4 Agenda Estratégica ante el impacto de la inseguridad en el sector de autotransporte de carga. Canacar

5 Estudio realizado por Consultores Internacionales S.C. experiencia con futuro.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 22 de noviembre de 2018.

**Diputados:** Juan Carlos Muñoz Márquez (rúbrica), Víctor Manuel Pérez Díaz.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 72 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES Y 25 DE LA LEY DE AEROPUERTOS, A CARGO DEL DIPUTADO ARMANDO REYES LEDESMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El que suscribe, Armando Reyes Ledesma, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción I del párrafo segundo del artículo 72 de la Ley General de Bienes Nacionales, y se adiciona la fracción XIV al artículo 25 de la Ley de Aeropuertos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El municipio como tal, comprende territorio, población y poder público. Por lo tanto, goza de autonomía gubernamental y administrativa, con bienes y patrimonio propio, cuya función es gestionar los intereses de una comunidad y dar solución a sus problemas.

En nuestro orden jurídico se reconoce al municipio como la entidad administrativa más próxima a los ciuda-

danos. Por tal razón las últimas reformas realizadas al artículo constitucional 115, han tenido el objetivo de otorgar mayores recursos y autonomía a los municipios, para fortalecer sus finanzas y permitirles administrar libremente sus bienes.

En este tenor, el artículo 115, fracción IV, de la Carta Magna establece que: los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a. Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

En este sentido queda claro que el derecho a gravar la propiedad, posesión o usufructo de su territorio, le corresponde exclusivamente a los estados o municipios.

En este sentido es justo que cuando un bien nacional se concesiona a un particular y éste realiza en el bien

concesionado, actividades económicas distintas al fin de la concesión, tal como sucede en los aeropuertos en México, deben pagar el impuesto predial a los municipios.

Este tema ya ha sido presentado en esta Cámara y particularmente en 2017, cuando se presentó una iniciativa para reformar y adicionar la Ley de Aeropuertos por parte de una legisladora del Partido Encuentro Social.

Es importante mencionar que una parte importante de los espacios destinados a los aeropuertos se destinan a cuestiones lucrativas, distintas al servicio público concesionado, al ser usadas como áreas para restaurantes, y locales comerciales y de servicios varios.

Por tal razón, pretender negarles tal derecho, podría dejar a los estados o municipios a merced del Congreso federal en materia de asuntos internos, lo que afectaría negativamente las finanzas de los municipios y la soberanía de los estados.

Recordemos que de acuerdo a nuestras leyes, la exención del pago de impuestos y derechos sólo es factible cuando:

- 1) El gobierno, en cualquiera de sus tres niveles, federal, estatal o municipal, sea el propietario del bien inmueble afecto;
- 2) Cuando un bien inmueble esté destinado o sea usado para un fin público; y
- 3) Cuando dichos inmuebles son utilizados por el propio gobierno y no por sus entidades paraestatales, como empresas o fideicomisos públicos, ni por particulares, como concesionarios o comodatarios.

En síntesis, todos aquellos bienes inmuebles que no cumplan con lo antes citado, deberán cubrir todo tipo de derechos, impuesto o gravamen que correspondan por ley a los estados y municipios.

Destacamos el hecho de que en la actualidad diversos municipios han entablado juicios ante autoridades federales, para poder cobrar el impuesto predial y las licencias de operatividad mercantil y de venta de alcoholes de diversos comercios a los que les rentan dichos espacios los concesionarios para que se puedan insta-

lar en las terminales aéreas o aeropuertos que se encuentran en los territorios de los municipios.

Es por tal razón y para abonar con una legislación más explícita que apoye en sus criterios a las autoridades jurisdiccionales que se debe precisar que la autoridad federal otorga la concesión a particulares, para que puedan prestar un servicio público específico y que por tanto todas aquellas otras actividades anexas a dicha concesión deben pagar los impuestos servicios y derechos estatales y municipales que pagan otros establecimientos comerciales o de servicios.

Esto con la finalidad de los concesionarios tengan claro que ellos prestan un servicio público, pero que el hecho de encontrarse dentro de un bien del dominio público de la nación, no los exime de cubrir los impuestos, derechos, gravámenes, u otras contribuciones municipales, tales como el impuesto predial, derecho por arrendamiento de cajones de estacionamiento, licencia y/o permiso de operatividad de giros mercantiles y/o comerciales, licencias y/o permisos de venta de alcoholes, servicio de agua, alcantarillado y/o drenaje, permiso y/o licencia para giros especiales y/o restringidos, licencias y/o permisos para colocación de anuncios y/o carteleras, recolección de residuos sólidos, entre otros.

Toda vez que efectivamente, los concesionarios prestan un servicio público y que los bienes inmuebles en donde se ubican las terminales aéreas están reconocidas como bienes del dominio público conforme a lo establecido en los artículos primero y segundo de la Ley de Aeropuertos y en el segundo, fracción cuarta de la Ley General de Bienes Nacionales.

Sin embargo, no puede dejarse de reconocer que también realizan o ejecutan servicios accesorios lucrativos ajenos a la prestación del servicio público, al ser completamente diversos a los de su objeto público, por lo que éstos si se encuentran obligados a cubrir toda contribución municipal, como refiere la propia Constitución federal.

En refuerzo de lo antes citado, la fracción cuarta del artículo 31, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos señala que todos estamos obligados a contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como de los estados, de la Ciudad de México y del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Por lo tanto, si las terminales aéreas concesionadas se encuentran dentro de los límites de los municipios, y entidades federativas, deben contribuir con su hacienda por todas aquellas actividades lucrativas ajenas al objeto central de la concesión.

Sobre todo, cuando se trata del impuesto predial cuyo objetivo es el de gravar la propiedad, usufructo o posesión del inmueble y sus construcciones con base en artículo 115, fracción IV, inciso a, de la Constitución federal.

Esto no implica de forma alguna pretender aplicar una carga impositiva al espacio aéreo nacional por el que transitan las aeronaves ni al servicio público de transporte aéreo toda vez que éstos están reservados para la federación, razón por la cual no se vulnera la fracción veintinueve del artículo 73 de la Carta Magna.

Toda vez que la pretensión legislativa de esta iniciativa pretende aplicar a favor de los municipios la carga tributaria del pago del predial a los concesionarios con base en la posesión y usufructo del inmueble, y no al servicio público que realizan los concesionarios de la operación de los aeropuertos.

Por tanto, deben aportar, presentar y tramitar todo tipo de licencias y permisos municipales, por aquellas áreas no relacionadas de manera directa con la prestación del servicio de transporte aéreo; los espacios destinados a cuestiones ajenas al servicio público concesionado.

Actualmente, las empresas que administran los principales 20 aeropuertos en el país, no pagan las contribuciones municipales que deberían estar enterando a los ayuntamientos, y por el contrario los gobiernos municipales se ven obligados a mantener los servicios públicos a estas instalaciones y sus accesos.

En ese tenor la presente iniciativa abona para impedir que con la explotación de los bienes y servicios públicos federales se enriquezcan los beneficiarios de las concesiones sin que éstos sean solidarios con los municipios.

En este tenor, es importante mencionar que en los artículos 14 y 16 de la Ley General de Bienes Nacionales, se menciona que:

Artículo 14. Las entidades o los particulares que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la federación en fines administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Artículo 16. Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

El mismo ordenamiento legal antes citado establece en el artículo 72. que: las dependencias administradoras de inmuebles podrán otorgar a los particulares derechos de uso o aprovechamiento sobre los inmuebles federales, mediante concesión, para la realización de actividades económicas, sociales o culturales, sin perjuicio de leyes específicas que regulen el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones sobre inmuebles federales. Para el otorgamiento de concesiones, las dependencias administradoras de inmuebles deberán atender lo siguiente:

**I. Que el solicitante cumpla con los requisitos establecidos en las leyes específicas que regulen inmuebles federales;**

II. Evitar el acaparamiento o concentración de concesiones en una sola persona;

III. Que no sea posible o conveniente que la federación emprenda la explotación directa de los inmuebles de que se trate;

IV. No podrán otorgarlas a favor de los servidores públicos que en cualquier forma intervengan en el trámite de las concesiones, ni de sus cónyuges o parientes consanguíneos y por afinidad hasta el cuarto grado o civiles, o de terceros con los que dichos servidores tengan vínculos privados o de negocios. Las concesiones que se otorguen en contravención a lo dispuesto en esta fracción serán causa de responsabilidades y de nulidad;



V. Que no se afecte el interés público;

VI. La información relativa a los inmuebles que serán objeto de concesión, será publicada con dos meses de anticipación al inicio de la vigencia de la concesión respectiva, en un diario de circulación nacional y en internet, y

VII. En el caso de concesiones de espacios sobre inmuebles federales que ocupen las dependencias administradoras de inmuebles, que la actividad a desarrollar por el concesionario sea compatible y no interfiera con las actividades propias de dichas dependencias, sujetándose a las disposiciones que las mismas expidan para tal efecto.

Las dependencias administradoras de inmuebles, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, conforme a las condiciones a que se refiere el artículo siguiente, emitirán los lineamientos para el otorgamiento o prórroga de las concesiones sobre los inmuebles federales de su competencia, sin perjuicio de las disposiciones legales aplicables. Asimismo, presentarán un informe anual a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión sobre las concesiones otorgadas en el periodo correspondiente.

Por lo que en esta propuesta de iniciativa se señala, en primer término que los aeropuertos concesionados deberán pagar el impuesto predial y las licencias y derechos municipales o estatales, por todas aquellas áreas que no sean directamente relacionados con el fin del servicio público consignadas en específico para los fines de la concesión; es decir, no debe tomarse en cuenta, única y exclusivamente la naturaleza jurídica de la concesión, sino que también han de ser consideradas las características y vocación de las áreas donde se ubica el aeropuerto y los servicios que éste presta mediante renta u otro tipo de contrato con otros particulares o directamente, para actividades de venta o servicios complementarios que impliquen el pago o remuneración directa por parte de los usuarios del aeropuerto.

En abono a esta pretensión legislativa citamos las siguientes tesis jurídicas:

**“Aeropuertos y Servicios Auxiliares. Se encuentra sujeto al pago del impuesto predial.**

Aun cuando el decreto presidencial de fecha tres de mayo de mil novecientos setenta y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho del mismo mes y año, en el que se acredita que Aeropuertos y Servicios Auxiliares se creó con el propósito fundamental de que fuera una entidad ágil y capacitada para llevar al cabo la administración, operación y mantenimiento de los aeropuertos federales, así como que sin desincorporarse del dominio público de la Federación, se retiraron del servicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y se entregaron a dicho organismo público descentralizado los mismos, tal circunstancia, no es obstáculo para estimar que la institución citada no sea sujeto del pago del impuesto predial, en razón de que, conforme a los artículos 2o. fracción V y 34 de la Ley General de Bienes Nacionales, debe atenderse al destino que se precisa como requisito indispensable para identificar a un bien de dominio público; para ello, el artículo 37 de la ley en comento establece que: “El destino de inmuebles federales para el servicio de distintas dependencias o entidades de la administración pública federal o de los gobiernos estatales o municipales; se formalizará mediante acuerdo de la Secretaría de Desarrollo y Ecología”.

Esto significa que, sólo dicha Secretaría, una vez practicado el análisis y estudio correspondiente, expedirá un acuerdo en donde se establezca que, determinado bien, perteneciente a alguna dependencia o entidad de la administración pública federal, ha sido destinado expresamente para el servicio de la misma; por tanto, si Aeropuertos y Servicios Auxiliares es un organismo público descentralizado, no puede otorgar a sus bienes, por sí solo la calidad de bienes de dominio público, sino que, dentro de esta clase únicamente se encontrarán aquellos que gozan del acuerdo de destino expedido por la citada dependencia, pues éste es un requisito sine qua non para su existencia como tal, y, por ende, para que pueda aplicársele el beneficio de la exención de contribuciones a la que se refiere el inciso c) de la fracción IV, del artículo 115 constitucional; de ahí, que si no se demuestra la existencia del acuerdo relativo, es obvio que el inmueble materia del juicio correspondiente no tiene la calidad que se aduce y consecuentemente, es objeto del pago de contribuciones, en particular, del pago del impuesto predial.

Amén de que, el impuesto respectivo en términos del artículo 6, de la Ley de Hacienda para el estado de

Chiapas, grava la propiedad, posesión y usufructo de predios, así como las construcciones sobre los mismos, pero no el espacio aéreo nacional en que transitan las aeronaves ni el servicio público de transporte aéreo, reservados a la Federación.

Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito Amparo directo 445/94. Eduardo Rigada González y Agustín Diosdado Conejo, en su carácter de apoderados del organismo público descentralizado del Gobierno Federal, Aeropuertos y Servicios Auxiliares. 8 de septiembre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Ángel Suárez Torres. Secretario: Ronay de Jesús Estrada Solís.

**Empresa de Participación Estatal. Para que sus bienes se consideren del dominio público, deben acreditar que cuentan con el acuerdo de destino expedido por la dependencia competente.**

La Ley General de Bienes Nacionales establece, en su artículo 2o., fracción quinta que, los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a ley, serán considerados como bienes de dominio público; por su parte el artículo 34 del mismo ordenamiento, en concordancia con dicha fracción señala que están destinados a un servicio público, los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Ahora bien, en relación con ambos preceptos, debemos atender al destino que se precisa como requisito indispensable para identificar a un bien de dominio público, para ello, el artículo 37 de la ley en comento establece:

“El destino de inmuebles federales para el servicio de las distintas dependencias o entidades de la administración pública federal o de los gobiernos estatales o municipales; se formalizará mediante acuerdo de la Secretaría de Desarrollo y Ecología”.

Esto significa que, sólo la citada secretaría, una vez practicado el análisis y estudio correspondiente expedirá un acuerdo en donde se establezca que, determinado bien, perteneciente a alguna dependencia o entidad de la administración pública federal, ha sido destinado expresamente para el servicio de la misma;

luego entonces, si la sociedad quejosa es una empresa de participación estatal, no puede otorgar a sus bienes, motu proprio el carácter de bienes de dominio público, sino que, dentro de esta clase únicamente se encontrarán aquellos que gozan del acuerdo de destino expedido por la mencionada dependencia, pues éste es un requisito sine qua non para tenerlo como tal y por ende para que pueda aplicársele el beneficio de la exención de contribuciones a la que se refiere el inciso c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional; pero, como no se demostró el acuerdo de destino, es obvio que el inmueble propiedad de la quejosa no puede tener la calidad que alega y, como consecuencia, sí es objeto del pago de contribuciones, en concreto, del pago del impuesto predial.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo 1393/91. Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, S.A. de C.V. 30 de octubre de 1991. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Rosa Elena González Tirado.”

De lo anterior podemos concluir, que en efecto todas aquellas áreas que no están afectas al objeto principal de la concesión, pueden ser motivo de carga fiscal por parte de las autoridades locales.

Para concluir, recordemos que uno de los argumentos para concesionar los aeropuertos, fue en su momento, que dichos concesionarios contribuirían al desarrollo regional mediante el pago de impuestos directos a las localidades donde llegaran a invertir y que, que se generarían empleos de calidad.

Es por todo lo antes expuesto que someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma la fracción I del párrafo segundo del artículo 72 de la Ley General de Bienes Nacionales, y se adiciona fracción XIV al artículo 25 de la Ley de Aeropuertos**

**Primero.** Se reforma la fracción I del párrafo segundo del artículo 72 de la Ley General de Bienes Nacionales, para quedar como sigue:

**Artículo 72.** Las dependencias administradoras...

Para el otorgamiento de concesiones, las dependencias administradoras de inmuebles deberán atender lo siguiente:

**I.** Que el solicitante cumpla con los requisitos establecidos en las leyes específicas que regulen inmuebles federales **y que garantice que cubrirá el pago de impuestos, derechos y demás contribuciones municipales o estatales que resulten del funcionamiento y destino de áreas resultantes de la concesión y que se destinen a usos distintos al fin directo del servicio público objeto de la concesión;**

II. a la VII. ...

Las dependencias administradoras de inmuebles...

**Segundo.** Se adiciona fracción XIV al artículo 25 de la Ley de Aeropuertos, para quedar como sigue:

Artículo 25. El título de concesión o permiso, según sea el caso, deberá contener, entre otros:

I. a la XIII. ...

**XIV. La obligación por parte del beneficiario de la concesión de cubrir todo tipo de impuestos que graven la propiedad, respecto de aquellos espacios destinados a cuestiones ajenas o relacionados de manera indirecta con la prestación del servicio público concesionado, asimismo, deberán tramitar ante los gobiernos estatales o municipales, todo tipo de permisos o licencias para los espacios destinados a situaciones distintas o relacionados de manera indirecta con la prestación del servicio público concesionado.**

#### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 22 de noviembre de 2018.

Diputado Armando Reyes Ledesma (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2o., 27, 28 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA GUADALUPE ALMAGUER PARDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

¿Quién aquí no conoce a José María Morelos y Pavón, el siervo de la Nación?, autor de los Sentimientos de la Nación e instaurador del Congreso de Anáhuac, ¿Quién no conoce al General Vicente Guerrero Saldaña? Consumador de la Independencia de México para que pudiéramos ser ciudadanos libres.

La grandeza de estos hombres nos debe llevar a reivindicar con orgullo todas las aportaciones sociales, culturales e históricas de los Afromexicanos, mismas que no han sido reconocidas en los libros de texto.

Por eso pedimos que la Secretaría de Educación Pública (SEP), corrija el error histórico de ignorar el origen de sus héroes patrios, la existencia y el legado Afromexicano.

Los afrodescendientes provienen de poblaciones africanas, que en su mayoría fueron traídos de manera forzada a México durante la conquista y principalmente en la colonia para sustituir la mano de obra indígena.

A más de 500 años de su llegada a México, los autodenominados negros jarocho, costeños o mascogos, siguen siendo objeto de discriminación y racismo, miles de afromexicanos viven en la invisibilidad total al no ser sujetos de derechos plenos por no estar reconocidos en la Constitución Política.

Por eso es importante el reconocimiento constitucional como una de las tres raíces culturales, sociales e históricas de nuestro país, junto con la indígena y la española, reconocimiento que debe ir acompañado con la asignación de recursos presupuestales para que las diferentes dependencias de gobierno atiendan sus demandas y de manera especial la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y, sus demandas se inscriban en el Plan Nacional de Desarrollo.

Tampoco existen políticas públicas, programas, proyectos productivos y acciones afirmativas que fomenten su desarrollo y tal situación ha sumido a los afromexicanos en la pobreza y marginación, quienes

carecen de los servicios elementales como los de salud, educación, agua, drenaje, luz e infraestructura en general, pero sobre todo son excluidos del desarrollo económico.

Ante esta problemática es necesario que los tres niveles de gobierno realicen campañas informativas de sensibilización y visibilización de la existencia, historia, tradiciones y cultura de los Afromexicanos, para que se asuman como tales, se facilite su autoadscripción y que el resto de la población los reconozca y respete.

Por todo esto es urgente que el Estado mexicano combata el racismo y la discriminación adoptando por ejemplo, las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas, de 1965 por medio de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. La Convención fue firmada por México el 1 de noviembre de 1966 y ratificada el 20 de febrero de 1975. Su entrada en vigor a nivel internacional tuvo lugar el 4 de enero de 1969, desde entonces el Estado Mexicano sigue sin aplicar estos convenios.

De igual forma, la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, aprobada y proclamada el 27 de noviembre de 1978 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, establece tanto la pertenencia de los seres humanos a una misma especie con un solo origen, como su igualdad en cuanto a dignidad y derechos. De este modo, la diversidad de las formas de vida y el derecho a la diferencia no pueden fundamentar en ningún caso prejuicios raciales ni legitimar, en la norma o en la práctica, ninguna conducta discriminatoria.

También con los acuerdos firmados en la Conferencia Mundial contra el Racismo la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de intolerancia, realizado en Durban en el año 2001, en el capítulo de Africanos y Afrodescendientes y los 14 programas de acción que el Estado mexicano no ha cumplido, y en el que los países firmantes se comprometen a facilitar la participación de los afrodescendientes en todos los aspectos políticos, económicos y culturales de la sociedad a que promuevan el conocimiento y el respeto de su patrimonio y su cultura.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) proclamó en 2011 como el Año Internacional de los Afrodescendientes, donde la comunidad internacional reconoce que representan un sector definido de la sociedad cuyos derechos humanos deben ser promovidos y protegidos.

Un gran número de países ya tienen en su legislación el reconocimiento constitucional de los Afrodescendientes cumpliendo con los acuerdos internacionales firmados también por México, país que no ha cumplido ni ha avanzado en el tema.

Es por ello que la iniciativa que ahora propongo a su consideración pretende saldar la deuda histórica con los Afromexicanos y cumplir con los mandatos internacionales reconociéndolos en la Constitución como una de las tres raíces culturales, sociales e históricas de México.

Esta iniciativa es resultado del trabajo y de la acción política de muchas organizaciones sociales y ciudadanos y Afromexicanos, que reclaman su reconocimiento y respeto a sus derechos humanos: responde a la esperanza y demandas de justicia de la población; materializa los hallazgos académicos alcanzados por muchos historiadores, antropólogos, sociólogos y luchadores sociales comprometidos con las causas de nuestros hermanos afromexicanos.

Retoma las aportaciones de instituciones de gobierno que han trabajado intensamente en este tema y que han difundido publicaciones al respecto como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)

También parte de estas aportaciones son resultado de las conclusiones del Foro Nacional Afromexicano, rumbo al reconocimiento constitucional como una de las tres raíces culturales del país, que se realizó en la Cámara de Diputados el 9 y 10 de septiembre de 2013, donde por primera vez se les abrieron las puertas a las organizaciones civiles y Presidentes Municipales, Afromexicanos, así como a instituciones educativas, instituciones de gobierno y Diputados locales.

Coincide también con las observaciones, inquietudes y propuestas de infinidad de académicos y activistas de diversos países que confluyen con nuestra visión e in-

tereses en la materia; de igual manera constituye una respuesta concreta, desde la visión del Legislativo mexicano, frente a los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en la lucha contra la discriminación y el racismo

Responde a la aspiración de poner al día el contenido de nuestra Carta Magna respecto a los derechos de los afromexicanos, frente a proyectos de legislación como las de Guerrero y Oaxaca.

Finalmente, la presente iniciativa constituye la posibilidad de que el Estado mexicano pague la deuda histórica que tiene hacia la población Afromexicana del país que se concentra en su mayoría en los estados de Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Yucatán, Chiapas, Tabasco, Michoacán, Guanajuato, Nayarit, Coahuila, y la Ciudad de México, aunque los hay por toda la República.

Es importante señalar que las modificaciones propuestas en la constitución están basadas en los derechos de los pueblos indígenas ya que en ambas constituyen las raíces culturales de nuestra patria y, por lo tanto, ambas tienen derecho a contar con el mismo nivel de garantías.

### Fundamentación de la iniciativa

Artículo 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.

### Denominación del proyecto

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma artículos 2, 27, 28 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.** Se reforman los artículos 2, 27, 28 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciarse la coloniza-

ción y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas **así como en los pueblos y comunidades afromexicanas, que son aquellos cuyos ascendientes provienen de poblaciones africanas, que fueron traídos de manera forzada durante la conquista y mayormente en la colonia para sustituir la mano de obra indígena, o que arribaron a nuestro país con posteridad y que comparten rasgos culturales y sociopolíticos con otros pueblos.**

La conciencia de su identidad deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas y **afromexicanos**.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena o **afromexicano**, aquellas que formen unas unidades sociales, económicas y culturales, asentadas en un territorio.

El derecho de los pueblos indígenas y **afromexicanos** a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y **afromexicanas** se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas y **afromexicanas** a la libre determinación y en consecuencia a la autonomía para:

I. a VI.

VII. Elegir en los municipios con población indígena y **afromexicana**, representantes ante los ayuntamientos.

**El Estado garantizará la plena participación en materia electoral de los pueblos indígenas y Afromexicanos.**

...

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado para garantizar ese derecho en todos los juicios

y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. **Lo mismo aplica para los afromexicanos cuando así corresponda.**

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas **y afromexicanos** en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas **y afromexicanos** como entidades de interés público.

A. La Federación, los Estados y los Municipios para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas **y afromexicanos** y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerá las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas **y afromexicanos** y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas **y afromexicanos**, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas **y afromexicanas** con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas **y afromexicanos** en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pue-

blos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas **y afromexicanas**. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas **y afromexicanos** mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas **y afromexicanas** y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas **y afromexicanas** al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas, **así como los pueblos afromexicanos** puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas **y afromexicanas** mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes e los pueblos indígenas **y afromexi-**

**canos**, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres, apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso incorporar las recomendaciones y propuestas que realice. **Lo mismo se aplicará en el caso de las comunidades y pueblos afromexicanos.**

...

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas **y afromexicanos**, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos, tal y como lo establezca la ley.

**Artículo 27. ...**

...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I a VI...

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras **tanto** de los grupos indígenas **como las de los afromexicanos**

...

...

VIII. a XX

**Artículo 28...**

...

Corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El Instituto notificará al Secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias, las indígenas y **aquellas de los afromexicanos**, las que sujetarán, de acuerdo a sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2º, 3º, 6º, y 7º, de esta Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes.

Artículo 115....

I...

II...

II...

a) - i)

...

...

Las comunidades indígenas **y afromexicanas**, dentro del ámbito municipal podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

**Transitorios**

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

**Segundo.** Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo señalado en el presente decreto.

**Tercero.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las Entidades Federativas y del Distrito Federal contarán con un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este decreto para, en el ámbito de sus respectivas competencias, efectúen las adecuaciones secundarias correspondientes.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 22 de noviembre de 2018.

Diputada María Guadalupe Almaguer Pardo (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 63 BIS A LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, A CARGO DEL DIPUTADO IRINEO MOLINA ESPINOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, diputado 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 XXIV, 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, presenta ante esta honorable soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un artículo 63 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en materia de combate al nepotismo y fortalecimiento del sistema nacional anticorrupción**, al tenor de la siguiente

#### Exposición de Motivos

La presente iniciativa es la tercera de una serie de propuestas legislativas para fortalecer el Sistema Nacional Anticorrupción, así como para combatir las acciones, omisiones y hechos relacionados con corrupción

que atentan contra la debida función pública y generan perjuicio al erario público y en general a todos los elementos que conforman un Estado.

Es práctica común desde la antigüedad, que personas que han ocupado o ejercido cargos públicos, integren al mismo a sus parientes, esta situación se ha vivido desde los albores de la civilización y se sigue realizando hasta nuestros días.

Este tipo de acto se conoce como nepotismo, que de acuerdo al significado que le asigna el Diccionario de la Real Academia de Lengua Española, en su edición electrónica del Tricentenario de 2017 (se puede consultar en <http://dle.rae.es/?id=QPZCcSz>), constituye la “desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos”.

Ante dicha definición, entendemos como acepción moderna del término nepotismo a aquella predilección o favorecimiento que algunos funcionarios que ocupan cargos públicos poseen respecto a su familia, allegados y amigos a la hora de realizar concesiones o para que se les prefiera en la contratación o designación como empleados federales, estatales o municipales o para que obtengan prebendas.

A través del nepotismo una persona puede acceder a un empleo público por su parentesco, cercanía o lealtad a un servidor público y no por mérito o capacidad propia, por ello, esta acción viola los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público, considerándose como un acto de corrupción.

El significado original de “nepotismo” deriva del griego antiguo *nepos* traducido al español como “sobrino”. En la época romana hubo un caso muy famoso de nepotismo cuando el emperador Pompeyo otorgó importantes responsabilidades a su yerno Metelo Escipión quien no contaba con capacidad ni conocimientos militares y fue denunciado por Marco Antonio ante el Senado.

En el caso de México, ejemplos de actos de nepotismo tenemos muchos, como aquellos que han sido generados por presidentes, gobernadores y funcionarios públicos que han favorecido candidaturas, designaciones o contrataciones de hijos, hermanos, primos, parientes,



cónyuges o concubinos, generando un tipo de herencia en la consecución de los cargos públicos, sin que dichos familiares o amistades cuenten con experiencia probada ni méritos propios.

Como ya lo hemos podido establecer, el nepotismo es una de las muchas formas de la corrupción, mediante la cual se obtienen beneficios económicos no sólo directamente por un servidor público, sino se puede generar hasta un beneficio económico a una familia completa.

Cabe hacer mención de que en nuestro país se han hecho diversos intentos por combatir el fenómeno de la corrupción del que forma parte el nepotismo, entre las que se encuentran reformas constitucionales y legales para conformar el Sistema Nacional Anticorrupción.

Pero pese a los mecanismos legales administrativos, penales, civiles y laborales con los que se cuenta hasta este momento, expresamente no se sanciona el nepotismo, aún y cuando hemos podido apreciar que dicho fenómeno ha ido creciendo de manera considerable en México, atentando no sólo a la debida función pública sino de manera directa al principio de igualdad de oportunidades a nivel laboral que es parte del servicio público, toda vez que cargos o puestos de dicho sector son ocupados y ejercidos por familiares de los funcionarios o servidores públicos que fungen como titulares, jefes o responsables, o que ejercen influencia en las áreas en donde se desempeñarán sus familiares, lo que afecta el servicio público al prescindir de personas que cuenten con los conocimientos, estudios y habilidades que requiere los distintos puestos y cargos públicos.

A raíz de la reforma Constitucional por la que se crea el Sistema Nacional Anticorrupción y de las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al Código Penal Federal y la creación y entrada en vigor de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todo representante y servidor público debe estar consciente de que el servicio y función públicas son acciones de gobierno orientadas a la satisfacción de necesidades y demandas de la población que forman parte del Estado Mexicano.

De igual manera, todo funcionario o servidor público ya sea designado o electo popularmente, debe tener

bien claro que debe su sueldo y en consecuencia sus funciones-atribuciones a la sociedad, por tal motivo, al ejercer dichos cargos, asume la responsabilidad con la misma y que le debe su completa lealtad.

Si bien la corrupción y el nepotismo se encuentra inmersa en muchos ámbitos de la vida social y gubernamental, ya no podemos tolerarla, ya que atenta contra el buen gobierno, la economía, la eficiencia y eficacia de la función y el servicio públicos, lo que se traduce en que México no pueda dejar de ser un país de desigualdades.

Debe quedar claro para todo individuo que haya sido electo mediante sufragio universal o designado para ejercer cargos públicos, que la sociedad le otorgó una confianza, por lo que su actuar debe ajustarse al interés colectivo de la sociedad, por lo que debe regirse por una ética consolidada a partir de valores fuertemente arraigados de cumplimiento y acatamiento de la ley y de las distintas normas, y sobre todo, que el objetivo de su encargo debe ser servir al pueblo y mantener la lealtad a la nación y a sus instituciones.

No pasamos por alto el hecho de que el nepotismo no es exclusivo de la función pública, sino que dicho fenómeno también se da en la iniciativa privada, en empresas que también reportan dichos actos de corrupción y que se traducen en amiguismo y compadrazgos a la hora de obtener un empleo, un aumento de sueldo o un ascenso, en donde se ponen en evidencia situaciones en que los jefes o empleados utilizan el poder para brindar ciertas concesiones a sus familiares o amigos.

La práctica del nepotismo tanto en el sector público como en el sector privado, genera afectaciones a corto, mediano y largo plazo, ya que se contrata a personal no calificado, relativamente incapaz o poco eficiente en términos profesional o técnico afectando al erario público al aceptar un cargo con una remuneración para el que una persona no se encuentra debidamente preparada, o afectando el patrimonio de un particular, lo que éticamente resulta deshonesto.

Se estima que por sí mismo el nepotismo implica el abuso de los puestos o recursos públicos por integrantes de los sectores públicos y privados, como lo ha establecido Transparencia Internacional al considerarlo como el uso indebido del poder otorgado para benefi-

cio personal, generando una ventaja de quien comete el acto indebido que vulnera la debida función pública que le fue confiada.

Con la materialización del nepotismo se le da mal uso a los cargos públicos y a la autoridad conferida en los mismos, que le permite al infractor obtener un lucro como en los casos de cohecho, peculado, desvió de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, actuación bajo conflicto de interés, enriquecimiento oculto o contratación indebida, tráfico de influencias, encubrimiento o desacato que constituyen actos que afectan el desarrollo de la sociedad.

Estimamos que la confianza en el gobierno es fundamental en cualquier sociedad, en especial cuando los ciudadanos esperan que los servidores públicos observen un comportamiento apegado a los principios, normas y valores de honradez, eficacia y responsabilidad, por ello, estamos convencidos de que todas las acciones emprendidas para combatir las prácticas corruptas dotarán de credibilidad y certidumbre a los tres niveles de gobierno y poderes de la unión, evitando éste mal público, toda vez que el nepotismo es una manifestación de corrupción exteriorizada por la repartición de cargos entre familiares y amigos, cuya falta o vicio enferma a las instituciones públicas.

La presente iniciativa pretende combatir el nepotismo como parte de los actos de corrupción administrativa, por manifestarse en la esfera gubernamental y estar relacionada directamente con funcionarios y servidores públicos, en donde se da un mal uso de la función y recursos públicos para obtener beneficios particulares, trasgrediendo el papel institucional y la observancia de las directrices que rigen el cargo que ostenta o la función que cumple.

El suscrito considera que una forma efectiva para inhibir el nepotismo en el servicio y función pública, es aplicando mecanismos para sancionar severamente la concesión de empleos o cargos públicos, y en general cualquier tipo de beneficios a familiares de funcionarios o servidores públicos que pertenezcan y que por razón de su puesto, cargo o función tengan injerencia en la contratación de personal en los Poderes Legislativo y Judicial, órganos constitucionales autónomos, dependencias y entidades de la administración pública federal, y de las entidades federativas, municipios y al-

caldías, procuradurías o fiscalías general y locales órganos jurisdiccionales que no formen parte de los poderes judiciales, empresas productivas del Estado, así como cualquier otro ente sobre el que tenga control cualquiera de los poderes y órganos públicos de los tres órdenes de gobierno.

Por ello, se propone incluir la figura del nepotismo en el Capítulo Segundo del Título Tercero de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que prevé las faltas administrativas graves de los Servidores Públicos, por lo que se consideraría al nepotismo como causa de responsabilidad administrativa grave, lo que se estima que favorecería la contratación de personal calificado y se combatiría la contratación de familiares de servidores o funcionarios públicos que tuvieran lealtad a intereses particulares o de grupo, en perjuicio del interés y erario públicos.

Es de hacer notar que si incluimos al nepotismo dentro de las conductas consideradas como faltas administrativas graves, resulta oportuno que la prohibición de contratación de familiares sea para parientes por consanguinidad y por afinidad de los servidores públicos, entendiéndose al parentesco de consanguinidad como el que existe entre personas que descienden de un mismo progenitor, y por parentesco de afinidad, el que se contrae por el matrimonio, entre el varón y los parientes de la mujer, y entre la mujer y los parientes del varón, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 293 y 294 del Código Civil Federal.

Para que dicha prohibición sea más estricta, se estima oportuno que en el caso de los parientes consanguíneos sea hasta el cuarto grado y respecto al parentesco de afinidad hasta el segundo grado, además de prohibir la contratación de personas vinculadas con servidores públicos por matrimonio y concubinato.

Un factor importante para la procedencia de la presente iniciativa radica en que los costos de su implementación serían mínimos, toda vez que desde 2015 ya se cuenta con las disposiciones e instituciones que implementan el Sistema Nacional Anticorrupción, incluso con la Fiscalía encargada de investigar los delitos de hechos de corrupción.

Por todo lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se propone reformar la Ley General de Responsabilidades Administrativas para combatir el nepotismo en la función pública y para el fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción**

**Artículo Único:** Se adiciona un artículo 63 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

**Artículo 63 Bis.** Cometerá nepotismo el servidor público que valiéndose de las atribuciones o facultades de su empleo, cargo o comisión, directa o indirectamente, designe, nombre o intervenga para que se contrate como personal de confianza, de estructura, de base o por honorarios en el ente público en que ejerza sus funciones, a personas con las que tenga lazos de parentesco por consanguinidad hasta el cuarto grado, de afinidad hasta el segundo grado, o vínculo de matrimonio o concubinato.

**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 22 de noviembre de 2018.

Diputado Irineo Molina Espinoza (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MARIBEL MARTÍNEZ RUIZ Y ÁNGEL BENJAMÍN MONTOYA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La que suscribe, Maribel Martínez Ruiz, en nombre propio y de Benjamín Robles Montoya, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77, 78 y 102, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 329, 331, 332, 333 y 334 del Código Civil Federal, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas, dice que la violencia de género es todo tipo de violencia basada en la única y exclusiva condición de ser mujer. Dichos actos de violencia pueden tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico e incluso económico o patrimonial para la mujer; así como las amenazas de provocarle dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

La violencia contra la mujer ha escalado a niveles inimaginables en México, estudios realizados han llegado a señalar que, en promedio, son asesinadas 9 mujeres diariamente.

Esta realidad limita la libertad de movimiento de mujeres y niñas, reduce su capacidad de estudiar, trabajar y participar plenamente en la vida pública, acceder a servicios esenciales y a disfrutar de oportunidades culturales y de ocio, asimismo, repercute negativamente en su salud y bienestar. No obstante, en no pocos casos, esta violencia se da también desde el ámbito privado, sobre todo dentro del hogar y como parte de la familia.

Este aumento desmedido en los casos de violencia contra las mujeres por razón del género no es fortuito, proviene de una cultura política, social y jurídica en la que se nos ha inculcado que existen roles de género y

que, en función de ellos, las mujeres tenemos asignadas ciertas tareas, mientras que los varones tienen asignadas otras. Asimismo, se nos ha enseñado a que las mujeres estamos destinadas a las labores domésticas y de cuidado, mientras que los varones son quienes salen a la calle a buscar el sustento para su familia.

La antropóloga Marcela Lagarde señala que, al convertirse la mujer en la reproductora de la prole, su trabajo ha consistido en satisfacer las necesidades básicas de los otros y que, con el establecimiento de la familia, se depositó en la mujer las tareas domésticas y de cuidado sin ninguna retribución por ello, lo que reitero, la ha colocado en un estado obligatorio de subalternancia con respecto a los varones de su familia, es decir, primero su padre y posteriormente su esposo.

Tan arraigado está este concepto en el ideario colectivo que el sociólogo Roberto Castro Pérez señala que la violencia simbólica contra las mujeres es el nivel de violencia en el que existe la cooperación inconsciente de las propias mujeres, pues a lo largo de la historia ellas mismas comenzaron a manifestar que “el importante” era el hombre, pues las estructuras simbólicas están profundamente arraigadas a través de siglos de acondicionamiento: las mujeres cooperan voluntariamente (aunque inconscientemente) con su propia dominación.

A escala internacional ha habido importantes esfuerzos por sancionar, evitar y erradicar los distintos tipos de violencia contra las mujeres que se han plasmado básicamente en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Instrumentos que, cabe señalar, han sido firmados y ratificados por el gobierno mexicano, por lo que deben ser atendidos de manera urgente.

También en México se han hecho esfuerzos importantes para legislar en materia de discriminación y violencia en contra de las mujeres, lamentablemente vemos que el fenómeno, lejos de disminuir crece y crece con más furia y saña.

De ahí la urgencia de plantearnos los siguientes objetivos:

- a) Eliminar la discriminación entre mujeres y varones en todos los órdenes de la vida.
- b) Garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida sin violencia.
- c) Generar condiciones aptas para sensibilizar y prevenir, sancionar y erradicar la discriminación por razón de género.
- d) Erradicar la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones y ámbitos.
- e) Remover patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres.
- f) Allanar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de cualquier tipo o manifestación de violencia.

Como parte de las medidas correspondientes a remover patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres, las y los legisladores tenemos la responsabilidad de generar normas tomando en consideración los papeles, capacidades y responsabilidades socialmente determinados para hombres y mujeres, ya que son éstos los que propician las desigualdades de género existentes en nuestra sociedad; tenemos que reconocer que estas diferencias implican desventajas jurídicas, es decir, que las leyes y reglamentos que se aplican, sí tienen un impacto diferenciado en hombres o en mujeres, por lo que, desde la elaboración de las mismas, deben de considerarse estas diferencias para lograr, en la práctica, el principio de igualdad jurídica.

La presente iniciativa busca eliminar estereotipos basados en el género y democratizar la institución del matrimonio y la familia.

Para facilitar el estudio y comprensión de la presente iniciativa, se presenta siguiente cuadro comparativo, en el que puede diferenciarse el texto vigente y la propuesta planteada.

CÓDIGO CIVIL FEDERAL	
<b>Artículo 147.-</b> Cualquiera condición contraria a la perpetuación de la especie o a la ayuda mutua que se deben los cónyuges, se tendrá por no puesta.	<b>Artículo 147.-</b> Cualquiera condición contraria a la ayuda mutua que se deben los cónyuges, se tendrá por no puesta.
<b>Artículo 148.-</b> Para Contraer matrimonio el hombre necesita haber cumplido dieciséis años y la mujer catorce. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal o los Delegados según el caso, pueden conceder dispensas de edad por causas graves y justificadas.	<b>Artículo 148.-</b> Para Contraer matrimonio, los contrayentes necesitan haber cumplido dieciocho años. <b>Por ningún motivo se concederán dispensas de edad.</b>
<b>Artículo 149.-</b> El hijo o la hija que no hayan cumplido dieciocho años, no pueden contraer matrimonio sin consentimiento de su padre o de su madre, si vivieren ambos, o del que sobreviva. Este derecho lo tiene la madre aunque haya contraído segundas nupcias, si el hijo vive con ella. A falta o por imposibilidad de los padres, se necesita el consentimiento de los abuelos paternos, si vivieren ambos, o del que sobreviva; a falta o por imposibilidad de los abuelos paternos, si los dos existieren, o del que sobreviva, se requiere el consentimiento de los abuelos maternos.	<b>Artículo 149.- Derogado.</b>
<b>Artículo 150.-</b> Faltando padres y abuelos, se necesita el consentimiento de los tutores; y faltando éstos, suplirá el consentimiento, en su caso, el Juez de lo Familiar de la residencia del menor.	<b>Artículo 150.- Derogado.</b>
<b>Artículo 151.</b> Los interesados pueden ocurrir al Jefe del Gobierno del Distrito Federal o a los Delegados, según el caso, cuando los ascendientes o tutores nieguen su consentimiento o revoquen el que hubieren concedido. Las mencionadas Autoridades, después de levantar una información sobre el particular, suplirán o no el consentimiento.	<b>Artículo 151. Derogado.</b>
<b>Artículo 152.-</b> Si el juez, en el caso del artículo 150, se niega a suplir el consentimiento para que se celebre un matrimonio, los interesados ocurrirán al Tribunal Superior respectivo, en los términos que disponga el Código de Procedimientos Civiles.	<b>Artículo 152.- Derogado.</b>
<b>Artículo 153.-</b> El ascendiente o tutor que ha prestado su consentimiento firmando la solicitud respectiva y ratificándola ante el Juez del Registro Civil, no puede revocarlo después, a menos que haya justa causa para ello.	<b>Artículo 153.- Derogado.</b>

<b>Artículo 154.-</b> Si el ascendiente o tutor que ha firmado o ratificado la solicitud de matrimonio falleciere antes de que se celebre, su consentimiento no puede ser revocado por la persona que, en su defecto, tendría el derecho de otorgarlo; pero siempre que el matrimonio se verifique dentro del término fijado en el artículo 101.	<b>Artículo 154.- Derogado</b>
<b>Artículo 155.-</b> El juez que hubiere autorizado a un menor para contraer matrimonio no podrá revocar el consentimiento, una vez que lo haya otorgado, sino por justa causa superveniente.	<b>Artículo 155.- Derogado.</b>
<b>Artículo 156.-</b> Son impedimentos para celebrar el contrato de matrimonio: I. La falta de edad requerida por la ley, cuando no haya sido dispensada; II. La falta de consentimiento del que, o los que ejerzan la patria potestad, del tutor o del juez, en sus respectivos casos; III. ... IV. ... V. El adulterio habido entre las personas que pretendan contraer matrimonio, cuando ese adulterio haya sido judicialmente comprobado; VI. El atentado contra la vida de alguno de los casados para contraer matrimonio con el que quede libre; VII. La fuerza o miedo grave. En caso de raptó, subsiste el impedimento entre el raptor y la raptada, mientras ésta no sea restituida a lugar seguro, donde libremente pueda manifestar su voluntad; VIII. La impotencia incurable para la cópula; y las enfermedades crónicas e incurables, que sean, además, contagiosas o hereditarias. IX. ... X. ... De estos impedimentos sólo son dispensables la falta de edad y el parentesco de consanguinidad en línea colateral desigual.	<b>Artículo 156.- ...</b> <b>I.</b> La falta de edad requerida por la ley; <b>II. Derogada;</b> <b>III. ...</b> <b>IV. ...</b> <b>V. Derogada;</b> <b>VI. ...</b> <b>VII.</b> La fuerza o miedo grave. <b>En caso de delitos contra la libertad, el normal desarrollo psicosexual o el libre desarrollo de la personalidad, subsiste el impedimento entre el imputado y la víctima, mientras ésta no sea restituida a lugar seguro, donde libremente pueda manifestar su voluntad;</b> <b>VIII. ...</b> <b>IX. ...</b> <b>X. ...</b> De estos impedimentos sólo es dispensable el parentesco de consanguinidad en línea colateral desigual. <b>La fracción VIII es dispensable cuando ambos contrayentes acrediten fehacientemente haber obtenido de institución o médico especialista, información referente a los alcances, los efectos y la prevención de la enfermedad que sea motivo del impedimento y manifestar su</b>

	consentimiento para contraer matrimonio; y, cuando la impotencia a que se hace referencia, sea conocida y aceptada por el otro contrayente.
<b>Artículo 158.-</b> La mujer no puede contraer nuevo matrimonio sino hasta pasados trescientos días después de la disolución del anterior, a menos que dentro de ese plazo diere a luz un hijo. En los casos de nulidad o de divorcio, puede contarse este tiempo desde que se interrumpió la cohabitación.	<b>Artículo 158.- Derogado.</b>
<b>Artículo 159.-</b> El tutor no puede contraer matrimonio con la persona que ha estado o está bajo su guarda, a no ser que obtenga dispensa, la que no se le concederá por el Presidente Municipal respectivo, sino cuando hayan sido aprobadas las cuentas de la tutela. ...	<b>Artículo 159.-</b> El tutor no puede contraer matrimonio con la persona que ha estado o está bajo su tutela. ...
<b>Artículo 164.-</b> Los cónyuges contribuirán económicamente al sostenimiento del hogar, a su alimentación y a la de sus hijos, así como a la educación de éstos en los términos que la ley establece, sin perjuicio de distribuirse la carga en la forma y proporción que acuerden para este efecto, según sus posibilidades. A lo anterior no está obligado el que se encuentre imposibilitado para trabajar y careciere de bienes propios, en cuyo caso el otro atenderá íntegramente a esos gastos. Los derechos y obligaciones que nacen del matrimonio serán siempre iguales para los cónyuges e independientes de su aportación económica al sostenimiento del hogar.	<b>Artículo 164.- ...</b>  <b>El desempeño del trabajo en el hogar o las labores de cuidado se estimarán como contribución económica al sostenimiento del hogar.</b>
<b>Artículo 245.-</b> El miedo y la violencia serán causa de nulidad del matrimonio si concurren las circunstancias siguientes: <b>I. a III. ...;</b> La acción que nace de estas causas de nulidad sólo puede deducirse por el cónyuge agraviado, dentro de sesenta días desde la fecha en que cesó la violencia o intimidación. No existe correlativo	<b>Artículo 245.-</b> El miedo y cualquier tipo de violencia serán causa de nulidad del matrimonio si concurren las circunstancias siguientes: <b>I. a III. ...;</b> La acción que nace de estas causas de nulidad puede deducirse por el o la cónyuge agraviada, en cualquier momento, aún y cuando haya cesado la violencia o intimidación. <b>Artículo 251 Bis.- En la sentencia que declare la nulidad, el Juez resolverá respecto a la guarda y custodia de las y los hijos, el</b>

	suministro de sus alimentos y la forma de garantizarlos. Para tal efecto, la madre y el padre propondrán la forma y términos de los mismos; de no haber acuerdo, el Juez resolverá atendiendo a las circunstancias del caso.
<b>Artículo 289.-</b> En virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer nuevo matrimonio. El cónyuge que haya dado causa al divorcio, no podrá volver a casarse, sino después de dos años, a contar desde que se decretó el divorcio.  Para que los cónyuges que se divorcien voluntariamente puedan volver a contraer matrimonio, es indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio.	<b>Artículo 289.- ...</b>  El cónyuge que haya dado causa al divorcio por violencia familiar, no podrá volver a casarse, si no demuestra haber recibido tratamiento reeducativo integral y especializado, mediante constancia expedida por las instituciones oficiales encargadas de proporcionarlo. (Se elimina el tercer párrafo)
TÍTULO SEXTO Del Parentesco, de los Alimentos y de la Violencia Familiar No existe capítulo correlativo.	TÍTULO SEXTO de la Familia, de los Alimentos y de la Violencia Familiar <b>CAPÍTULO I BIS</b> De la familia
No existe correlativo.	<b>Artículo 300 Bis.-</b> Las disposiciones que se refieran a la familia son de orden público e interés social y tienen por objeto proteger su organización y el desarrollo integral de sus miembros, basados en el respeto a su dignidad. Las relaciones jurídicas familiares constituyen el conjunto de deberes, derechos y obligaciones de las personas integrantes de la familia y surgen entre las personas vinculadas por lazos de matrimonio, parentesco o concubinatio.
No existe correlativo.	<b>Artículo 300 Ter. Es deber de los miembros de la familia observar entre ellos consideración, solidaridad y respeto recíprocos en el desarrollo de las relaciones familiares.</b>
<b>Artículo 308.-</b> Los alimentos comprenden la comida, el vestido, la habitación y la asistencia en casos de enfermedad. Respecto de los menores los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la educación	<b>Artículo 308.-</b> Los alimentos comprenden la comida, el vestido, la habitación, la atención médica y hospitalaria y, en su caso, los gastos de embarazo y parto, así como la asistencia en casos de enfermedad. Respecto

primaria del alimentista, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y adecuados a su sexo y circunstancias personales.	de los menores los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la educación <b>básica, media superior y superior o asimilable</b> del alimentista, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y <b>socialmente útiles</b> .
<b>Artículo 323 ter.-</b> Los integrantes de la familia están obligados a evitar conductas que generen violencia familiar. Por violencia familiar se considera el uso de la fuerza física o moral, así como las omisiones graves, que de manera reiterada ejerza un miembro de la familia en contra de otro integrante de la misma, que atente contra su integridad física, psíquica o ambas independientemente de que pueda producir o no lesiones; siempre y cuando el agresor y el agredido habiten en el mismo domicilio y exista una relación de parentesco, matrimonio o concubinato.	<b>Artículo 323 ter.-...</b>  Por violencia familiar se considera <b>el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo Agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho o a los parientes de ésta.</b> <b>También se considera violencia familiar la conducta descrita en el párrafo anterior, llevada a cabo en contra de niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad o adultos mayores con quienes se tenga relación de parentesco por consanguinidad o afinidad o en contra de quien esté sujeto a la custodia, guarda, tutela, protección, educación, instrucción o cuidado de quien ejerce la violencia.</b>
<b>Artículo 444 bis.-</b> La patria potestad podrá ser limitada cuando el que la ejerce incurra en conductas de violencia familiar previstas en el artículo 323 ter de este Código, en contra de las personas sobre las cuales la ejerza.	<b>Artículo 444 bis.-</b> La patria potestad podrá ser limitada o <b>perdida totalmente</b> cuando el que la ejerce incurra en conductas de violencia familiar previstas en el artículo 323 ter de este Código, en contra de las personas sobre las cuales la ejerza.

Así, se proponen enmiendas encaminadas a, en primera instancia, allanar el camino hacia la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, tanto en el ámbito privado como en el público, porque estoy convencida de que en la medida de que reconozcamos de que las mujeres son la mitad de los seres humanos que habitan el planeta, y por ello tienen los mismos derecho a estudiar, trabajar, tener una familia con quien ellas y cuando ellas decidan, a que sean reconocidos sus aportaciones económicas derivadas de las tareas domésticas y de cuidado, de caminar por la calle sin temor a ser agredidas, sin importar que vistan o la hora que sea.

Por todo lo expuesto se pone a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código Civil Federal**

**Único.** Se **reforman** los artículos 147 y 148, las fracciones I y VII y el segundo párrafo del artículo 156, el primer párrafo del artículo 159, el primero y segundo párrafos del artículo 245, el segundo párrafo del artículo 289, la denominación del título sexto, 308, el segundo párrafo del artículo 323 Ter y el 444 Bis; se **adicionan** un tercer párrafo al artículo 156, un tercer párrafo al artículo 164, el artículo 251 Bis, el capítulo I Bis al título sexto, el artículo 300 Bis, el artículo 300 Ter, un tercer párrafo al artículo 323 Ter; y se **derogan** los artículos 149, 150, 151, 152, 153, 154 y 155, las

fracciones II y V del artículo 156, 158 y el tercer párrafo del artículo 289 del Código Civil Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 147.** Cualquiera condición contraria a la ayuda mutua que se deben los cónyuges, se tendrá por no puesta.

**Artículo 148.** Para contraer matrimonio, los **contrayentes necesitan haber cumplido dieciocho años. Por ningún motivo se concederán dispensas de edad.**

**Artículo 149. Derogado.**

**Artículo 150. Derogado.**

**Artículo 151. Derogado.**

**Artículo 152. Derogado.**

**Artículo 153. Derogado.**

**Artículo 154. Derogado.**

**Artículo 155. Derogado.**

**Artículo 156. ...**

**I.** La falta de edad requerida por la ley;

**II. Derogada;**

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

**V. Derogada;**

**VI. ...**

**VII.** La fuerza o miedo grave. En caso de **delitos contra la libertad, el normal desarrollo psicosexual o el libre desarrollo de la personalidad**, subsiste el impedimento entre **el imputado y la víctima**, mientras ésta no sea restituida a lugar seguro, donde libremente pueda manifestar su voluntad;

**VIII. a X. ...**

De estos impedimentos sólo **es dispensable** el parentesco de consanguinidad en línea colateral desigual.

La fracción VIII es dispensable cuando ambos contrayentes acrediten fehacientemente haber obtenido de institución o médico especialista, información referente a los alcances, los efectos y la prevención de la enfermedad que sea motivo del impedimento y manifestar su consentimiento para contraer matrimonio; y, cuando la impotencia a que se hace referencia, sea conocida y aceptada por el otro contrayente.

**Artículo 158. Derogado.**

**Artículo 159.** El tutor no puede contraer matrimonio con la persona que ha estado o está bajo su **tutela**.

...

**Artículo 164. ...**

...

El desempeño del trabajo en el hogar o las labores de cuidado se estimarán como contribución económica al sostenimiento del hogar.

**Artículo 245.** El miedo y cualquier tipo de violencia serán causa de nulidad del matrimonio si concurren las circunstancias siguientes:

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

La acción que nace de estas causas de nulidad puede deducirse por el o la cónyuge **agraviada, en cualquier momento, aún y cuando haya cesado la violencia o intimidación.**

**Artículo 251 Bis.** En la sentencia que declare la nulidad, el juez resolverá respecto a la guarda y custodia de las y los hijos, el suministro de sus alimentos y la forma de garantizarlos.

Para tal efecto, la madre y el padre propondrán la forma y términos de los mismos; de no haber acuerdo, el Juez resolverá atendiendo a las circunstancias del caso.

**Artículo 289. ...**

El cónyuge que haya dado causa al divorcio **por violencia familiar**, no podrá volver a casarse, si no de-

muestra haber recibido tratamiento reeducativo integral y especializado, mediante constancia expedida por las instituciones oficiales encargadas de proporcionararlo.

Se deroga

Título Sexto

Del Parentesco, **de la Familia**, de los Alimentos y de la Violencia Familiar

**Capítulo I Bis**  
**De la familia**

**Artículo 300 Bis.** Las disposiciones que se refieran a la familia son de orden público e interés social y tienen por objeto proteger su organización y el desarrollo integral de sus miembros, basados en el respeto de su dignidad.

Las relaciones jurídicas familiares constituyen el conjunto de deberes, derechos y obligaciones de las personas integrantes de la familia y surgen entre las personas vinculadas por lazos de matrimonio, parentesco o concubinato.

**Artículo 300 Ter.** Es deber de los miembros de la familia observar entre ellos consideración, solidaridad y respeto recíprocos en el desarrollo de las relaciones familiares.

**Artículo 308.** Los alimentos comprenden la comida, el vestido, la habitación, **la atención médica y hospitalaria y, en su caso, los gastos de embarazo y parto, así como** la asistencia en casos de enfermedad. Respecto de los menores los alimentos comprenden, además, los gastos necesarios para la educación **básica, media superior y superior o asimilable** del alimentista, y para proporcionarle algún oficio, arte o profesión honestos y **socialmente útiles.**

**Artículo 323 Ter. ...**

Por violencia familiar se considera el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo Agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matri-

**monio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho o a los parientes de ésta.**

**También se considera violencia familiar la conducta descrita en el párrafo anterior, llevada a cabo contra niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad o adultos mayores con quienes se tenga relación de parentesco por consanguinidad o afinidad o en contra de quien esté sujeto a la custodia, guarda, tutela, protección, educación, instrucción o cuidado de quien ejerce la violencia.**

**Artículo 444 Bis.** La patria potestad podrá ser limitada o perdida totalmente cuando el que la ejerce incurra en conductas de violencia familiar previstas en el artículo 323 Ter de este código contra las personas sobre las cuales la ejerza.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, a 22 de noviembre de 2018.

**Diputados:** Maribel Martínez Ruiz, Benjamín Robles Montoya (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 50 DE LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ RICARDO GALLARDO CARDONA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### **Planteamiento del problema**

El deporte se constituye como un elemento fundamental en la sinergia de la sociedad, por ende su práctica es preponderante para el mantenimiento de la salud y, en consecuencia, es un factor corrector de desequilibrios sociales; contribuyendo al pleno desarrollo de la personalidad.

En este sentido, fue necesario enmarcar el deporte de nuestro país en el derecho positivo vigente, a través de la expedición de la “Ley General de Cultura Física y Deporte”, para la concreción de la reglamentación de una de las actividades más importantes en la sociedad, pues era necesidad impostergable brindar el soporte legal que esta esfera requería.

Sin embargo, encontramos algunas vicisitudes, en la mencionada ley, por lo que se deben adecuar a los principios del derecho, permitiendo la correcta armonización a los tratados internacionales de los que México ha signado.

### **Argumentos**

Si bien es cierto que el deporte no es solo una práctica puramente corporal; pues gracias a esta actividad se ha podido estimular a las personas en sus distintas capacidades y dimensiones, fortaleciendo sus múltiples inteligencias generando humanos más saludables –ya que está demostrado que las personas que practican un deporte tienen mayor autocontrol de sus emociones, de manera que las pueden canalizar y dominar adecuadamente- y en consecuencia mejores relaciones humanas que construyen una sociedad más sana y por ende justa.

De lo anterior se desprende la necesidad de incorporar a nuestro orden jurídico mexicano la Ley General de Cultura Física y Deporte, pues el fin del derecho es regular el comportamiento de los individuos en sociedad.

En la vigente Ley General de Cultura Física y Deporte, Sección Segunda, De las Asociaciones Deportivas Generales, en el artículo 50, párrafo segundo; reconoce que las Federaciones Deportivas Mexicanas tiene el carácter de Asociaciones Deportivas Nacionales, por lo que esta Ley, les será aplicable.

Ahora bien, en el segundo párrafo de la citada ley refiere que:

Las Asociaciones Deportivas Nacionales regularán su estructura interna y funcionamiento, de conformidad con sus estatutos sociales, la presente Ley y su Reglamento, observando en todo momento los principios de democracia, representatividad, equidad, legalidad, transparencia y rendición de cuentas.



Sin embargo, los principios a los que se refiere el artículo 50, párrafo segundo; pueden ser considerados como tal.

Los principios generales del derecho son verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, creadas mediante procedimientos jurídico-filosóficos de generalización.<sup>1</sup>

Constituyen una fuente supletoria de la ley, que permite a los juzgadores resolver las controversias frente a las lagunas u omisiones de ésta.<sup>2</sup> Algunas veces es obligatorio recurrir a ellos, según se advierte del contenido del último párrafo del artículo 14 constitucional, que dice:

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”.

En México no existe un listado expreso de principios generales del derecho, porque su número varía constantemente debido al perfeccionamiento de que son objeto. Así, queda a criterio del juzgador determinarlos o deducirlos, siempre y cuando no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenarse con la aplicación de dichos principios.

Manuel Atienza considera que los principios son normas de carácter muy general que señalan la deseabilidad de alcanzar ciertos objetivos o fines de carácter económico, social, político o bien exigencias de índole moral.

Para Robert Alexy, los principios son mandatos de optimización que ordenan que algo sea realizado en mayor medida dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes.

Entonces, la función de los principios jurídicos estriba en el elemento que permite resolver casos y determinan ciertas cuestiones para su aplicación.<sup>3</sup>

Por lo tanto, los principios como relación razonada que correlaciona un fundamento, valor, meta o fin, o un estándar establecido como relevante para el derecho, muestra que son elementos volitivos que los juristas han construido a través del tiempo.<sup>4</sup> Ello impli-

ca que “notorium non eget probatione”, lo notorio no requiere prueba, es decir, todo aquello que es relevante para el derecho, y que por su relevancia se estima que no requiere ser probado.

Se puede decir, que la función determinante de los principios jurídicos se aplica para resolver casos y determinan ciertas cuestiones en algún momento de un proceso jurisdiccional.

De lo anteriormente expuesto, resulta relevante asumir que la rendición de cuentas **no es un principio general del derecho**, debido a que solo constituye un elemento para el buen gobierno.

La rendición de cuentas como “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”.<sup>5</sup> Este concepto supone que la rendición de cuentas es un proceso dinámico y pro-activo, donde los servidores públicos salen a la calle a dialogar con la sociedad y con otras instituciones.<sup>6</sup>

La rendición de cuentas es subsidiaria, en el sentido de que una acción o responsabilidad robustece a otra principal, y por ello carece de todo sentido si es un acto único y aislado de cualquier precedente.

Por lo que, la legalidad sí constituye un principio general del derecho, pues la legalidad, establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho vigente.

Dicho de otra forma: el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho; más aún, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal, la cual a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de forma y fondo consignados en la Constitución.

Se propone que reforme el artículo 50 en su párrafo segundo, de la Ley General de Cultura Física y Deporte, eliminado la figura de rendición de cuentas como un principio, porque como se ha expuesto, el rendir cuentas constituye una acción de gobierno para garantizar el principio de legalidad —mismo que se encuentra contenido en el mismo párrafo.

La propuesta de modificación quedaría de la siguiente manera:

Texto vigente	Propuesta de modificación
Artículo 50. La presente Ley reconoce a las Federaciones Deportivas Mexicanas el carácter de Asociaciones Deportivas Nacionales, por lo que todo lo previsto en esta Ley para las Asociaciones Deportivas, les será aplicable.	Artículo 50. La presente Ley reconoce a las Federaciones Deportivas Mexicanas el carácter de Asociaciones Deportivas Nacionales, por lo que todo lo previsto en esta Ley para las Asociaciones Deportivas, les será aplicable.
Las Asociaciones Deportivas Nacionales regularán su estructura interna y funcionamiento, de conformidad con sus Estatutos Sociales, la presente Ley y su Reglamento, observando en todo momento los principios de democracia, representatividad, equidad, legalidad, transparencia y rendición de cuentas.	Las Asociaciones Deportivas Nacionales regularán su estructura interna y funcionamiento, de conformidad con sus Estatutos Sociales, la presente Ley y su Reglamento, observando en todo momento los principios de democracia, representatividad, equidad, legalidad y transparencia.

### Fundamento legal

El suscrito, José Ricardo Gallardo Cardona, diputado federal integrante de 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 y 3, numeral 1, fracción VIII; 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 la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforma el artículo 50, párrafo segundo, de Ley General de Cultura Física y Deporte

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 50, párrafo segundo, de Ley General de Cultura Física y Deporte, para quedar como sigue:

**Artículo 50.** La presente ley reconoce a las Federaciones Deportivas Mexicanas el carácter de Asociaciones Deportivas Nacionales, por lo que todo lo previsto en esta Ley para las Asociaciones Deportivas, les será aplicable.

Las Asociaciones Deportivas Nacionales regularán su estructura interna y funcionamiento, de conformidad con sus estatutos sociales, la presente Ley y su Reglamento, observando en todo momento los principios de democracia, representatividad, equidad, legalidad y transparencia.

### Transitorio

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

### Notas

1 Azúa Reyes, Sergio T., Los principios generales del derecho, México, Editorial Porrúa.

2 Azuela Güitrón, Mariano; Cossío Díaz, José Ramón; otros; El Sistema Jurídico Mexicano, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

3 Atienza, Manuel; Ruiz Manero, Juan; Ilícitos atípicos, Madrid: Trotta 2000, página 21.

4 Islas, Montes, Roberto, Anuario de derecho de derechos constitucional latinoamericano, UNAM Jurídicas, Año XV, Montevideo 2011, páginas 397 – 412, ISSN 1510-4974.

5 Ackerman, John, Social Accountability for the Public Sector. A Conceptual Discussion, Washington, DC, The World Bank, 2005, citado en Ackerman, John (coordinador), Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho, México, Siglo XXI, 2008, página 16.

6 López Ayllón, Sergio; Merino, Mauricio; La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos, Recuperado el 20/11/2018 en la página

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/4.pdf>

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 22 de noviembre de 2018.

Diputado José Ricardo Gallardo Cardona (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 8 DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA MARÍA RODRÍGUEZ RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe, diputada federal Ana María Rodríguez Ruiz, con fundamento en lo que establecen el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 77, numeral 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la reforma del artículo 8 fracciones XV y XVI del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, al tenor de lo siguiente:

### Planteamiento del problema

La sociedad mexicana en general, tiene una valoración baja y reprobatoria de las actividades que realizan las instituciones del Estado, en sondeos que se realizan desaprueban las labores del Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo; pero en especial existe una mayor desaprobación de los poderes Legislativos federales y locales, según indican encuestas realizadas por casas encuestadoras nacionales y diarios de circulación nacional; colocando los niveles de aprobación según la Encuesta Nacional en Viviendas. México Confianza en Instituciones octubre 2017, elaborada por Consulta Mitofsky, que ubica con una calificación de 4.6 de aprobación a las y los legisladores, ocupando el penúltimo lugar sólo por debajo del 4.4 de calificación que tienen los partidos políticos, que ocupan el último lugar en la encuesta.

Esta situación es preocupante, porque en el fondo la población mexicana no sólo reprueba a instituciones administrativas, sino que desaprueba a las Poderes del Estado, que dirigen sus destinos políticos, económicos, sociales y judiciales; es claro que no tiene confianza en ellos, por ello se burla y los satiriza en las redes sociales; y por el contrario aprueba las acciones que realizan las Universidades, la Iglesia, el Ejército, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los Medios de Comunicación con promedios de 7.4, 7.1, 7, 6.7 y 6.5.

Los cuestionamientos severos a los diputados, es por el trabajo pasivo y exiguo que realizan, por lo altos sueldos y privilegios que estos tienen, por la prepotencia y la altanería con la que actúan antes sus represen-

tados, y principalmente por las riquezas que acumulan al pasar por estos puestos públicos.

Pero lo más lamentable, es la desvinculación que los diputados, tienen de los que votan por ellos, es una realidad que son pocos los diputados que vuelven a sus distritos electorales, o sus circunscripciones; y son los menos los que atienden directamente a sus electores, gestionando sus demandas, sus trámites ante instituciones, o para brindarle la asesoría jurídica que necesitan ante problemas que ellos tienen.

En campaña electoral, cuando los candidatos a diputados, pasamos por las casas de los ciudadanos las preguntas y reclamos más recurrentes que nos hacen; ¿Usted si volverá a mi colonia?, ¿o sólo lo volveremos a ver hasta dentro de tres años, cuando ande buscando otra candidatura?; ¿si me atenderá personalmente cuando tenga un problema?, estas y otras son preguntas que nos hacen recurrentemente; y tienen razón los ciudadanos, muchos Diputados llegan al Recinto Legislativo, y se olvidan de regresar con sus representado, si bien algunos sólo instalan una oficina de enlace, que solo recibe las demandas de los ciudadanos, pero a su Diputado no lo vuelven a ver.

Considero que, si bien nuestra actividad principal que tenemos tal como nos lo mandata la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 71, 72, 73, y 74, es la elaboración de leyes y atender el marco normativo federal, es importante incidir y vincularnos a nuestros representados, a través de nuestras iniciativas, comparecencias y puntos de acuerdo, que atiendan las necesidades que nos reclaman los ciudadanos y el país. La oficina de enlace, debe ser el espacio físico, a través del cual nos vinculemos con los ciudadanos que confiaron en nosotros y sufragaron mayoritariamente a nuestro favor.

El Grupo Parlamentario de Morena en esta LXIV Legislatura, busca restablecer el papel institucional que deben tener los Diputados ante la sociedad, debemos erradicar esa visión de flojos, de oportunistas, de prepotentes y de servidores públicos que cuando llegan al cargo se olvidan de sus representados; por ello estamos impulsando iniciativas de ley que hagan prevalecer la austeridad republicana, que desaparezcan todos los puestos innecesarios, y que actuemos en la medianía, y atendiendo directamente a nuestros representados. Impulsaremos una vincula-

ción real con las demandas de nuestros representados, les abriremos los espacios para que sus propuestas y demandas sean atendidas, seremos un Parlamento Abierto, que escuche a los ciudadanos y atienda sus demandas.

Por ello un papel central lo significa, el espacio en el cual atendemos a nuestros representados, en nuestro distrito o circunscripción, y que es la Oficina de Enlace, en el cual deberemos vincularnos realmente a nuestros representados, y atenderlos personalmente; por ello nuestra propuesta de reforma al Reglamento de la Cámara de Diputados precisa que debe ser un espacio no solo de oficialía de partes de los Diputados y Diputadas, sino de gestión, de asesoría y de convivencia de los ciudadanos representados y las y los legisladores; por ello consideramos que deberá ser un espacio físico y no virtual, como lo establece el actual Reglamento, si las críticas que nos hacen nuestros representados es porque no nos aparecemos en nuestros Distritos o Circunscripciones, es más lamentable que solo tengamos espacios virtuales en medios informáticos, para vincularnos a ellos; por ello considero que debemos reformar la fracción XV del Artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que ratifique que debe ser espacio físico.

Asimismo, planteó la reforma a la fracción XVI del Reglamento de la Cámara de Diputados, para que el Informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, deba contemplar el informe de sus gestiones, asesorías y eventos realizados con sus representados; y asimismo deberá ser difundido masivamente para que los representados conozcan lo que hacen sus legisladoras y legisladores, y con ello sean transparentes y fiscalizados por sus votantes.

Con las anteriores reformas, abonaremos en la estrategia de desterrar de los ciudadanos ese concepto que tienen de las y los diputados, de flojos, desobligados, faltistas, prepotentes, ausentes de sus distritos, y asimismo para que las encuestas nos coloquen con niveles aprobatorios; el Grupo Parlamentario de Morena, tiene ese compromiso de vincularnos permanentemente con nuestros representados, a través de oficinas de enlace, que sean verdaderos espacios en los que escuchemos a los ciudadanos y atendamos sus demandas y solicitudes.

### Argumentos que la sustenten

Por ello nuestro Grupo Parlamentario, propone una reforma a nuestro Reglamento de la Cámara de Diputados, fundado en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 77, numeral 3, y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### Ordenamiento a modificar y texto normativo propuesto

### Reformas de las fracciones XV y XVI del artículo 8 del Reglamento de la Cámara de Diputados

#### Sección Tercera

#### Obligaciones de los Diputados y Diputadas

#### Artículo 8o.

I. a XIV. ...

XV. Establecer un vínculo permanente con sus representados, a través de una oficina física de enlace legislativo en el distrito o circunscripción para el que haya sido electo; en dicha oficina se atenderá la gestión solicitada por los representados, se brindará asesoría jurídica gratuita, y se realizarán eventos sociales y recreativos para mantener un contacto con sus representados;

XVI. Presentar un Informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, **en el que se detallarán las gestiones, asesorías y eventos realizadas por la oficina de enlace legislativo con sus representados**, del cual deberá enviar una copia a la Conferencia, para su publicación en la Gaceta, **y se deberá difundir ampliamente en el distrito o circunscripción;**

#### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 22 de noviembre de 2018.

Diputada Ana María Rodríguez Ruiz (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 259 TER AL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA GUADALUPE ALMAGUER PARDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

### Planteamiento del problema

El acoso sexual en espacios públicos es un problema cotidiano al que se enfrentan mayoritariamente mujeres en todo el mundo y que se ha visto normalizado en la sociedad como conductas “naturales”. Sin embargo, genera violencia a quien lo sufre. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), tan sólo en la Ciudad de México 96 por ciento de las encuestadas señaló haber experimentado algún tipo de violencia sexual en espacios públicos y 58 haber recibido tocamientos que violentan su intimidad.

Implantar las medidas adecuadas que hagan frente a la violencia contra las mujeres en espacios públicos, son necesarias para garantizar la integridad física y psicológica de las afectadas.

Datos del estudio *Diagnóstico sobre violencia de género en el transporte público*, realizado por El Colegio de México, señalan que 93 por ciento de las mexicanas ha recibido miradas lascivas al transitar por espacios públicos, 50 ha sido tocado en las calles por lo menos una vez, 69 ha padecido acercamientos indeseados y 39 por ciento ha vivido persecuciones.

Otros estudios, como el de Panorama de Violencia Contra las Mujeres en México (Inegi, 2013) arrojan las mismas cifras alarmante, pues 86.5 por ciento de las mujeres refiere haber sido objeto de intimidación en los espacios públicos, específicamente comunitarios; 38.3 ha sufrido abuso sexual y 8.7 agresiones físicas.

Aun así, el acoso sexual en espacios públicos no constituye un delito en México en el Código Penal Federal aunque constituye una forma de violencia conforme al artículo 4o. de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, ya que genera en las mujeres temor a transitar libremente.

Esta iniciativa de ley es una acción que se desprende directamente del programa Ciudades Seguras para las Mujeres, de la Organización de las Naciones Unidas.

El Colegio de México se ha dado a la tarea de crear vínculos con organizaciones de la sociedad civil, para recabar datos que evidencien y den cuenta de la magnitud del problema, con la finalidad de impulsar acciones legislativas y políticas públicas que se incorporen en agendas incluyentes en los tres niveles y órdenes de gobierno.

Por ello es muy importante impulsar esta iniciativa de ley, en la que se reconozca la tipificación en el código penal federal del acoso sexual en espacios públicos o semipúblicos y que finalmente se generen las sinergias colaborativas para erradicar este tipo de violencia contra las mujeres.

### Argumentos

Pese a los grandes esfuerzos que se han realizado para garantizar el respeto a los derechos humanos de las mujeres, siguen existiendo casos en los que se demuestra la falta de protección, por lo que es tarea del Estado mexicano impulsar, garantizar y promover los derechos humanos de las mujeres desde los principios de universalidad, integralidad y progresividad.

La violencia contra las mujeres, es una de las peores trabas que impide el goce pleno de sus derechos y del desarrollo de su personalidad. Según la Convención de Belem do Pará, la violencia contra las mujeres se manifiesta como cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en ámbito público como en el privado; esta definición nos permite visibilizar las diversas formas de agresiones que afrontan las mujeres a diario. Desde ese punto de partida podemos establecer que el acoso en los espacios públicos es un fenómeno cotidiano en la vida de las mujeres y que al igual que las otras, vulnera una larga lista de derechos.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2007, establece en el artículo 4o. los cuatro principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia, los cuales consisten en:

- I. La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre;
- II. El respeto a la dignidad humana de las mujeres;

II. La no discriminación; y

IV. La libertad de las mujeres.

Para el Grupo Parlamentario del PRD, es prioritario continuar armonizando la legislación referente a erradicar la violencia hacia las mujeres.

La causa fundante de esta iniciativa consiste en visibilizar una de las manifestaciones con mayor violencia normalizada en la sociedad y que deja a las mujeres en la indefensión y en la impotencia por falta de elementos para poder denunciar cuando es violentada.

El acoso sexual en espacios públicos representa el conjunto de prácticas normalizadas; gestos, silbidos, sonidos de besos, tocamientos, masturbación pública, exhibicionismo, persecuciones (a pie o en vehículo), entre otras, con un manifiesto de carácter sexual. Estas prácticas revelan relaciones de poder entre géneros, pues son realizados sobre todo por hombres y recaen fundamentalmente sobre mujeres. Las realizan hombres solos o en grupo, no se trata de una relación consentida, si no de la imposición de los deseos de las personas que los cometen contra quienes quieren someter, se realizan en la vía pública, en el transporte público o privado, de manera rápida e intempestiva.

El acoso sexual en espacios públicos es una práctica cotidiana y naturalizada generalmente de hombres hacia mujeres y que se ha normalizado en la sociedad –sin distinción de género–. Lo que provoca que las mujeres se sientan expuestas o en estado de indefensión ante estas situaciones de riesgo.

Por lo expuesto, la presente propuesta busca adicionar al Código Penal Federal para introducir el tipo penal “acoso sexual en espacios públicos” para tal efecto se propone adicionar un Artículo 259 Ter en el cual se introduce la definición del delito la penalidad correspondiente y sus agravantes.

Para la caracterización de dicha conducta delictiva se tomó en consideración la definición de acoso sexual aportada por la Organización Internacional del Trabajo que lo cataloga como toda conducta basada en el sexo que afecte a la dignidad de mujeres y hombres, que resulte no grata, irrazonable y ofensiva para quien la recibe, así como la clasificación de las formas de acoso formulada por la Australian Human Rights Com-

mission por ser una de las más completas y que se ajustan al propósito que se pretende, según la cual dentro de las formas de acoso no físico pueden incluirse miradas inapropiadas, comentarios ofensivos, chistes sexuales sugestivos u ofensivos, entre otras.

Debido a que dichas formas no están circunscritas a un espacio específico pero su expresión en los espacios públicos se difumina e incluso se minimiza por la persistencia de inercias culturales que las perciben y caracterizan como actos de picardía, es precisamente que son las que mayor relevancia adquieren para esta iniciativa, cuyo objetivo es sancionarlas e inhibirlas.

Para tal fin se propone definir el acoso sexual en los espacios públicos como **las conductas de tipo sexual que, sin llegar a la agresión física, generan hostigamiento, intimidación o un ambiente hostil como piropos, comentarios sexuales, silbidos, bocinazos, jadeos, y otros ruidos; gestos obscenos; arrinconamiento; masturbación con o sin eyaculación y exhibicionismo que limiten el tránsito y recreación en los espacios públicos de las personas en contra de las que son cometida.** En aras de este objetivo se propone adicionar el artículo 259 Ter al capítulo I del título decimoquinto del Código Penal Federal, que engloba los delitos contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual de las personas.

En cuanto a las sanciones relacionadas con la comisión de este delito, se propone castigarlo con hasta 40 unidades de medida conmutables por 48 horas de capacitación del presunto agresor en dependencias públicas o privadas dedicadas a la prevención de cualquier tipo de violencia, a fin de asumir la responsabilidad de sus actos, comprendiendo la gravedad del daño provocado.

Asimismo, se propone que cuando este delito sea realizado en personas menores de edad o con alguna discapacidad física o mental, se imponga una pena de 1 a 3 años de prisión incommutables.

### Fundamento legal

La suscrita, María Guadalupe Almaguer Pardo, integrante de 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 y 6, numeral 1, fracción I, 77 y

78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se adiciona el artículo 259 Ter al Código Penal Federal**

**Único.** Se **adiciona** el artículo 259 Ter al Código Penal Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 259 Ter. Comete el delito de acoso sexual en espacios públicos quien realice las conductas de tipo sexual que, sin llegar a la agresión física, generen hostigamiento, intimidación o un ambiente hostil como piropos, comentarios sexuales, silbidos, bocinazos, jadeos y otros ruidos; gestos obscenos; arrinconamiento; masturbación con o sin eyacuación y exhibicionismo que limiten el tránsito, la tranquilidad y recreación en los espacios públicos de las personas contra las que son cometidas, que afecten o perturben el derecho a la integridad su seguridad personal y libre tránsito de toda persona, causándole intimidación, degradación, humillación, miedo, y/o un ambiente ofensivo.**

**Este delito será castigado con hasta 40 unidades de medida y actualización y 48 horas de capacitación y sensibilización en instituciones pública o privadas dedicadas a la prevención de cualquier tipo de violencia de género.**

**En caso de que el acoso sexual en espacios públicos sea cometido en alguna persona menor de edad o con alguna discapacidad física o mental, este delito tendrá la penalización de 1 a 3 años de prisión incommutables.**

#### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 22 de noviembre de 2018.

Diputada Marías Guadalupe Almaguer Pardo (rúbrica)

QUE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE AUSTRIDAD REPUBLICANA DEL ESTADO; Y REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO, A CARGO DEL DIPUTADO BENJAMÍN SAÚL HUERTA CORONA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, diputado Benjamín Saúl Huerta Corona, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana de Estado; se reforman los artículos 7, 10, 49, 53, 59 y se adicionan los artículos 7 Bis, 43 Bis, 60 Bis, 64 Bis de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; se reforma el segundo párrafo y la fracción II del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; se reforma el artículo 29 y se adiciona el artículo 13 Bis de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, conforme a la siguiente**

#### **Exposición de Motivos**

La austeridad republicana de Estado es un modo de vida democrático sustentado en el interés general, en la sobriedad de la vida pública y privada y en la entrega abnegada al cumplimiento del mandato popular. Un gobierno austero es aquél que no malgasta en cuestiones superficiales y vanas el dinero público, sino que destina la mayor parte de sus recursos a los propósitos reales de desarrollo y justicia social que emergen del mandato popular.

El derecho ciudadano a la “buena administración” es una necesidad que caracterizará la Cuarta Transformación. Éste se garantizará a través de la instauración de un gobierno probo, profesional, honesto y efectivo. Es necesario, construir un Estado social y democrático de derecho que transite hacia un Estado Constitucional de Derecho donde el ciudadano sea el eje rector y donde la buena administración pública se oriente a defender

el interés general, para fungir como garante de los derechos humanos.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece: “Los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

Así se debe entender que la eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, son los criterios con los que se rinden cuentas en el uso de los recursos públicos. En caso de que estos principios se transgredan, podemos encontrarnos ante la posible comisión de faltas administrativas o de hechos de corrupción, atendiendo a la gravedad y naturaleza de cada conducta.

Por otro lado, el tercer párrafo del artículo 1o. de la CPEUM, señala: “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”. Por ello, todas las acciones, procesos y políticas del Estado que tengan por objeto promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, deben ejercerse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Si no se unen estos dos ámbitos de acción, podría actualizarse la comisión de conductas contrarias a la norma.

Por ello, obedeciendo al claro mandato popular, expresado en las urnas el pasado 1 de julio, se somete a esta soberanía una “Ley de Austeridad Republicana de Estado” que se configurará como un elemento indispensable para la reconstrucción de la institucionalidad republicana de México. A partir de esta ley, la austeridad republicana será un principio conductor de la buena administración y se convertirá en eje estratégico del gasto público. También permitirá que la austeridad republicana se establezca como principio rector de observancia obligatoria para todo servidor público y como política de Estado transversal para todo el gobierno.

### **Austeridad Republicana vs. Austeridad Neoliberal**

El presente proyecto de decreto está construido sobre la base de un concepto de “austeridad republicana”

que recoge lo mejor de la historia de nuestro país, y se aleja de la aplicación neoliberal, de la austeridad funcional al menoscabo de los gobiernos y al pisoteo de los derechos sociales. La austeridad neoliberal ha funcionado bajo la lógica de reducir la justicia social y los gastos de inversión del gobierno. El neoliberalismo ha avanzado afectando derechos y disminuyendo recursos a los programas sociales, con objeto de beneficiar sólo a los intereses de unos cuantos. Muestra clara de lo anterior, es que en los últimos años se han aplicado graves recortes a programas sociales prioritarios como el programa de Abasto Social de Leche Liconsa; el de Abasto Rural de Diconsa; el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas; el programa de Seguro de Vida para Jefas de Familia; la Pensión para Adultos Mayores y los programas de los Comedores Comunitarios, entre otros.

La presente iniciativa, transita en sentido contrario al neoliberalismo, propone una “austeridad de Estado” de corte republicana. Nuestro país es constitucionalmente una “república”, en otras palabras, un cuerpo político orientado a velar por el interés social, comprometido a evitar el despilfarro y la avaricia en el gasto público; considerando que debe ser el detonante para impulsar el interés social. Por ello, la austeridad republicana es una obligación del Estado hacia todos los mexicanos.

Se propone una “austeridad republicana” que adelgace el gasto burocrático del gobierno, los gastos innecesarios y onerosos, pero que respete y aumente los derechos sociales de toda la población en el marco del principio de progresividad de los derechos fundamentales. La fundamentación jurídica es abundante en este tema, tanto en tratados internacionales de los que México es parte, como “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” o el “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, por citar algunos ejemplos.

En este sentido, la “austeridad republicana” que caracterizará la política de Estado austero de este gobierno, auspiciará un gobierno sobrio, eficaz y fielmente comprometido a impulsar el imperativo ético de evitar el derroche de los recursos públicos y a cumplir con nuestra Constitución. Un gobierno republicano, democrático y austero, destinará los recursos públicos al co-



recto ejercicio de las tareas y funciones de los servidores públicos, salvaguardando en todo momento el patrimonio del Estado.

La política de austeridad republicana de Estado que la presente ley busca instaurar, estará orientada a que los servidores públicos observen en su actuar, los principios de la buena administración, como derecho fundamental de los individuos, a fin de preservar el régimen democrático, garantizar el interés general, por sobre los intereses particulares y siempre la dignidad humana.

### **Gobierno Rico vs. Pueblo Pobre**

En México existe una alta burocracia, se trata de una casta de altos funcionarios públicos que con el dinero del pueblo realizan compras abusivas para su beneficio personal, como celulares de lujo, vehículos blindados, frecuentes viajes y transportación en clases ejecutivas. Esta burocracia es de las mejores pagadas a nivel internacional. De acuerdo a datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>1</sup> la alta burocracia mexicana es la segunda mejor pagada de toda América Latina, sólo después de Colombia. En 2016 un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ganaba más que el presidente de Alemania o de Italia. En 2017 el sueldo de un Director Ejecutivo de una empresa privada es de aproximadamente 190 mil pesos mensuales mientras que en las altas burocracias un director de área puede llegar a ganar más de 280 mil pesos mensuales.

Los ingresos anuales de los altos funcionarios del gobierno mexicano son más elevados que de los estadounidenses, suizos, franceses, noruegos y casi de todos los países de la OCDE. Las percepciones de los funcionarios mexicanos solo son superadas por funcionarios colombianos, representando trece (13) veces el Producto Interno Bruto per cápita, mientras que los menos pagados son los funcionarios de países como Islandia y Noruega, representando no más de cuatro (4) veces el producto interno bruto per cápita.

Ello contrasta con la situación salarial en nuestro país en donde también con datos de la OCDE, México se ubica en un promedio salarial de 4.6 dólares diarios, mientras que el promedio de los países miembros de la OCDE es de 18.8 dólares diarios.<sup>2</sup>

De acuerdo con datos del Banco Mundial, el producto interno bruto (PIB) de México equivale a 21,6 billones de pesos aproximadamente. El crecimiento anual del PIB se encuentra en el 2.0 por ciento, en cambio, la inflación alcanza el 6.1 por ciento.<sup>3</sup> Lo que muestra un diferencial negativo de inflación equivalente a -4.1 por ciento, lo que tiene impacto en las finanzas públicas y en el bienestar de los mexicanos.

El país tiene una deuda histórica con los sectores más desvalidos. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con datos a 2016, México tiene 43.6 por ciento de población<sup>4</sup> viviendo en pobreza, lo que equivale al 53.4 millones de personas.<sup>5</sup> De éstas, el 9.4 millones de personas se encuentran en pobreza extrema, o sea, el 7.6 por ciento de la población.

La OCDE también ha sostenido que “el crecimiento no ha sido suficientemente incluyente para lograr mejores condiciones de vida para muchas familias mexicanas. Han aumentado las desigualdades entre una economía moderna muy productiva en el norte y el centro y una economía tradicional de menor productividad en el Sur. México puede reactivar el crecimiento al replantear la prioridad del gasto público respecto de infraestructura, capacitación, salud y reducción de la pobreza”.<sup>6</sup> Como se advierte, es necesario replantear la prioridad del gasto público y utilizarlo como un motor para enfrentar la desigualdad social.

En el Ejercicio Fiscal de 2018 nuestro país recibió ingresos por \$5,279,667,000,000 (cinco billones doscientos setenta y nueve mil seiscientos sesenta y siete millones de pesos 00/100 M.N.), distribuidos de la manera siguiente:

1. Impuestos: 2,957,469.9 (millones), que equivale al 56 por ciento del presupuesto.
2. Cuotas y aportaciones de la seguridad social por 309,302.2 (millones), que son el 5.86 por ciento del gasto.
3. Contribuciones de mejoras por 36.1 (millones) que son el 6.8 por ciento del total.
4. Derechos por 46,399.5 (millones) que equivalen al 8.79 por ciento del total de ingresos.

5. Productos 6,427.1 (millones) que son el 0.12 por ciento del total:
6. Aprovechamientos 117,792.3 (millones) que son el 2.23 por ciento de los ingresos.
7. Ingresos por ventas de bienes y servicios 884,070.9 (millones) que representan el 16.7 por ciento de los ingresos.
8. Participaciones y aportaciones.
9. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas 456,793.5 (millones) que son el 8.6 por ciento del total de los ingresos, y
10. Ingresos derivados de financiamientos 501,375.5 que son el 9.5 por ciento del total de ingresos.

En términos estrictos los impuestos federales sólo cubren el 56 por ciento del presupuesto. Lo que significa que el 44 por ciento de los ingresos se complementa con recursos que tienen destino específico, como son cuotas de la seguridad social, contribuciones para mejoras, etcétera. Sin embargo, el panorama se agrava aún más porque según de acuerdo a datos de la Cepal, México sólo recauda el 17.2 por ciento de su PIB en impuestos.

En el ejercicio fiscal de 2018 se ejercerá un gasto total de \$5,279,667,000,000 (cinco billones doscientos setenta y nueve mil seiscientos sesenta y siete millones de pesos 00/100 M.N.) de presupuesto.<sup>7</sup> De este total 2,365,537,400,000 (dos billones trescientos sesenta y cinco mil quinientos treinta y siete millones cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.),<sup>8</sup> el 44.8 por ciento del presupuesto, se destina a gasto corriente, o sea, que esos recursos se usan para pagar a los empleados públicos, y los bienes y servicios que usa el gobierno, por lo que es un gasto que se puede racionalizar.

El 15 de julio de 2018, se presentó el documento denominado *Los 50 lineamientos para combatir la corrupción y aplicar una política de austeridad republicana*. Dicho documento constituye el compromiso con el pueblo de México de un uso racional de los recursos que la federación tiene a su disposición para el logro de sus fines.

En los numerales del 8 al 49 de esos *50 lineamientos para combatir la corrupción y aplicar una política de austeridad republicana*, se propuso una serie de medidas de austeridad para reorientar el gasto público, entre ellas: que el presidente de la República obtenga menos de la mitad de lo que recibió el anterior titular del Ejecutivo federal; que no se compren vehículos nuevos; tampoco sistemas de cómputo en el primer año; reducción del número de asesores; eliminación de los bonos y canojías; límite a los viáticos; cancelación de partidas de gastos de seguros médicos mayores; y supresión de todas las estructuras y programas duplicados, oficialías mayores, oficinas de prensa, de publicaciones, defensorías jurídicas, de compras, etc.

### Origen histórico de la “austeridad republicana”

La historia de nuestro país contiene un gran ideario de austeridad republicana, como se desprende del discurso del presidente Benito Juárez el 2 de julio de 1852: “Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, resignándose a vivir en la honrosa medianía que proporciona la retribución que la ley haya señalado”;<sup>9</sup> y que este ideario, es ejemplo que conviene replicar en este momento.

El 7 de julio de 1859, durante el periodo de la guerra entre liberales y conservadores, Benito Juárez redactó el documento titulado: *El gobierno constitucional, a la nación*, en el cual detalló la situación del país: “La nación se encuentra hoy en un momento solemne, porque el resultado de la encarnizada lucha, que los partidarios del oscurantismo y de los abusos han provocado esta vez contra los más claros principios de libertad y del progreso social, depende todo su porvenir”. Comenta su estrategia sobre la cual funcionará el gobierno liberal: “Para la provisión de los empleos, el gobierno atenderá, sobre todo, a la aptitud y honradez y no al favor ciego del espíritu de partido, que tan funestos han sido y serán siempre en la administración de las rentas públicas”.<sup>10</sup>

En 1861 comienza la implementación del proyecto juarista. En decretos publicados en abril de 1861, se reducen las secretarías de estado y algunos gastos del erario como sueldos y cantidades asignadas al fomen-

to de periódicos; y, se reduce el sueldo anual del presidente.

En el manifiesto y programa de gabinete del presidente Benito Juárez, al acompañar y recomendar el cumplimiento de la Ley de Suspensión de Pagos del Gobierno Federal se afirmó que la "... nación tiene bastantes elementos materiales y morales para no vivir esta vida de congojas y descrédito; no necesita más que de orden, de economía y honradez para salir de ahogos y de vergüenzas..."; se aseveraba también que "el gobierno tiene resolución firme de extirpar para siempre... las mil corruptelas que han hecho del presupuesto... el tonel de las danaidas...".

El gobierno del presidente Juárez, se enfocó en lograr la cooperación entre los ciudadanos, mediante políticas públicas de austeridad, a través de instituciones y funcionarios sobrios y moderados.

Años después, durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas también encontramos diversos ejemplos de austeridad republicana. El general tomó dos decisiones que no han trascendido en la historia, pero que fueron un símbolo de la austeridad que rigió su gobierno. Primero: el presidente Cárdenas se rebajó el sueldo a la mitad y determinó no vivir en el Castillo de Chapultepec de forma que la ciudadanía pudiera visitarlo con toda libertad. Segundo: en mayo de 1937 el presidente Cárdenas pidió mayor actividad a sus colaboradores inmediatos y se declaraba insatisfecho de lo hecho en el país, sentía desilusión por el trabajo hecho en muchas dependencias y señalaba que para un periodo de gobierno de seis años "difícilmente se encuentran hombres que después de tres años trabajen como el primer día; cuando no los hay, conviene renovarlos".

### **Austeridad y conflictos de interés**

La Ley de Austeridad Republicana de Estado que hoy se propone establece elementos para tipificar y sancionar los casos de conflictos de interés, establece restricciones a las actividades profesionales de los servidores públicos una vez que éstos se separen de sus cargos, y establece de forma precisa y categórica una separación entre la función pública y los intereses particulares. Esta ley mandata que para poder fungir como servidor público, las personas interesadas que cuenten con activos que los ubiquen en "conflicto de interés" deben es-

tablecer figuras como la de "fideicomisos ciegos" (sin contacto entre fiduciario y el fiduciante), u otras dentro de la ley que prevengan los conflictos de interés durante sus encargos y durante los años siguientes a esos mismos encargos. La información y el conocimiento adquirido por los servidores públicos en el ejercicio de su función no podrán ponerse al servicio y lucro de los particulares.

De nada serviría avanzar con normas a favor de la austeridad y la transparencia e incluso alcanzar supuestos estándares de "gobierno abierto" si todo ello no se refleja en la abolición de los privilegios y el predominio de los intereses privados que muchas veces acotan el funcionamiento del Estado. Por ello se deben combatir los conflictos de interés de raíz y esta ley camina en ese sentido.

La Transparencia, el Combate a la Corrupción y la Rendición de Cuentas, no sólo son cuestiones de administración pública, enfoques tecnocráticos y fontanerías modernizantes. La austeridad republicana, la Transparencia, el Combate a la Corrupción y la Rendición de Cuentas, exigen en primer lugar voluntad política y amor a la patria. Se requieren nuevos enfoques, nuevas estrategias y sobre todo nuevos actores libres de conflictos de interés para combatir la corrupción.

### **Austeridad y fideicomisos**

La cancelación de aquellos fideicomisos, fondos, mandatos, contratos análogos o cualquier otro mecanismo financiero utilizado para ocultar fondos públicos y evadir la legalidad y la transparencia constituye un imperativo de esta hora, a favor de la probidad y la austeridad republicana.

En la administración pública existen fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal o cualquiera de las entidades paraestatales de la administración pública federal, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo. Algunos de estos fideicomisos públicos cuentan con una estructura orgánica análoga a las otras entidades de la administración pública federal y cuentan con comités técnicos. Los fideicomisos constituidos por el gobierno federal se establecen por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que funge como fideicomitente

único de la administración pública centralizada, y en el cual inicialmente, la integración del patrimonio se realiza con recursos públicos federales, pudiendo, posteriormente, recibir aportaciones de personas públicas y privadas.

Dentro de los fideicomisos públicos, se tienen aquellos que son considerados entidades paraestatales y los que, a pesar de ser prácticamente iguales a los primeros, no se consideran entidades paraestatales. Lo cual, como es evidente, es origen de muchos de los problemas vinculados a la discrecionalidad y opacidad imperante en su manejo.

Los fideicomisos considerados entidades paraestatales tienen un control más preciso de sus ingresos y gastos, pues están obligados a reportarlos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Ello, desde luego, facilita la vigilancia y abre la posibilidad de que estas figuras puedan ser llamadas a rendir cuentas.

Por otro lado, los fideicomisos que no se consideran entidades paraestatales han permanecido en la opacidad. El simple hecho de no contar con una estructura homóloga a la de la administración pública los ha blindado de los controles de ingreso y gasto que caracterizan a los otros fideicomisos. Para los fideicomisos públicos no considerados entidades paraestatales no existe información suficiente, ni responsables bien definidos, ni contabilidad convencional de ningún tipo. No se rinden cuentas sobre los fondos, no se conocen los montos recaudados, ni los beneficiarios directos de los subsidios, ni las obras que se ejecutan. En otras palabras, operan con la más absoluta discrecionalidad.<sup>11</sup>

Esta ley pretende establecer los criterios que deberán observar las dependencias y las entidades de la administración pública federal para el control, la rendición de cuentas y la comprobación del manejo transparente de los recursos públicos otorgados a fideicomisos, mandatos o contratos análogos. Esta Ley de Austeridad Republicana de Estado propone áreas prohibidas para el establecimiento de este tipo de figuras. Aquí se establece que no haya lugar al establecimiento de fideicomisos en materia de salud, educación, seguridad pública y seguridad social, dado que no resulta conveniente delegar en un contrato mercantil responsabilidades estatales tan fundamentales.

También se establecen límites, no sólo en cuanto al tipo de fideicomisos que puedan ser establecidos, sino al monto máximo de dinero público permitido. Esta limitación del porcentaje del presupuesto que por ley pueda ser ejercida a través de estas figuras, sería sumamente importante. Entre más recursos sean ejercidos por este tipo de contratos, el sentido último de la existencia del propio gobierno se ve seriamente mer-

Además, se proponen medidas más severas y rigurosas para la fiscalización y rendición de cuentas de los fideicomisos. Esta ley establece con suma claridad que la obligación por rendir cuentas, ofrecer información regular, oportuna y veraz, así como transparentar los estados financieros, no debe estar al arbitrio o la buena voluntad de ningún funcionario público, tal como ocurre en la actualidad, sino claramente regulada en la Ley.

Adicionalmente, esta ley también establece sanciones para los funcionarios públicos que no respeten la ley. Si algún funcionario público se negara a proporcionar la información necesaria para los procesos de fiscalización o de rendición de cuentas de los fideicomisos, se abre la posibilidad de tipificar las conductas sancionables en materia administrativa y penal como consecuencia de actividades como la opacidad financiera.

Por otra parte, esta ley establece también obligaciones para que todos los fideicomisos que manejen recursos públicos cuenten con comités técnicos; que los estados financieros de todos los fondos y fideicomisos públicos sean oportunamente auditados; que todos los fondos y fideicomisos que manejen recursos públicos presenten indicadores relevantes y representativos de desempeño, así como que, en los casos donde sea procedente, conformen estructuras orgánicas análogas a la administración pública federal.

Finalmente, es relevante señalar que, todo lo ahorrado por el combate a la corrupción y por abolir los privilegios, y por auspiciar la austeridad republicana, se destinará a impulsar el desarrollo del país. No habrá necesidad de aumentar impuestos en términos reales ni endeudar al país. Precisamente por la política de austeridad republicana, bajará el gasto corriente y aumentará la inversión pública para impulsar actividades productivas y crear empleos.

Con la política de austeridad republicana que esta ley fomenta, el Estado mexicano dejará de ser un comité al servicio de una minoría y representará a todos los mexicanos: a ricos y pobres; a pobladores del campo y de la ciudad; a migrantes, a hombres y mujeres; a seres humanos de todas las corrientes de pensamiento y de todas las preferencias sexuales; lo importante es, ante todo, construir un Estado social y democrático de derecho consolidado, que transite a un Estado constitucional de derecho, en donde el ciudadano sea el eje rector y la buena administración pública se oriente a defender el interés general, para garantizar los derechos humanos de las todas las personas.

Estamos actuando de manera consecuente con nuestra historia, con nuestras convicciones y con el mandato popular de llevar a la práctica la recomendación del mejor presidente que ha habido en la historia de México, el presidente don Benito Pablo Juárez García, quien decía que el servidor público “tiene que aprender a vivir en la justa medianía”. Por estos motivos:

**Primero. Se emite la Ley Federal de Austeridad Republicana de Estado, para quedar como sigue:**

## **Ley Federal de Austeridad Republicana de Estado**

### **Título Primero**

#### **Disposiciones Generales**

#### **Capítulo Único**

**Artículo 1.** Esta ley es de orden público, interés social y de observancia general para los Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos. Tiene por objeto establecer las medidas de austeridad republicana en cumplimiento de los principios de eficacia, economía, honradez, transparencia y gasto eficiente establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que rigen la administración de los recursos públicos federales y el actuar de los servidores públicos; por tanto, se orienta a instaurar y aplicar una Política de Austeridad Republicana de Estado.

Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos, darán cumplimiento al presente ordenamiento de conformidad con la normatividad aplicable a cada uno de ellos.

**Artículo 2.** Son sujetos de esta ley:

- I. Todos los servidores públicos;
- II. Todas las dependencias, entidades y órganos de los Poderes de la Unión;
- III. Todos los entes públicos federales que se ubiquen en los supuestos a que se refiere esta ley, y
- IV. Todas las personas físicas y morales que se ubiquen en los supuestos a que se refiere esta ley.

**Artículo 3.** A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán en forma supletoria y en lo conducente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; la Ley General de Responsabilidades Administrativas; y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en ese orden.

**Artículo 4.** Son objetivos de la presente ley:

- I. Establecer la austeridad republicana como un valor fundamental del servicio público mexicano;
- II. Fijar las bases para la aplicación de la política pública de austeridad republicana del Estado y los mecanismos para su ejercicio;
- III. Establecer las competencias de los sujetos obligados por sus disposiciones;
- IV. Enumerar las medidas que se pueden tomar para impulsar la austeridad republicana como política de Estado;
- V. Generar ahorros en el gasto público para orientar recursos a la satisfacción de necesidades generales, y
- VI. Crear el mecanismo de operación y evaluación de la política de austeridad republicana de Estado.

**Artículo 5.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

- I. **Austeridad Republicana:** Valor republicano y política de Estado que los entes públicos están obli-

gados a acatar para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, a través del manejo racional, responsable, eficiente y eficaz de los bienes y recursos públicos salvaguardado en todo momento el patrimonio del Estado;

**II. Comisiones:** Tareas o funciones oficiales que se encomiendan a los servidores públicos, para que realicen sus actividades en un sitio distinto a su centro de trabajo, en cumplimiento de sus responsabilidades u obligaciones;

**III. Comité de Evaluación:** Órgano Colegiado dependiente de la Secretaría de la Función Pública, por cuanto hace al Poder Ejecutivo federal, o sus equivalentes en los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como en los órganos constitucionales autónomos, encargados de evaluar las medidas de austeridad republicana;

**IV. Ente público:** Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos, así como cualquier otro organismo sobre el que tenga control cualquiera de los Poderes y órganos públicos citados; asimismo, las entidades federativas y los municipios cuando ejerzan recursos federales que les sean asignados;

**V. Ley:** Ley Federal de Austeridad Republicana de Estado;

**VI. Probidad:** Imperativo ético consistente en el legal ejercicio del servicio público, orientado a evitar el dispendio de los recursos públicos en auspicio del correcto ejercicio de las tareas y funciones de los servidores públicos;

**VII. Remuneración:** Toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales;

**VIII. Secretaría:** Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo federal;

**IX. Servidor(es) Público(s):** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, en el Poder Judicial de la Federación, así como en los órganos constitucionales autónomos, y

**X. Subvenciones:** Contribución financiera, sin importar su naturaleza jurídica, que sea asignada a las fracciones o grupos parlamentarios como apoyo para el ejercicio de su labor legislativa.

**Artículo 6.** La vigilancia sobre el cumplimiento de la presente Ley recaerá sobre cada uno de los entes públicos quienes para su evaluación se apoyarán de la instancia encargada del control interno y la fiscalización bajo los lineamientos expedidos por la Secretaría de la Función Pública.

Para los Poderes Legislativo, Judicial y los órganos autónomos, las autoridades competentes emitirán los lineamientos correspondientes.

La Secretaría la Función Pública estará facultada para interpretar esta Ley para todos los efectos administrativos en el Poder Ejecutivo federal.

La interpretación para efectos administrativos en el ámbito de competencia de los Poderes Legislativo, Judicial, así como de los órganos autónomos, se determinará conforme a su normatividad interna.

## **Título Segundo De la Austeridad Republicana de Estado**

### **Capítulo Único**

**Artículo 7.** Para dar cumplimiento a los fines de esta Ley, los entes públicos sujetarán su gasto corriente y de capital a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los objetivos señalados en la presente Ley, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la Ley de Ingresos de la Federación y al Presupues-

to de Egresos de la Federación, así como las demás disposiciones aplicables en la materia.

**Artículo 8.** La política de austeridad republicana de Estado deberá partir de un diagnóstico de las medidas a aplicar, su compatibilidad con la planeación democrática, y el respeto a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se establezcan de conformidad con la Ley de Planeación. Además, se deberán desarrollar indicadores especiales de desempeño para evaluar las medidas de austeridad republicana y su impacto social.

A principios de cada año fiscal las instancias administrativas de la Federación deberán elaborar un “Programa de Austeridad Republicana y Ahorro” que proyecte los ahorros previstos con la aplicación de esta Ley, el cual será elaborado de conformidad con los lineamientos que para tales efectos emita la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, al final de cada año fiscal los entes obligados entregarán a la Secretaría de la Función Pública un “Informe de Austeridad Republicana y Ahorro” en el cual se reportarán los ahorros obtenidos y el destino de los mismos, cuyos resultados serán evaluados en términos de los propios lineamientos y demás normatividad aplicable.

Para aplicar la política de la Austeridad Republicana de Estado, los sujetos obligados deberán:

- I. Abstenerse de afectar negativamente los derechos sociales de los mexicanos, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales de los que México es parte;
- II. Enfocar las medidas de austeridad republicana preferente en el gasto corriente no prioritario;
- III. Abstenerse de dañar o interrumpir los programas sociales y los servicios públicos, y
- IV. Evitar reducir la inversión en infraestructura.

Los ahorros obtenidos con motivo de la aplicación de la presente Ley se destinarán a los programas prioritarios previstos en el Plan Nacional de Desarrollo, a los programas de atención a la población, y diversos programas sociales con asignación de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como lo que prevean las demás leyes aplicables

o al destino que por decreto determine el titular del Ejecutivo federal.

**Artículo 9.** La adquisición de bienes y servicios, así como la contratación de obras públicas y servicios relacionados con las mismas de uso generalizado de los entes públicos se realizará preferentemente de manera consolidada, e incorporando criterios de sustentabilidad, no discriminación, indicadores de desempeño y cláusulas sociales que favorezcan la economía nacional, social, solidaria y cooperativa. Se promoverá la contratación con empresas reconocidas nacional e internacionalmente por sus políticas de transparencia y de combate a la corrupción.

Las compras gubernamentales se realizarán conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y asegurar para el Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Los entes públicos convocarán a la ciudadanía, a las universidades, y a los organismos de la sociedad civil nacionales e internacionales, a efecto de participar como observadores en los procedimientos de contrataciones públicas, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Del presupuesto total asignado a los entes públicos para la contratación de bienes, servicios y obras públicas, al menos el setenta por ciento del mismo debe destinarse al procedimiento de licitación pública y las excepciones a esta regla deberán estar plenamente justificadas ante el órgano encargado del control interno que corresponda.

**Artículo 10.** Los contratos suscritos con empresas nacionales o extranjeras que hayan sido otorgados mediante el tráfico de influencias, corrupción o que causen daño a la Hacienda Pública serán nulos de pleno derecho de conformidad con el marco normativo aplicable.

Los órganos encargados del control interno o de la fiscalización en cada ente público, iniciarán los procesos correspondientes para sancionar a los responsables y resarcir el daño ocasionado de acuerdo con el marco normativo aplicable.

**Artículo 11.** Queda prohibida la adquisición de boletos de avión para viajes en servicio de clase ejecutiva, primera clase o equivalente, así como la contratación de servicios privados de aerotransporte. En las comisiones de los servidores públicos se observarán los principios de probidad, racionalidad y austeridad republicana, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Sólo se autorizarán, por ente público los viajes oficiales nacionales e internacionales que resulten estrictamente necesarios.

Quedan también prohibidos los servicios de hospedaje y alimentación para los servidores públicos que rebasen los límites establecidos en los lineamientos de Austeridad Republicana emitidos por la Secretaría de la Función Pública. Los servidores públicos de los Poderes Legislativos y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos, también deben ajustarse a criterios de probidad, racionalidad, eficiencia y austeridad republicana.

En todos los casos, los servidores públicos que efectúen algún viaje oficial deberán remitir un informe del propósito de su viaje, los gastos efectuados y de los resultados obtenidos, dentro del plazo de treinta días hábiles, una vez concluida la comisión.

**Artículo 12.** No se establecerán partidas específicas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para gastos que no sean estrictamente necesarios, incluyendo gasto de protocolo y ceremonial.

Los gastos por concepto de congresos y convenciones, se sujetarán a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría, atendiendo al espíritu de la austeridad republicana.

Para los Poderes Legislativo y Judicial, las autoridades competentes emitirán los lineamientos correspondientes.

**Artículo 13.** Los entes públicos ajustarán sus estructuras orgánicas y ocupacionales de conformidad con los principios de racionalidad y austeridad republicana. Se eliminarán todo tipo de duplicidades y se atenderán las necesidades de mejora y modernización de la gestión pública.

Para dar cumplimiento a lo anterior, en el ámbito del Poder Ejecutivo federal, se observará lo siguiente:

I. Se limita el número de asesores a máximo tres por dependencia o entidad;

II. Se asigna secretario particular únicamente a los titulares de dependencia o entidad;

III. Se eliminan las plazas con nivel de Dirección General Adjunta creadas a partir del año 2001;

IV. Se limita la asignación de chofer exclusivamente a los secretarios de Estado o titulares de dependencia o entidad y a los subsecretarios de ramo u homólogos;

V. Se limita la contratación de personal por honorarios, la cual no podrá resultar superior al 10 por ciento del gasto destinado al personal de estructura de los entes públicos y ésta deberá estar plenamente documentada y justificada ante el órgano encargado del control interno que corresponda;

VI. Los representantes gremiales en los órganos tripartitos, con excepción de aquellos que se desempeñen en los Tribunales Laborales, ocuparán cargos honoríficos, por lo que no recibirán remuneración alguna por el desempeño de su función; y,

VII. Se prohíbe la contratación de servicios de consultoría, asesoría y de todo tipo de despachos externos para elaborar estudios, investigaciones, proyectos de ley, planes de desarrollo, o cualquier tipo de análisis y recomendaciones que puedan hacerse con el trabajo y la capacidad profesional de los servidores públicos.

Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos, deberán dar cumplimiento al presente artículo de conformidad la normatividad correspondiente.

**Artículo 14.** Queda prohibida toda duplicidad de funciones en las unidades que conforman la Administración Pública Federal. Las actividades y temáticas transversales serán atendidas únicamente por una sola dependencia o entidad coordinadora correspondiente, de conformidad con lo establecido en la normatividad aplicable.



Para dar cumplimiento a lo anterior, en el ámbito del Poder Ejecutivo federal no habrá más de una oficina para cada asunto y estas se establecerán observando lo siguiente:

I. Todas las oficinas de Comunicación Social se centralizan en la Oficina de la Presidencia de la República;

II. Todas las oficinas de Informática y Tecnologías de la Información se centralizan en la Oficina de la Presidencia de la República;

III. Todas las oficinas Derechos Humanos se centralizan en la Secretaría de Gobernación;

IV. Todas las oficinas de compras públicas y contrataciones se centralizan en la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

V. Todas las oficinas de Asuntos Jurídicos se centralizan en la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República;

VI. Todas las oficinas relacionadas con temas en materia de ingresos se centralizan en el Servicio de Administración Tributaria;

VII. Todas las oficinas relacionadas con temas de género se centralizan en el Instituto Nacional de las Mujeres;

VIII. Todas las imprentas y oficinas relacionadas la edición, las artes gráficas e impresión de documentos oficiales se centralizan en los Talleres Gráficos de México; y

IX. Todos los temas relacionados con el control interno y la fiscalización se centralizan en la Secretaría de la Función Pública

**Artículo 15.** Durante cada ejercicio fiscal, los entes públicos únicamente podrán gastar en publicidad el 50 por ciento del presupuesto autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2018. Queda prohibido que dicho monto pueda incrementarse durante el ejercicio fiscal correspondiente.

**Artículo 16.** Quedan prohibidas las delegaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pú-

blica Federal en el extranjero. La representación del Estado mexicano en el extranjero, la ejecución de la política exterior, su dirección y administración, corresponderá únicamente a la Secretaría de Relaciones Exteriores. En el Servicio Exterior Mexicano quedan prohibidas todo tipo de duplicidades de conformidad con la normatividad aplicable.

**Artículo 17.** Son medidas de austeridad republicana, de manera enunciativa y no limitativa, las siguientes:

I. Se prohíbe la compra o renta de vehículos de lujo (o cuyo valor supere las cuatro mil trescientas cuarenta y tres unidades de medida y actualización diaria vigente) para el transporte y traslado de los servidores públicos. Cuando resulte necesario adquirir un tipo de vehículo específico para desarrollar tareas indispensables vinculadas con el cumplimiento de las obligaciones de los entes públicos, su adquisición se realizará previa justificación particular que al efecto realice la autoridad compradora correspondiente, misma que se someterá a la consideración del órgano encargado del control interno que corresponda, y se deberá optar preferentemente por tecnologías que generen menores daños ambientales;

II. Los vehículos oficiales sólo podrán destinarse a actividades públicas prioritarias y a la prestación de servicios directos a la población. Queda prohibido cualquier uso privado de dichos vehículos;

III. Queda prohibida la compra o renta de sistemas de cómputo en el primer año de cada inicio de administración en el Poder Ejecutivo federal, debiendo aprovecharse la infraestructura computacional existente. Las adquisiciones en los siguientes años, se realizará previa justificación y con base en planes de modernización que prefieran el uso de software de código abierto;

IV. Se prohíben contrataciones de seguros de ahorro en beneficio de los servidores públicos con recursos del Estado, tal como el Seguro de Separación Individualizado, o las cajas de ahorro especiales;

V. Se subastará por conducto del Sistema de Administración y Enajenación de Bienes, la flotilla de aviones y helicópteros no indispensables para el Poder Ejecutivo federal. Se exceptuarán de esta medi-

da los aviones y helicópteros destinados a actividades de seguridad, de protección civil, así como al traslado de enfermos;

VI. No se realizarán gastos de oficina innecesarios. En ningún caso se autorizará la compra de bienes e insumos mientras haya suficiencia de los mismos en las oficinas o almacenes, considerando el tiempo de reposición;

VII. Se prohíbe remodelar oficinas por cuestiones estéticas o comprar mobiliario de lujo; y,

VIII. Se prohíbe el derroche en energía eléctrica, agua, servicios telefónicos, internet, gasolinas e insumos financiados por el erario.

En los lineamientos que emita la Secretaría se establecerán las particularidades inherentes a los rubros previamente señalados y las demás medidas de austeridad republicana que se estime pertinente implementar.

El órgano encargado del control interno que corresponda en cada uno de los Poderes de la Unión y en los órganos autónomos, incluirá en su programa anual de auditorías, visitas e inspecciones las revisiones que correspondan para vigilar el cumplimiento de estas disposiciones.

La Secretaría de la Función Pública elaborará los lineamientos necesarios para regular lo previsto en el presente artículo, de acuerdo con sus atribuciones y dentro del espíritu de la austeridad republicana, pudiendo ampliar los supuestos regulados en este artículo, en caso de estimarlo conveniente. Para los Poderes Legislativo y Judicial, las autoridades competentes emitirán los lineamientos correspondientes.

**Artículo 18.** Queda prohibidos los fideicomisos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos con recursos públicos en las siguientes áreas y materias:

I. Salud;

II. Educación;

III Justicia;

IV Seguridad social, y

V. Seguridad pública.

Los recursos públicos federales que se obtengan de la extinción de los fideicomisos y otras figuras análogas previstas en el presente artículo, estarán destinados al pago de la deuda pública. El cumplimiento del presente artículo no deberá exceder los 180 días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley.

**Artículo 19.** El monto máximo de dinero público permitido en los fideicomisos públicos constituidos no podrá ser mayor al 0.5 por ciento del presupuesto total asignado a cada uno de los entes públicos, en caso de que dicho porcentaje crezca por las actividades financieras propias de la operación del fideicomiso, el excedente deberá enterarse y entregarse a la Federación.

**Artículo 20.** Todos los fideicomisos, fondos, mandatos o contratos análogos que reciban recursos públicos sin excepción deberán:

I. Ser constituidos de manera indelegable por el Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

II. Ofrecer información regular, oportuna y veraz, con objeto de dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia, y observar el principio de rendición de cuentas, de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas y demás disposiciones aplicables.

III. Publicar periódicamente sus estados financieros;

IV. Reportar cuando las hubiere las estructuras orgánicas análogas a las entidades de la Administración Pública Federal;

V. Establecer Comités Técnicos integrados con Servidores Públicos que sean sujetos de responsabilidad y ciudadanos que aseguren su transparencia;

VI. Reportar con puntualidad sus ingresos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y periódicamente y con puntualidad sus erogaciones en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; y

VII. Abstenerse de asumir la responsabilidad de cumplir con los programas o funciones a cargo de las dependencias de la Administración Pública Federal, ni generar pasivos laborales de ninguna índole.

**Artículo 21.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público contará con un registro público de fideicomisos, mandatos o contratos análogos que manejen recursos públicos en el cual las dependencias y entidades inscribirán la información de la totalidad de los instrumentos a que se refiere el artículo anterior. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público concentrará el reporte de la información respectiva y le aplicará el principio de la máxima publicidad a través de su portal oficial.

**Artículo 22.** La Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación desarrollarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las actividades de fiscalización a todo fideicomiso, mandato o contrato análogo que manejen recursos públicos, para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.

Si algún servidor público se negara a proporcionar la información necesaria para los procesos de fiscalización o de rendición de cuentas de los instrumentos a que se refiere la presente Ley, estará sujeto a que se le finquen las responsabilidades administrativas conducentes, de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas; así como las responsabilidades penales que en su caso pudieran resultar de acuerdo con la tipificación delitos especiales, en este caso en materia de opacidad financiera.

**Artículo 23.** Las autoridades competentes en materia de fiscalización incluirán en su planeación de auditorías, visitas e inspecciones a cualquier fideicomiso, mandato o contrato análogo que maneje recursos públicos, y darán seguimiento y evaluación rigurosa del cumplimiento de los fines para los cuales fueron constituidos.

Los fideicomisos, fondos, mandatos o contratos análogos que manejen recursos públicos y contravengan lo dispuesto en esta Ley, serán cancelados, consecuentemente se girarán instrucciones a la institución fiduciaria para que a más tardar en el plazo de treinta días naturales posteriores a que se le haga el requerimiento

respectivo, entere la totalidad de los recursos públicos federales que formen parte del patrimonio fideicomitado a la Tesorería de la Federación, y los servidores públicos que hubieren intervenido en su creación serán sujetos de la responsabilidad aplicable.

### **Título Tercero Del Comportamiento Austero y Probo de los Servidores Públicos**

#### **Capítulo Único**

**Artículo 25.** Ningún servidor público obtendrá mayor salario, remuneración o prestaciones que el presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. Los servidores públicos se sujetarán a la remuneración adecuada y proporcional, que conforme a sus responsabilidades, se determine en los presupuestos de egresos, en términos de la referida Ley así como en términos de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones aplicables. Por ende, queda prohibida la obtención de algún privilegio de cualquier naturaleza como forma de remuneración de los servidores públicos.

Por ningún motivo se autorizarán bonos, estímulos, comisiones, compensaciones o percepciones extraordinarias al salario correspondiente, fuera de los tabuladores salariales aprobados, en el caso del Poder Ejecutivo federal por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y demás disposiciones normativas correspondientes. Para los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, así como así como los órganos autónomos, los tabuladores se aprobarán por las unidades administrativas que correspondan en el ámbito de sus facultades.

**Artículo 26.** Para administrar los recursos humanos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez y mejorar la prestación del servicio público, los servidores públicos del Poder Ejecutivo federal desempeñarán sus actividades con apego a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de conformidad con las disposiciones contenidas en los lineamientos que emita la Secretaría. En particular los funcionarios públicos de alto mando y servidores públicos de confianza:

I. Laborarán de lunes a sábado, en los términos y condiciones que fije la normatividad correspondiente;

II. Tienen prohibido asistir al trabajo en estado de ebriedad, e ingerir bebidas alcohólicas en las oficinas públicas;

III. Tienen prohibido convivir en fiestas, comidas, juegos deportivos o viajes con contratistas, concesionarios, grandes contribuyentes, proveedores o inversionistas vinculados a su función pública;

IV. Tienen prohibido cerrar calles, detener el tráfico, no respetar los semáforos o estacionarse en lugares prohibidos;

V. Están obligados a cuidar los bienes muebles e inmuebles que utilicen o estén bajo su resguardo y que le sean otorgados para el cumplimiento de sus funciones;

VI. Están obligados a brindar en todo momento un trato expedito, digno, respetuoso y amable a los ciudadanos que requieran sus servicios, honrando así el principio del derecho humano a la buena administración pública; y

VII. Tienen prohibido recibir con motivo del desempeño de su empleo, cargo o comisión, cualquier tipo de pago, regalo, dádiva, viaje o servicio que beneficie a su persona o sus familiares hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad.

Los Poderes Legislativo y Judicial así como los órganos autónomos, darán cumplimiento al presente artículo de conformidad con la normatividad correspondiente.

**Artículo 27.** Queda prohibido contratar con recursos públicos cualquier tipo de jubilaciones, pensiones y regímenes especiales de retiro, de separación individualizada o colectiva distintos a los establecidos en las leyes de seguridad social correspondientes. No se autorizará a ningún servidor público como prestación, la contratación de seguros de gastos médicos privados, seguros de vida o pensiones que se otorguen en contravención de las leyes de seguridad social.

Por ningún motivo se autorizarán pensiones de retiro al titular del Ejecutivo federal, a los miembros del

Congreso de la Unión, magistrados de Circuito, jueces de Distrito, consejeros de la Judicatura Federal y magistrados electorales, diversas a la provista por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, correspondiente al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez. Por lo que respecta a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Judicial de la Federación en el ámbito de su competencia, conforme a sus atribuciones y dentro del espíritu de la austeridad republicana, determinará lo conducente.

Los extitulares del Ejecutivo federal únicamente tendrán acceso al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Se prohíbe y se cancela cualquier otro tipo de pensión que se hubiere creado expreso para su beneficio, del mismo modo se hará respecto de la asignación de cualquier tipo de servidores públicos, personal civil o de las fuerzas armadas, cuyos costos sean cubiertos con recursos del Estado, así como de los bienes muebles o inmuebles que estén a su disposición y formen parte del patrimonio federal. Por lo que a partir de que esta Ley entre en vigencia, dichos recursos humanos y materiales se reintegraran a las dependencias correspondientes.

**Artículo 28.** Ningún servidor público podrá utilizar recursos humanos, materiales o financieros institucionales para fines distintos a los asignados, su contravención será causa de responsabilidad administrativa en los términos que establezca la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Los entes públicos deberán emitir su correspondiente código de ética en concordancia con la presente Ley y cada servidor público debe protestar cumplirlo.

**Artículo 29.** Esta Ley establece una separación categórica entre la función pública y los intereses particulares. Para ocupar cualquier empleo, cargo o comisión en algún ente público o cualquier cargo de representación popular, las personas interesadas se verán obligadas a separarse legalmente de los activos e intereses económicos que estén relacionados o afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades públicas.

Dicha separación se realizará con el establecimiento de fideicomisos ciegos, cesión de derechos u otras figuras legales, que prevengan los conflictos de interés durante el tiempo que ocupe el cargo público y por lo menos habiendo transcurrido diez años posteriores a su separación.

**Artículo 30.** Queda prohibido el ejercicio de los cabilderos en el proceso legislativo de conformidad; así también, las prerrogativas y las subvenciones de los grupos parlamentarios deberán reducirse a lo mínimo indispensable, de conformidad con Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 31.** Queda prohibido el empleo o uso de una personalidad jurídica distinta a la de los servidores públicos, por la cual éstos o sus familiares hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, instrumenten actos para la obtención de recursos públicos que impliquen un conflicto de interés en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

**Artículo 32.** Para desincentivar la responsabilidad limitada de las personas morales o todo tipo de personalidades jurídicas, distintas a las personas físicas o servidores públicos, esta Ley fomenta en las tareas fiscalizadoras, políticas de transparencia para el sector privado. La aplicación de la técnica jurídica conocida como “levantamiento del velo” podrá ser empleada en las tareas fiscalizadoras cuando se presenten problemas derivados de abusos y prácticas fraudulentas de la utilización de una personalidad jurídica distinta a la de los servidores públicos. Una razón suficiente para levantar el velo corporativo sería el uso y aprovechamiento de la personalidad jurídica de la sociedad para contravenir el orden público, justificar ilegalidades, proteger fraudes o todo tipo de crímenes.

**Artículo 33.** La Secretaría de la Función Pública emitirá los lineamientos que serán aplicables en materia de medidas de austeridad republicana, sin que éstos limiten o interfieran en el cumplimiento de la prestación de servicios al público y el cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública Federal; los cuales tendrán como finalidad el estricto cumplimiento del objeto de esta Ley.

## **Título Cuarto De la Evaluación de la Política de Austeridad Republicana y del Fincamiento de Responsabilidades**

### **Capítulo Primero De la Evaluación**

**Artículo 34.** En el ámbito del Poder Ejecutivo federal, la Secretaría es la responsable de promover y evaluar las medidas de austeridad republicana. Para lo anterior, formará un Comité de Evaluación en donde participen representantes de las diversas entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

Los Poderes Legislativo y Judicial así como los órganos autónomos, darán cumplimiento al presente artículo de conformidad con la normatividad correspondiente.

**Artículo 35.** El órgano encargado del control interno que corresponda en cada uno de los Poderes de la Unión y en los órganos constitucionales autónomos, evaluará las medidas de austeridad republicana en los ámbitos de su competencia. Además, deberán comunicar las necesidades que adviertan, para el caso del Poder Ejecutivo federal a la Secretaría, y en los demás supuestos a la autoridad equivalente, para mantener la integridad de la Política de Austeridad Republicana.

Los resultados de la periódica evaluación deberán servir para retroalimentar y mejorar futuras medidas de austeridad republicana.

**Artículo 36.** La Secretaría de la Función Pública presentará los resultados de la evaluación de las medidas de austeridad republicana que periódicamente realice de conformidad con los lineamientos correspondiente emitidos para que en el ámbito de su competencia se tomen las medidas que procedan.

Los Poderes Legislativo y Judicial así como los órganos autónomos, darán cumplimiento al presente artículo de conformidad con la normatividad correspondiente.

### **Capítulo Segundo De las Responsabilidades**

**Artículo 37.** El órgano encargado del control interno estará facultado en todo momento para vigilar que en

la gestión gubernamental de los entes públicos, las medidas de austeridad republicana se apliquen de conformidad con lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 38.** En caso de encontrar violaciones a las medidas de austeridad republicana las autoridades competentes deberán iniciar los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

**Artículo 39.** Los recursos presupuestarios federales que sean asignados bajo cualquier rubro a las entidades federativas y a los municipios, serán sujetos del control, vigilancia, seguimiento y evaluación por parte de la Secretaría en el marco de sus funciones y conforme a las medidas y principios que establece esta Ley, sin menoscabo de las atribuciones que correspondan a cada una de las dependencias y entidades, así como a la Auditoría Superior de la Federación.

**Segundo.** Se reforman los artículos 7, 10, 49 53, 59 y se adicionan los artículos 7 Bis, 43 Bis, 60 Bis y 64 Bis, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

**Artículo 7. ...**

**I a VIII. ...**

**X.** Se abstendrán de asociarse con inversionistas, contratistas o empresarios nacionales o internacionales, para establecer cualquier tipo de negocio privado, que afecte el desempeño imparcial y objetivo en razón de intereses personales o familiares, hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad.

**XI.** Separarse legalmente de los activos e intereses económicos que afecten de manera directa el ejercicio de sus responsabilidades en el servicio público, en forma previa a la asunción de cualquier empleo, cargo o comisión o cualquier cargo de representación popular, y

**XII.** Abstenerse de intervenir o promover, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación para el servicio público de personas con el que tenga parentesco por fi-

**liación hasta el cuarto grado o por afinidad hasta el segundo grado.**

**XIII.** (Se recorre la actual fracción X)

**La separación de activos o intereses económicos a que se refiere la fracción XI de este artículo, deberá comprobarse mediante la exhibición de los instrumentos legales conducentes, mismos que deberán incluir cláusula que garantice la vigencia de la separación durante el tiempo de ejercicio del cargo y por un plazo no menor a 10 años posteriores a su término.**

**Artículo 7 Bis.** Los servidores públicos y los consejeros independientes de los órganos de gobierno de las empresas productivas del Estado, que por cualquier motivo se separen de su cargo, empleo o comisión, no podrán ocupar puestos directivos o de consultoría en las empresas que hayan supervisado, regulado o que pertenezcan al sector en el que se hayan desempeñado, salvo que hubiesen transcurrido al menos diez años.

El servidor público o consejero independiente manifestará en su declaración patrimonial de conclusión, bajo protesta de decir verdad, que se obliga a informar al órgano interno de control del ente público donde concluyó su encargo, cuando se llegare a incorporar a empresa privada, a efecto de que se verifique el cumplimiento del plazo y la prohibición mencionados en el párrafo anterior.

**Artículo 10. ...**

...

...

...

Sin perjuicio de lo establecido en la fracción III del párrafo anterior, la Secretaría y los órganos internos de control federales correspondientes tendrán competencia para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales que se encuentren bajo responsabilidad de servidores públicos de las entidades federativas y municipios, así como fincarles, en su caso, las responsabilidades determinadas en esta Ley.

**Sección Cuarta**

**Régimen de los servidores públicos que participan en contrataciones públicas y los que se incorporan al sector privado**

**Artículo 43 Bis.** La Plataforma digital nacional contendrá en un apartado especial, un registro donde conste:

- a) Nombre completo de personas físicas que se hayan desempeñado como servidores públicos y consejeros independientes con funciones de mando, regulación o supervisión y que se hayan incorporado a una empresa privada en algún cargo directivo dentro del plazo de diez años posteriores a la separación de su último cargo; y
- b) El resultado de la verificación que realice la Secretaría de la Función Pública respecto del cumplimiento que las personas físicas mencionadas en el párrafo anterior observen de lo establecido en el artículo 7 Bis de esta Ley.

**Artículo 49. ...**

I a VIII. ...

IX. (Se conserva el texto de la actual fracción IX), y

X. Sin perjuicio de la obligación anterior, previo a realizar cualquier acto jurídico que involucre el ejercicio de recursos públicos con personas jurídicas, revisar su constitución, y en su caso, sus modificaciones con el fin de verificar que sus socios, integrantes de los consejos de administración o accionistas que ejerzan control no incurran en conflicto de interés.

...

**Artículo 53. ...**

En términos de lo dispuesto por el párrafo anterior, se considera peculado disponer de servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, seguridad pública o de las fuerzas armadas, en el ejercicio de sus funciones, para otorgar seguridad personal, salvo en los casos en que la normativa que regule su actividad lo contemple o por las circuns-

tancias se considere necesario proveer de dicha seguridad, siempre que se encuentre debidamente justificada a juicio del titular de las propias corporaciones de seguridad y previo informe al órgano interno de control respectivo o a la Secretaría.

**Artículo 59. ...**

Incurrirá en la responsabilidad dispuesta en el párrafo anterior, el servidor público que intervenga o promueva, por sí o por interpósita persona, en la selección, nombramiento o designación de personas para el servicio público en función de intereses de negocios.

**Artículo 60 Bis.** Comete simulación de acto jurídico el servidor público que utilice personalidad jurídica distinta a la suya para obtener, en beneficio propio o de algún familiar hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad, recursos públicos en forma contraria a la ley.

Esta falta administrativa se sancionará con inhabilitación de cinco a diez años.

**Artículo 64 Bis.** Son faltas administrativas graves, además de las establecidas en el presente Capítulo, las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos establecidas en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

Tercero. Se reforma el segundo párrafo y la fracción II del artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

**Artículo 61. ...**

Los ahorros generados como resultado de la aplicación de dichas medidas deberán destinarse, en los términos de las disposiciones generales aplicables, a los programas prioritarios previstos en el Plan Nacional de Desarrollo o al destino que por decreto determine el titular del Ejecutivo federal.

...

...

...

...

...

**II. Promover el uso intensivo de la infraestructura de tecnologías de la información y comunicaciones existente, a fin de reducir el costo de los recursos materiales y servicios generales del gobierno.**

**Cuarto. Se reforma el artículo 29 y se adiciona el artículo 13 Bis, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

#### **Artículo 13 Bis.**

**1. Queda prohibida la realización de cabildeo en el proceso legislativo. Los interesados en las leyes y decretos deberán hacer llegar sus consideraciones por escrito, directamente a las comisiones legislativas correspondientes. Éstas decidirán si solicitan mayor información.**

**2. Los legisladores, servidores públicos y personal de apoyo de las Cámaras tienen prohibido recibir cualquier tipo de pagos, regalos, dádivas, viajes o servicios que beneficien a su persona o sus familiares hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad a cambio de escuchar, abogar o proponer en tribuna puntos de vista e intereses de carácter patrimonial.**

**3. Se entiende por cabildeo la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses de particulares con carácter patrimonial o económicos, ante los órganos directivos y comisiones de las Cámaras o ante legisladores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.**

#### **Artículo 29.**

**1. ...**

**2. Las prerrogativas y las subvenciones de los grupos parlamentarios deberán reducirse a lo mínimo indispensable. Los legisladores y las fracciones parlamentarias están obligados a**

**transparentar y rendir cuentas de todos los recursos públicos que ejerzan.**

**3. ... (se recorre el actual numeral 2)**

**4. ... (se recorre el actual numeral 3)**

**Quinto. Se reforma el artículo 8 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para quedar como sigue:**

**Artículo 8.** El personal asimilado **tendrá un carácter estrictamente excepcional, temporal** y se compone de servidores públicos y agregados a Misiones Diplomáticas y Representaciones Consulares, **los cuales solo podrán ser nombrados por acuerdo del titular de la Secretaría únicamente para atender un asunto especializado competencia de la dependencia**, con cargo a su propio presupuesto, **conforme a los dispuesto en la Ley Federal de Austeridad y en la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos.** Cuando la Secretaría considere procedente la solicitud dicho personal será acreditado con el rango que ésta determine y su asimilación al Servicio Exterior tendrá efectos **por un plazo máximo de tres meses para la comisión que se le ha conferido. Además de las obligaciones que establece este artículo, rendirán al Senado de la República un informe al término de su comisión.**

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan al contenido del presente Decreto.

**Tercero.** Los entes públicos en un plazo máximo de ciento ochenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, ajustarán sus marcos normativos conforme a lo establecido en la presente ley.

**Cuarto.** Los entes públicos en un plazo máximo de ciento ochenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto por el artículo 9 de la presente ley, realizarán los ajustes necesarios para implementar las compras consolidadas en la adquisición de bienes y servicios, así como la contratación de obra pública y



servicios relacionados con la misma de uso generalizado de los entes.

**Quinto.** Los recursos públicos federales aportados por dependencias y entidades de la administración pública federal a fideicomisos, mandatos o contratos análogos vigentes a la entrada en vigor de este decreto, quedan sujetos a las siguientes reglas de austeridad republicana:

**I.** A la entrada en vigor del presente decreto quedan extintos o terminados, por ministerio de ley, los fideicomisos públicos, mandatos públicos o contratos análogos de la Administración Pública Federal, distintos a los señalados en la siguiente fracción.

**II.** Los fideicomisos públicos, mandatos públicos o contratos análogos que seguirán vigentes, son los siguientes:

**a)** Los constituidos o celebrados por disposición expresa de un decreto emitido por el titular del Ejecutivo federal. En este caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en un plazo de treinta días contados a partir de la entrada en vigor de este decreto, realizará un análisis de estos instrumentos y someterá a consideración del titular del Ejecutivo federal si dichos instrumentos deben mantenerse, extinguirse o terminarse;

**III.** Para formalizar la extinción o terminación señalada en la fracción I del presente transitorio, las unidades responsables de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, responsables de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y contratos análogos, con la participación que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán:

**a)** Instruir a la institución fiduciaria, al mandatario o comisionista que entere a la Tesorería de la Federación, a más tardar a los treinta días naturales posteriores a la entrada en vigor de este Decreto, la totalidad de los recursos públicos federales que formen parte del patrimonio fideicomitado o aquéllos transferidos al mandato público o contrato análogo.

Durante el periodo citado en el párrafo anterior no podrán contraerse nuevas obligaciones de pa-

go con cargo a los recursos públicos federales aportados a dichos instrumentos.

El incumplimiento a lo dispuesto en esta fracción generará la indemnización correspondiente al fisco federal en términos de la Ley de Tesorería de la Federación;

**b)** Solicitar a la Tesorería de la Federación que, con cargo al entero a que se refiere el inciso anterior, constituya los depósitos que, en su caso, sean necesarios, para salvaguardar los derechos de terceros y cubrir las obligaciones devengadas pendientes de pago de dichos instrumentos jurídicos, las cuales serán pagadas por instrucción de la unidad responsable del instrumento jurídico correspondiente;

**c)** En coordinación con la institución fiduciaria, mandatario o comisionista, determinarán los derechos y obligaciones pendientes de exigir o cumplir, a fin de que se lleven a cabo oportunamente las acciones que procedan para recuperar o resolver lo conducente. En caso de que existan bienes, derechos u obligaciones pendientes, la institución fiduciaria, el mandatario o comisionista, deberá transmitirlos a la unidad responsable correspondiente, a más tardar a los ciento ochenta días naturales posteriores a la entrada en vigor de este decreto, y

**d)** La extinción o terminación del contrato correspondiente se formalizará mediante el dictamen que al efecto emita la unidad responsable del mismo, dentro de los noventa días hábiles posteriores a la entrada en vigor de este decreto.

**IV.** Deberán realizar las acciones conducentes, en los términos de la fracción anterior, para que los recursos públicos federales aportados a fideicomisos mixtos o cualquier contrato de mandato o contrato análogo, cuyos fideicomitentes, mandantes o comitentes sean autoridades de las entidades federativas o municipios o particulares, sean enterados a la Tesorería de la Federación, en términos de lo previsto en dicha fracción.

Los recursos que deberán enterarse a la Tesorería de la federación corresponderán a los recursos públicos fe-

derales disponibles, incluyendo los intereses que se hubieren generado.

En el caso de aportaciones realizadas exclusivamente con fundamento en las disposiciones de la fracción II anterior, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se podrán mantener los recursos públicos federales en los instrumentos a que se refiere la presente fracción, hasta por los montos que determine dicha Secretaría.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de manera conjunta con la Secretaría de la Función Pública en el ámbito de sus competencias, quedan facultadas para resolver los aspectos operativos no contemplados en el presente transitorio, para dar cumplimiento al mismo.

**Sexto.** Para el caso de las oficinas de representación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, éstas, en un plazo máximo de ciento ochenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, darán cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 16 de la presente Ley.

**Séptimo.** Los lineamientos a que se refiere esta ley se expedirán en un plazo máximo de 180 días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

**Octavo.** El conjunto de bienes inmuebles denominado “Residencia Oficial de los Pinos” se integrará al complejo del “Bosque de Chapultepec”, y se convierte en espacio público para ser utilizado como centro de arte y cultura.

**Noveno.** La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría correspondiente, en un plazo no mayor a noventa días naturales, cancelarán las plazas del personal asimilado que no sean estrictamente necesarias. Las que cumplan este requisito, se ajustarán a lo dispuesto en el presente decreto.

#### Notas

1 Véase el estudio publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) denominado *Government at a glance 2017*. Disponible en <http://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>

2 Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) “OECD Employment Outlook 2018”. Disponible en <http://www.oecd.org/els/oecd-employment-outlook-19991266.htm>

3 Banco Mundial, World Development Indicators database, Country Profile, México. Disponible en [http://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report\\_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=MEX](http://databank.worldbank.org/data/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tbar=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=MEX)

4 **Pobreza:** “Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias”. Véase la definición en Coneval, Glosario, pobreza. Disponible en

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>.

5 Cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Disponibles en <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

6 Estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en *Estudios económicos de la OCDE*, México, enero 2017. Comité de Análisis Económico y del Desarrollo de la OCDE.

7 Véase: Diario Oficial de la Federación de 29 de noviembre de 2017, “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018”.

8 Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, Análisis Administrativo Económico del Gasto Programable. Disponible en [https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/tomo\\_1/tomo\\_1\\_i09.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2018/docs/tomo_1/tomo_1_i09.pdf).

9 Véase el discurso pronunciado por Benito Pablo Juárez García, Gobernador del estado de Oaxaca, ante la X Legislatura, al abrir el primer periodo de sus sesiones ordinarias, en Oaxaca, julio 2 de 1852.

10 Disponible en

<http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1859/07/7-julio-1859-Manifiesto-del-Gobierno-Constitucional-a-la-Naci%C3%B3n-.pdf>

11 Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira. Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El reto de la opacidad financiera. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. 10 Disponible en

[https://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc10.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc10.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 22 de noviembre de 2018.

Diputado Benjamín Saúl Huerta Corona (rúbrica)

QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ RICARDO GALLARDO CARDONA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado Ricardo Gallardo Cardona, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIV Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77, 78 y 102, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se derogan diversas fracciones del artículo 42 y se modifican los artículos 48 y 66, en materia de adjudicación directa, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, conforme a la siguiente

### Exposición de Motivos

Recientemente el tema de las consultas ciudadanas ha estado a la orden del día. Hace apenas algunas semanas se llevó a cabo, al margen de la legalidad, una consulta para determinar la cancelación o no de un megaproyecto en ejecución: el Nuevo Aeropuerto

Internacional de México (NAIM). Con una participación que fue de menos del 1 por ciento del total de la lista nominal, se decidió rápidamente el rumbo de este proyecto y desencadenó, de manera inmediata, una serie de reacciones que golpearon la economía y las finanzas del país.

Pero más allá de estos aspectos que son sustanciales para el crecimiento económico a corto plazo, se evidenció una manera bastante cuestionable de cómo se toman grandes decisiones en el país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su Artículo 35 los derechos de los ciudadanos, derechos entre los cuales se encuentra el de votar en una consulta popular. En la fracción VII de este artículo se enlistan los principios que deben regir estas consultas de la siguiente manera:

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las

Cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

Además de la falta de solidez legal de la convocatoria, es importante retomar que lo referente a “los ingresos y los gastos del Estado” no puede estar sometido a consulta popular y, en este contexto, la cancelación de un proyecto como el del NAIM tiene un impacto fuerte y directo en la formulación de la política de egresos del país.

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) “es falso que habilitar el proyecto de Santa Lucía y reacondicionar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y el Aeropuerto de Toluca sea la opción más económica para el país.”<sup>1</sup> De tal manera que cancelación del NAIM podría implicar un costo mínimo de 270 mil millones de pesos, monto que representa tres veces el costo de terminar el NAIM equivalente a 88 mil millones de pesos.

Aunado a la gran cantidad de recursos que se podrían ir al vacío si se concreta legalmente la cancelación, no hay elementos técnicos suficientes – estudios, análisis,

investigaciones – que se hayan transparentado y que sustenten los argumentos de la inviabilidad de terminar el proyecto. Lo anterior sumado a cuestionamientos sobre posible conflicto de interés de algunos voceros del gobierno entrante.

### El Tren Maya

A un mes de la consulta del NAIM se hará una más para aprobar la construcción del Tren Maya que, de entrada, se prevé inicien sus trabajos el 16 de diciembre o así lo anunció el Presidente electo Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien además se declaró abiertamente a favor del proyecto y de varios programas que serán sometidos a consulta y que formaron parte de sus principales compromisos de campaña.<sup>2</sup> Una vez más, una consulta que apunta a ser irregular si nos remitimos al Artículo 35 Constitucional tanto por su organización como por la naturaleza de la misma.

Cabe destacar que en lo relacionado a proyectos de inversión física la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece lo siguiente:

**Artículo 34.** Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo establecido en el Reglamento:

II. Presentar a la Secretaría la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión que tengan a su cargo, en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables. La Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, podrá solicitar a las dependencias y entidades que dicha evaluación esté dictaminada por un experto independiente. La evaluación no se requerirá en el caso del gasto de inversión que se destine a la atención prioritaria e inmediata de desastres naturales;

III. Registrar cada programa y proyecto de inversión en la cartera que integra la Secretaría, para lo cual se deberá presentar la evaluación costo y beneficio correspondiente. Las dependencias y entidades deberán mantener actualizada la información contenida en la cartera. Sólo los programas y proyectos de inversión registrados en la cartera se po-

drán incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos. La Secretaría podrá negar o cancelar el registro si un programa o proyecto de inversión no cumple con las disposiciones aplicables.

Así pues, el iniciar tal proyecto violaría una vez la normatividad aplicable por dos razones:

1. Es un proyecto del que se desconoce su evaluación de costo-beneficio y, por lo tanto, no está aprobado su registro en la cartera de inversión.
2. Al no estar en la Cartera de Inversión no hay elementos para poderle acreditar en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 (PEF) y, aun cuando dichos recursos fueran autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se tendría que comprobar el origen de los recursos con los que se hicieron los estudios siendo que no hay un presupuesto aprobado para los mismos.

En la víspera de esta nueva consulta resulta interesante su premura y la precariedad de la información manejada en el sitio <https://www.tren-maya.mx/>. Al igual que con el NAIM, no hay evidencia que garantice formalmente que el proyecto es viable o no. De acuerdo con lo ahí descrito, “la inversión estimada de la infraestructura de la vía del tren será de 120 a 150 mil mdp que se obtendrán a través de un esquema de inversión mixta.”<sup>3</sup> Sin embargo, esta información no refleja con exactitud la cantidad de recursos públicos que serán erogados y los esquemas de financiamiento que regirán la participación del sector privado ni tampoco esclarece los mecanismos por los cuales los propietarios de los terrenos involucrados obtendrán ingresos por su patrimonio.

El proyecto está pensado para que en su totalidad tenga una longitud de 1 mil 525 km que serán divididos en tres secciones o etapas. Una obra de esta magnitud, en esa geografía, implica grandes impactos ambientales que no se pueden desestimar y se deben identificar puntualmente para saber cómo se van a mitigar esos impactos siendo que habrá una mayor dinámica social y económica, tanto durante la ejecución del proyecto como al ponerse en marcha, no sólo a corto sino a mediano e incluso largo plazo.

Y si seguimos, encontraríamos en el larguísimo etcétera un vacío de documentos de enorme trascendencia

tanto para su apego a la legalidad como para el óptimo desarrollo de su planeación: estudios de impacto social, económico, legal, etc. Nuevamente, la construcción de un proyecto de estas dimensiones debe tomarse con la seriedad y legalidad que se requieren pues con las consecuencias que ha dejado la cancelación del NAIM, no se puede continuar con el mismo actuar ya que esto traería un panorama desastroso a las finanzas públicas.

### Las inconsistencias

En este escenario, no sólo son fuertemente debatibles las decisiones de la próxima administración, sino que las declaraciones de sus algunos de sus integrantes abren aún más el abanico de dudas con respecto a la opacidad de su proceder.

Por ejemplo, pasados unos días de la consulta del aeropuerto, AMLO se reunió con algunos contratistas, o al menos los principales, y “aseguró que se respetarán todos los contratos del NAIM y a cambio se les ofrecerá a las empresas constructoras que participen en otros proyectos de infraestructura”.<sup>4</sup> “Ellos van a participar en Santa Lucía, es muy probable, también en otras obras”<sup>5</sup> como en la recuperación del Lago Nabor Carrillo y en la construcción de un parque ecológico en esa zona.

Estas declaraciones son muy sensibles en tanto que existe un marco legal en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas que establece que será la licitación, por regla, el procedimiento por el que se adjudicarán contratos.

En lo que respecta al tren, AMLO resaltó que el Tren Maya “tendrá trenes hechos en Ciudad Sahagún, Hidalgo, y como en el Metro de la Ciudad de México y Guadalajara, el responsable de este transporte rápido será la empresa canadiense Bombardier.”<sup>6</sup> Por su parte, “Rogelio Jiménez Pons, próximo titular de Fonatur, anunció que han anotado ya empresas como Bombardier, Alstom, Altstätten para construyan los vagones del Tren Maya.”<sup>7</sup>

En este sentido es alarmante la secuencia de las acciones y de las declaraciones que, en esencia, se contradicen. Por un lado, discursivamente se pretende acabar con la corrupción, por el otro, se fomentan prácticas que distan inmensamente de los procedimientos que,

de haber voluntad, deberían seguirse e incluso mejorarse para acabar con ella.

### Obras públicas y adjudicación directa

El Artículo 134 de la Carta Magna establece las directrices que han de normar el desarrollo de las obras públicas en México. En él se señala que las contrataciones públicas se harán a través de licitaciones o adjudicaciones y que tendrán que garantizar “las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”<sup>8</sup>

Asimismo, señala que “cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.”<sup>9</sup>

La licitación pública además de estar mandatada constitucionalmente como el método principal para las contrataciones públicas es, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, el procedimiento idóneo y el que debería ser el habitual para la compra de bienes y contratación de servicios, pues fomenta primordialmente la transparencia, la competencia y la eficiencia del gasto público” porque varios proveedores del bien o servicio tienen la posibilidad de concurrir y ofrecer lo que consideran la mejor combinación precio/calidad para ganar el contrato”.<sup>10</sup>

La adjudicación directa, por el contrario, “es un procedimiento que se realiza sin puesta en concurrencia y por ende sin que exista competencia, adjudicándose el contrato a un proveedor que ha sido preseleccionado para tales efectos por la dependencia o entidad.”<sup>11</sup>

La adjudicación directa, pues, debería ser usada únicamente bajo circunstancias excepcionales en las que la contratación a través de licitación no resulte óptima. Por ejemplo, si hay una necesidad urgente, si se requiere la confidencialidad porque se involucra la defensa o seguridad del Estado o si sólo hay un posible vendedor y,<sup>12</sup> aún en estos casos, existen procedimientos de licitaciones especiales o restringidas, como la figura de la invitación a cuando menos tres.

Y aun cuando la adjudicación directa es el método menos recomendable, es el común denominador de las contrataciones en el país. En 2017, se adjudicaron más de 228 mil contratos públicos por un monto agregado de 585 mil mdp, de los cuales 78 por ciento (aproximadamente 456 mil mdp) se otorgaron mediante adjudicación directa por lo que no se han garantizado las mejores condiciones de gasto en materia de obras públicas.<sup>13</sup>

En el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática estamos convencidos que, en este contexto de diálogo y debate con vistas en la próxima formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación, se deben considerar elementos de fondo que mejoren el uso del gasto público a través del uso transparente y eficaz de los recursos.

Por lo anterior, pongo a consideración el siguiente proyecto de decreto elimina varias de las excepciones a la licitación y acota las causales de adjudicación directa de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se propone la discusión y, en su caso, aprobación del siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se derogan las fracciones III, IX, X, XI, XII, XIII y XIV del artículo 42 y se modifican la fracción VI del artículo 42 y los artículos 48 y 66 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**

**Artículo Único.** Se derogan las fracciones III, IX, X, XI, XII, XIII Y XIV del artículo 42 y se modifican la Fracción VI del artículo 42 y los artículos 48 y 66 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para quedar como sigue:

**Artículo 42.-** Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

I. a II. (...)

### **III. Se deroga**

IV. a V. (...)

**VI.** Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al contratista que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición solvente más baja, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición que inicialmente hubiere resultado ganadora no sea superior al diez por ciento.

VII. a VIII. (...)

**IX. Se deroga**

**X. Se deroga**

**XI. Se deroga**

**XII. Se deroga**

**XIII. Se deroga**

**XIV. Se deroga**

Tratándose de las fracciones II, IV, V, VI, y VII de este artículo, no será necesario contar con el dictamen previo de excepción a la licitación pública del Comité de Obras Públicas, por lo que en estos casos, el área responsable de la contratación en la dependencia o entidad respectiva deberá informar al propio Comité, una vez que se concluya el procedimiento de contratación correspondiente; lo anterior, sin perjuicio de que el área responsable de las contrataciones pueda someter previamente a dictamen del Comité los citados casos de excepción a la licitación pública.

**Artículo 48. (...)**

Para los efectos de este artículo, los titulares de las dependencias o los órganos de gobierno de las entidades, fijarán las bases, la forma y el porcentaje a los que deberán sujetarse las garantías que deban constituirse, considerando los antecedentes de cumplimiento de los contratistas en los contratos celebrados con las dependencias y entidades, a efecto de determinar montos menores para éstos, de acuerdo a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de la Función Pública. En los casos señalados **en el artículo 43** de esta Ley, el

servidor público facultado para firmar el contrato, bajo su responsabilidad, podrá exceptuar a los contratistas de presentar la garantía del cumplimiento del contrato respectivo.

**Artículo 66. (...)**

Cuando se trate de servicios relacionados con la obra pública, el servidor público que haya firmado el contrato, bajo su responsabilidad, podrá exceptuar a los contratistas de presentar la garantía a que se refiere este artículo, lo cual deberá, en su caso, establecerse desde la convocatoria a la licitación y en el contrato respectivo.

### Transitorio

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

1 Martínez, Ana Thais, *Y a ti, ¿cuánto te cuesta la cancelación del NAIM?*, Instituto Mexicano para la Competitividad. Disponible en <https://imco.org.mx/temas/ti-cuanto-te-cuesta-la-cancelacion-del-naim/>. Consultado el 13 de noviembre de 2018.

2 González, Isabel, *El 24 y 25 de noviembre, consulta para Tren Maya: López Obrador*, 13 de noviembre de 2018, Excélsior. Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/el-24-y-25-de-noviembre-consulta-para-tren-maya-lopez-obrador/1277878>. Consultado el 13 de noviembre de 2018.

3 Tren Maya. Disponible en <https://www.tren-maya.mx/>. Consultado el 17 de noviembre de 2018.

4 Gutiérrez, Héctor, *Se reúne AMLO con inversionistas de NAIM*, 5 de noviembre de 2018, Reforma. Disponible en <https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?Id=1533067&v=3&Fuente=MD>. Consultado el 15 de noviembre de 2018.

5 *Ibíd.*

6 Nieto, Francisco, *El Tren Maya se hará en Hidalgo*, 1 de octubre de 2018. Disponible en <https://heraldodemexico.com.mx/pais/el-tren-maya-se-hara-en-hidalgo/>. Consultado el 15 de noviembre de 2018.

7 Zavala, Misael, *Van empresas extranjeras para construir vagones del Tren Maya*, 13 de octubre de 2018, El Universal. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/van-por->

empresas-extranjeras-para-construir-vagones-del-tren-maya?fb\_comment\_id=2046057265484466\_2046173625472830. Consultado el 15 de noviembre de 2018.

8 Artículo 134

9 *Ibidem*.

10 Instituto Mexicano para la Competitividad, *Guía práctica de compras públicas: Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal*. Disponible en [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia\\_de\\_compras\\_publicas\\_011012.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf). Consultado el 17 de noviembre de 2018.

11 Secretaría de la Función Pública, *Adjudicación directa (LOPSRM y LAASSP)*. Disponible en <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/1-3-3-adjudicacion-directa>. Consultado el 17 de noviembre de 2018.

12 *Índice de Riesgos de Corrupción: El sistema mexicano de contrataciones públicas*, Instituto Mexicano para la Competitividad. Disponible en [https://imco.org.mx/articulo\\_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/](https://imco.org.mx/articulo_es/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/). Consultado el 17 de noviembre de 2018.

13 Redacción, *78% de contratos públicos, por adjudicación directa en 2017; por licitación, sólo 12%*: Cofece, 17 de julio de 2018, Aristegui Noticias. Disponible en

<https://aristeguinoticias.com/1707/lomasdestacado/78-de-contratos-publicos-por-adjudicacion-directa-en-2017-por-licitacion-solo-12-cofece/>. Consultado el 17 de noviembre de 2018.

Palacio Legislativo de San Lázaro.  
Ciudad de México, a 21 de noviembre de 2018.

Diputado Ricardo Gallardo Cardona (rúbrica)

### Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura

#### Junta de Coordinación Política

**Diputados:** Mario Delgado Carrillo, presidente, MORENA; Juan Carlos Romero Hicks, PAN; René Juárez Cisneros, PRI; Fernando Luis Manzanilla Prieto, PES; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Izcóatl 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 Yuritz 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/>