

CONTENIDO

Iniciativas

- 3** Que reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal, relativo a delitos informáticos, a cargo de la diputada Marina del Pilar Ávila Olmeda, del Grupo Parlamentario de Morena
- 6** Que reforma los artículos 34 y 204 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, suscrita por el diputado Carlos Humberto Castaños Valenzuela e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 12** Que reforma y adiciona el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Ernesto Javier Nemer Álvarez, del Grupo Parlamentario del PRI
- 19** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Población, y de Víctimas, a cargo de la diputada Carolina García Aguilar, del Grupo Parlamentario del PES
- 28** Que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ana Gabriela Guevara Espinoza, del Grupo Parlamentario del PT
- 38** Que expide la Ley de Amnistía en favor de todas las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas a las que se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional de que sean hablantes, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 42** Que reforma y adiciona los artículos 26 y 29 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Norma Azucena Rodríguez Zamora, del Grupo Parlamentario del PRD
- 44** Que reforma los artículos 194 y 198 de la Ley General de Salud y 198 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Manuel Huerta Martínez, del Grupo Parlamentario de Morena
- 57** Que reforma los artículos 21 y 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, suscrita por la diputada Josefina Salazar Báez e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

Pase a la página 2

Anexo IV

Martes 27 de noviembre

- 60** Que reforma el artículo 106 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a cargo del diputado Fernando Galindo Favela, del Grupo Parlamentario del PRI
- 65** Que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, a cargo del diputado Fernando Luis Manzanilla Prieto, del Grupo Parlamentario del PES
- 69** Que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Ana Gabriela Guevara Espinoza, del Grupo Parlamentario del PT
- 105** Que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 108** Que reforma el artículo 50 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a cargo de la diputada Socorro Irma Andazola Gómez, del Grupo Parlamentario de Morena
- 112** Que reforma los artículos 25 y 42 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, suscrita por la diputada Josefina Salazar Báez e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 115** Que reforma el artículo 87 Bis 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a cargo del diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI
- 118** Que reforma el artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cargo del diputado Fernando Luis Manzanilla Prieto, del Grupo Parlamentario del PES
- 120** Que reforma los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Derechos, a cargo de la diputada Ana Gabriela Guevara Espinoza, del Grupo Parlamentario del PT

Iniciativas

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, RELATIVO A DELITOS INFORMÁTICOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARINA DEL PILAR ÁVILA OLMEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La proponente, diputada Marina del Pilar Ávila Olmeda, diputada a la LXIV Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Con el avance de las nuevas tecnologías, la informática se ha convertido en un instrumento que proporciona infinitas posibilidades de desarrollo. Un número cada vez más creciente de personas tiene acceso a las nuevas tecnologías y las utilizan cotidianamente para realizar actividades de muy diversa índole: industriales, comerciales, educativas, culturales, financieras o de comunicación, entre otras. La mayor parte de la circulación monetaria se efectúa a través de sistemas informáticos. En casi todas las empresas los pagos, balances, estados de cuenta e información comercial se procesan y almacenan en computadoras.

El progreso cada día más importante y sostenido de los sistemas computacionales permite hoy procesar y poner a disposición de la sociedad una cantidad creciente de información de toda naturaleza, al alcance concreto de millones de interesados y de usuarios. Las más diversas esferas del conocimiento humano, en lo científico, en lo técnico, en lo profesional y en lo personal están siendo incorporados a sistemas informáticos que, en la práctica cotidiana, de hecho sin limitaciones, entrega con facilidad a quien lo desee un conjunto de datos que hasta hace unos años sólo podían ubicarse luego de largas búsquedas y selecciones en que el hombre jugaba un papel determinante y las máquinas existentes tenían el rango de equipos auxiliares para imprimir los resultados. En la actualidad, en cam-

bio, ese enorme caudal de conocimiento puede obtenerse, además, en segundos o minutos, transmitirse incluso documentalmente y llegar al receptor mediante sistemas sencillos de operar, confiables y capaces de responder casi toda la gama de interrogantes que se planteen a los archivos informáticos.

Paralelamente a este avance tecnológico han surgido nuevas formas de conducta antisocial que han hecho de los equipos y sistemas informáticos instrumentos para delinquir. Adicionalmente, se presentan conductas en los que dichos sistemas y equipos constituyen el objeto o fin en sí mismos de la acción criminal.

En este sentido, la informática puede ser el objeto del ataque o el medio para cometer otros delitos. La informática reúne características que la convierten en un medio idóneo para la comisión de muy distintas modalidades delictivas, en especial de carácter patrimonial. La idoneidad proviene, básicamente, de la gran cantidad de datos que se acumulan, con la consiguiente facilidad de acceso a ellos y la relativamente fácil manipulación de esos datos.

El acceso no autorizado a computadoras o sistemas electrónicos, la destrucción o alteración de información, el sabotaje por computadora, la interceptación de correo electrónico, el fraude electrónico, la falsificación informática y la transferencia ilícita de fondos son algunas de las conductas relacionadas con el procesamiento electrónico de datos.

No sólo la cuantía de los perjuicios así ocasionados es a menudo infinitamente superior a la que es usual en la delincuencia tradicional, sino que también son mucho más elevadas las posibilidades de que no lleguen a descubrirse. Se trata de una delincuencia de especialistas capaces muchas veces de borrar toda huella de los hechos.

La Organización de las Naciones Unidas ha reconocido que los delitos por computadora constituyen un grave problema, ya que las leyes, los sistemas que imparten justicia y la cooperación internacional no se han adecuado a los cambios tecnológicos. La propia organización instó a los Estados miembros a intensificar esfuerzos para combatir este tipo de conductas.

Los países miembros de la Unión Europea tienen una regulación en el campo cibernético, que incluye segu-

ridad de datos, creaciones intelectuales relacionadas con la informática como defraudación cibernética, contratos realizados a través de los medios binarios, clonación electrónica, destrucción y robo de información.

Naciones como Venezuela, Chile, Alemania y Austria han optado por crear una ley específica para tipificar a los delitos informáticos, en cambio, otros como Argentina, España y Estados Unidos de América, han optado por incluirlos en sus Códigos Penales.

En nuestro país, para combatir estas nuevas formas de comportamientos antisociales, el diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y nueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación decreto que adiciona un Capítulo II al Título Noveno del Código Penal Federal con el nombre de “acceso ilícito a sistemas y equipos de informática”. Tipificándose siete nuevas figuras delictivas, los llamados “delitos informáticos”, previstos en los artículos 211 Bis 1 al 211 Bis 7, para sancionar al que sin autorización acceda a sistemas y equipos informáticos protegidos por algún mecanismo de seguridad, con el propósito de conocer, copiar, modificar o provocar la pérdida de información que contenga.

Como lo observa el jurista Raúl González Salas, de la redacción de esos tipos penales, se desprende que los únicos bienes jurídicos que se protegen son la “información” contenida en sistemas o equipos de informática que tengan un mecanismo de seguridad, e indirectamente la “privacidad” de los datos, entendida como el derecho de no permitir a nadie a tener acceso a la información.

En cuanto que como en la misma exposición de motivos se establece, “en virtud de que el bien jurídico que se pretende tutelar es la privacidad y la integridad de la información, se incluyen los tipos propuestos en el título noveno del citado ordenamiento, que ahora sólo ocupa el delito de revelación de secretos”.

Como consecuencia, al aprobar la reforma de mil novecientos noventa y nueve, el legislador omitió tipificar conductas de la delincuencia informática que atentan contra el patrimonio, contra el mercado nacional y contra la fe pública y privada, como bienes jurídicos.

Dando como resultado que los tradicionales delitos sean ineficaces para sancionar comportamientos que

vulneran esos valores y que nacieron por el surgimiento de nuevas tecnologías que, si bien lesionan bienes jurídicos tradicionales, adoptan características que no caben dentro de las figuras ya previstas.

Lo que a su vez provoca que cada vez más conductas criminales perpetradas a través de la informática queden impunes por falta de tipos penales aplicables ante las limitaciones impuestas por el principio de legalidad penal que proscribe la analogía y la interpretación extensiva. Ciertamente no puede adaptarse y aplicarse un tipo penal a una nueva situación cuando esa norma no ha sido expedida, no ha sido tipificada, no ha sido creada para esa hipótesis específica.

Para llenar este vacío legal, la presente iniciativa propone adicionar los artículos 246 Bis, 254 Quáter, 381 Ter y 389 Ter al Código Penal Federal y tipificar como delitos específicos y autónomos la falsificación informática, el robo informático, el fraude informático y la oferta informática engañosa.

En el fraude informático, el tipo penal consiste en crear, introducir, enviar instrucciones erróneas de modo que el sistema, que fue programado para producir un determinado resultado, arroje un resultado totalmente imprevisible que no estaba en el programa, que no estaba diseñado para eso y que produce un beneficio económico en perjuicio ajeno.

Las conductas constitutivas consisten en la manipulación ilícita, a través de la creación de datos falsos o la alteración de datos o procesos contenidos en sistemas informáticos, realizada con el objeto de obtener ganancias indebidas.

Los distintos métodos para realizar estas conductas se deducen, fácilmente, de la forma de trabajo de un sistema informático: en primer lugar, es posible alterar datos, omitir ingresar datos verdaderos o introducir datos falsos, en una computadora. Esta forma de realización se conoce como manipulación del input.

En segundo lugar, es posible interferir en el correcto procesamiento de la información, alterando el programa o secuencia lógica con el que trabaja una computadora. Esta modalidad puede ser cometida tanto al modificar los programas originales, como al adicionar al sistema programas especiales que introduce el autor.

A diferencia de las manipulaciones del input que, incluso, pueden ser realizadas por personas sin conocimientos especiales de informática, esta modalidad es más específicamente informática y requiere conocimientos técnicos especiales.

Del mismo modo, es posible falsear el resultado, inicialmente correcto, obtenido por una computadora. A esta modalidad se la conoce como manipulación del output.

Respecto a los objetos sobre los que recae la acción del fraude informático, estos son, generalmente, los datos informáticos relativos a activos o valores. En la mayoría de los casos estos datos representan valores intangibles (depósitos monetarios, créditos, etcétera), en otros casos, los datos que son objeto del fraude, representan objetos corporales (mercadería, dinero en efectivo, etcétera) que obtiene el autor mediante la manipulación del sistema.

A su vez, la definición del robo informático que se propone, prevé, a diferencia del tipo tradicional de robo, bienes tanto tangibles como intangibles con lo que atiende a la configuración de un nuevo elemento material que ya no consiste en apoderarse y mover un bien mueble del lugar donde se hallaba sino, por el contrario, dejarlo en el mismo lugar, pero asignado bajo un código o una cuenta distintos que corresponden a alguien diferente del dueño o del custodio. Asimismo, se considera sujeto pasivo de la acción típica al simple tenedor de los bienes sustraídos. Esto, para que los tenedores habituales de estos bienes intangibles protegidos (como son los bancos, las empresas aseguradoras, por ejemplo), estén en mejores condiciones legales, económicas, de todo tipo, para constituirse y actuar como partes en los procesos.

Asimismo, en la iniciativa se proyecta tipificar el delito de falsificación informática, sancionando al que, a través de cualquier medio, cree, modifique o elimine un documento que se encuentre incorporado a un sistema que utilice tecnologías de información; o cree, modifique o elimine datos del mismo; o incorpore a dicho sistema un documento inexistente.

La expansión del comercio electrónico es una de las actividades que obliga a incorporar por lo menos un tipo penal descriptivo de la falsificación o eliminación de documentos o la incorporación de alguno a un sis-

tema que utiliza tecnologías de información. Pero, además, cada vez es práctica más frecuente que organismos públicos y privados dejen de acceder a los papeles de soporte y consultan como fuente directa en los archivos de las computadoras porque asumen que tales soportes fueron transcritos cabalmente.

Por tanto, en la definición de esta figura delictiva se incluyeron diversos verbos rectores en procura de una tipificación que se ajuste cabalmente al principio de legalidad, que contemple incluso que alguien pueda hasta mover un documento, esconderlo, pues, para que no sea encontrado oportunamente y eso en computación es una práctica relativamente habitual.

Por último, conforme al proyecto, también incurrirá en las penas señaladas en el artículo 253 del Código Penal Federal, al que ofrezca, comercialice o provea de bienes o servicios mediante el uso de tecnologías de información y haga alegaciones falsas o atribuya características inciertas a cualquier elemento de dicha oferta de modo que pueda resultar algún perjuicio para los consumidores.

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

Decreto que reforma diversas disposiciones del Código Penal Federal

Único. Se adicionan los artículos 246 Bis, 254 Quáter, 381 Quintus y 389 Ter al Código Penal Federal para quedar como sigue:

Código Penal Federal

Libro Segundo Título Decimotercero

Falsedad

Artículo 246 Bis. Las mismas penas establecidas en el artículo 243 se impondrán al que, a través de cualquier medio, cree, modifique o elimine un documento que se encuentre incorporado a un sistema que utilice tecnologías de información; o cree, modifique o elimine datos del mismo; o incorpore a dicho sistema un documento inexistente.

Título Decimocuarto
Delitos contra la Economía Pública

Capítulo I

Artículo 254 Quáter. También incurrirá en las penas señaladas en el artículo 253 el que ofrezca, comercialice o provea de bienes o servicios mediante el uso de tecnologías de información y haga alegaciones falsas o atribuya características inciertas a cualquier elemento de dicha oferta de modo que pueda resultar algún perjuicio para los consumidores.

Título Vigésimo Segundo
Delitos en contra de las Personas en su Patrimonio

Capítulo I

Artículo 381 Quintus. Las mismas penas señaladas en el artículo 370, se impondrán al que, a través del uso de tecnologías de información, acceda, intercepte, interfiera, manipule o use de cualquier forma un sistema o medio de comunicación para apoderarse de bienes o valores tangibles o intangibles de carácter patrimonial sustrayéndolos a su tenedor, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ellos con arreglo a la ley.

Artículo 389 Ter. Las mismas sanciones señaladas en el artículo 386, se impondrán al que, a través del uso indebido de tecnologías de información, valiéndose de cualquier manipulación en sistemas o cualquiera de sus componentes o en la data o información en ellos contenida, consiga insertar instrucciones falsas o engañosas que produzcan como resultado la alteración en cualquiera de las fases de su procesamiento o tratamiento informático, que permita hacerse de una cosa o alcanzar un lucro indebido.

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 27 de noviembre de 2018.

Diputada Marina del Pilar Ávila Olmeda (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 34 Y 204 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, SUSCRITA POR EL DIPUTADO CARLOS HUMBERTO CASTAÑOS VALENZUELA E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Carlos Humberto Castaños Valenzuela, y las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77, fracción II, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esa soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma las fracciones XIII y XIV del artículo 34 y el artículo 204 de La Ley del Impuesto sobre la Renta con la finalidad de generar estímulos fiscales para las empresas y particulares, los cuales fortalezcan la protección del medio ambiente, la generación de empleos y el impulso del desarrollo tecnológico.

Planteamiento del Problema

La ciencia, tecnología e innovación deben ser el detonante del desarrollo económico y el bienestar social de nuestro país, la aplicación de nuevos conocimientos, tecnologías e innovaciones son parte de las inversiones que más deben interesar al gobierno mexicano, sobre todo aquellas destinadas a la protección del medio ambiente, aquellas que destinadas a que se utilicen las energías renovables, por ello, para que la industria y las empresas aprovechen los beneficios de esos adelantos científicos, el Estado Mexicano debe contemplar en su marco jurídico un sólido otorgamiento de estímulos fiscales a las actividades relacionadas con la investigación, incorporación o utilización de mecanismos, equipos y tecnologías que tengan por objeto evitar, reducir o controlar las emisiones; así como promover prácticas de eficiencia energética.

Este trabajo parlamentario busca que por medio de la modificación del marco jurídico mexicano se pueda desarrollar y utilizar instrumentos económicos, financieros y fiscales que faciliten la implementación de una política nacional que ofrezca a las empresas y particulares la posibilidad de invertir en su infraestructura y poder acceder a estímulos fiscales atractivos, para ello se fundamenta la presente iniciativa en la siguiente:

Exposición de Motivos

El desarrollo tecnológico impulsado en un país, se refleja en un crecimiento económico sostenible; es decir, el desarrollo de procesos tecnológicos es en sí un motor que contribuye a incrementar la productividad de una nación, si a esto sumamos que las tecnologías y desarrollos implementados tienen una finalidad de protección del medio ambiente y la utilización de energías limpias, podemos afirmar que estamos en presencia de la generación de una política pública que logra conjuntar el concepto del bien común.

Actualmente, la legislación ofrece algunos incentivos de tipo fiscal para que las empresas y particulares inviertan en la utilización de energías renovables, sin embargo, en este trabajo parlamentario se presenta una propuesta para generar mejores condiciones que hagan muy atractivo invertir en tecnologías que destinadas a reducir las emisiones y que a la par de ayudar a reducir costos de operación permita colaborar en la protección ambiental.

Para nuestro país el sector energético es un área estratégica para el desarrollo y crecimiento ya que la energía conforma un insumo indispensable para la realización de las diferentes actividades económicas, para ello el Estado mexicano ha suscrito diversos tratados internacionales y ha implementado diversas políticas que tienen como fin reducir la dependencia de combustibles fósiles y así contribuir a un medio ambiente sano reflejándose en beneficios directos en materia de desarrollo social y económico para la población. Por ello el estado mexicano debe de promover de manera sistemática el uso y desarrollo de las energías renovables, y la actualización y revisión constante del marco normativo, institucional y fiscal que facilite y haga atractivo su aplicación, en los hogares, empresas e instituciones, y así generar inversiones que además de modernizar el sector protejan al medio ambiente y fomenten la investigación y desarrollo de tecnologías y dispositivos para ese fin.

En este proyecto legislativo se busca proponer mayores incentivos fiscales, que hagan atractivo aprovechar nuestros recursos energéticos de forma sustentable.

En el panorama fiscal podemos apreciar que la tasa efectiva que pagan las empresas en nuestro país pasó de 11.9 por ciento, antes de la reforma fiscal del 2014,

a 17.3 por ciento una vez que ésta entró en vigor, de acuerdo con diferentes análisis. Según expertos, esto no significa que en México seamos completamente competitivos. La tasa efectiva de impuestos totales que eroga una empresa es aquella que paga después de hacer todas sus conciliaciones de deducciones sobre su utilidad contable. Actualmente, en México la tasa del Impuesto sobre la Renta (ISR) que pagan las empresas es de 30 por ciento, la cual es una de las más altas dentro de la OCDE. Al descontar los beneficios fiscales, como deducciones, las personas morales pagan alrededor de 17.3 por ciento.¹

Revisando el marco jurídico de nuestro país, podemos encontrar que se cuenta con deducciones para las empresas y particulares, las cuales se encuentran sujetas a muchas limitaciones, por ello, es necesario reformar la Ley del ISR a fin de que las deducciones que fomenten la utilización de tecnologías que aprovechen las energías renovables y protejan el medio ambiente sean atractivas y que se conviertan en una inversión que no solo traiga beneficios directos al medio ambiente, si no que sean también una herramienta del Estado para que la tecnología y el desarrollo en este ramo crezcan.

Debemos también citar que la estrategia energética del gobierno federal de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, al Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 y al Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables 2013-2018, considera en su diversos objetivos: impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) y los organismos del sector social de la economía; impulsar el desarrollo tecnológico, de talento y de cadenas de valor en energías renovables; democratizar el acceso a las energías renovables mediante la electrificación rural, el aprovechamiento térmico y la participación social. Así pues, con esta reforma propuesta se abre una gran ventana de oportunidad para que México implante tecnologías que permitan elevar el nivel de crecimiento económico nacional en un ambiente de sustentabilidad. De la misma forma, atrae inversión para productores que generan energías limpias, y las empresas mexicanas, en particular las Mipyme y los particulares, realicen sus actividades utilizando tecnologías ecológicas.

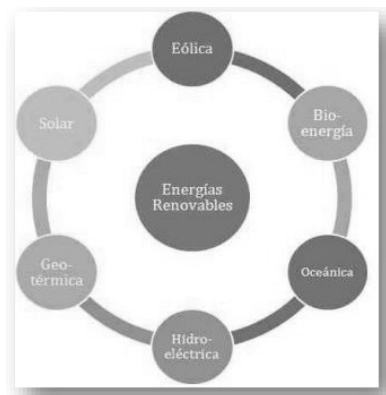
Según la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas

Empresas 2015,² las Mipyme constituyen 97.6 por ciento de las unidades empresariales y generan 75.4 por ciento del empleo en el país. Son la columna vertebral de la economía mexicana. Las micro, pequeñas y medianas empresas representan también el 52 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) del país. En México hay más de 4.1 millones de microempresas que aportan 41.8 por ciento del empleo total³ y todas ellas podrían acceder a los beneficios fiscales que se proponen en esta iniciativa.

Este proyecto legislativo busca reformar la Ley del Impuesto sobre la Renta, está actualmente establece en el artículo 34, fracción XIII, el beneficio fiscal de deducir al cien por ciento la inversión de los bienes nuevos de activo fijo para la generación de energía a través de fuentes renovables y la cogeneración eficiente, siempre y cuando a partir de su adquisición, dichos activos se mantengan en operación durante los cinco años inmediatos después de que se haya aplicado la deducción de impuesto, de lo contrario será necesario pagar el monto correspondiente, de la misma forma en su fracción XIV otorga una deducción del 25 por ciento para bicicletas convencionales, bicicletas y motocicletas cuya propulsión sea a través de baterías eléctricas recargables y en su artículo 204 señala: Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta, consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al 30 por ciento del monto de las inversiones que en el ejercicio fiscal de que se trate, realicen en equipos de alimentación para vehículos eléctricos, siempre que éstos se encuentren conectados y sujetos de manera fija en lugares públicos, contra el impuesto sobre la renta que tengan a su cargo en el ejercicio en el que se determine el crédito. El crédito fiscal no será acumulable para efectos del impuesto sobre la renta. Cuando dicho crédito sea mayor al impuesto sobre la renta que tengan a su cargo en el ejercicio fiscal en el que se aplique el estímulo, los contribuyentes podrán acreditar la diferencia que resulte contra el impuesto sobre la renta que tengan a su cargo en los diez ejercicios siguientes hasta agotarla. En el caso de que el contribuyente no aplique el crédito en el ejercicio en el que pudiera hacerlo, perderá el derecho a acreditarlo en los ejercicios posteriores y hasta por la cantidad en la que pudo haberlo efectuado.

El marco legal mexicano define a las energías renovables como aquéllas cuya fuente reside en fenómenos de la naturaleza, procesos o materiales susceptibles de

ser transformados en energía aprovechable por el ser humano, que se regeneran naturalmente, por lo que se encuentran disponibles de forma continua o periódica, y que, al ser generadas, no liberan emisiones contaminantes. Las energías renovables reconocidas por el marco legal son las siguientes:⁴



5

Otra definición de energías renovables es la contenida en el "Informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático en materia de renovables"⁶ que las define como todo tipo de energía procedente de fuentes solares, geofísicas o biológicas que se renuevan mediante procesos naturales a un ritmo igual o superior al de su utilización. Así pues, la energía renovable se obtiene de los flujos de energía constantes o repetitivos que están presentes en el medio ambiente natural, y abarca recursos tales como la biomasa, la energía solar, el calor geotérmico, la energía hidroeléctrica, la energía mareomotriz y del oleaje, la energía térmica oceánica y la energía eólica.

Tabla 1 Descripción de energías renovables.

TIPO	CARACTERÍSTICAS
EÓLICA	Explota la energía cinética del aire en movimiento. Es decir, se produce electricidad a partir de grandes turbinas eólicas instaladas en tierra firme o en el mar o agua dulce.
SOLAR	Explota la energía irradiada por el sol para producir electricidad mediante procesos fotovoltaicos o mediante la energía concentración solar, generando energía térmica (con fines de calefacción o refrigeración) para usos de iluminación directa y, posiblemente, para producir combustibles para el transporte o de otra índole.
HIDROELÉCTRICA	Explota la energía del agua en su caída, principalmente para generar electricidad. Los proyectos de energía hidroeléctrica pueden consistir en presas con embalses, proyectos a lo largo de un río o en mitad de la corriente, y pueden abarcar todo tipo de escalas. Esta diversidad confiere a la energía hidroeléctrica capacidad para responder a necesidades urbanas centralizadas y en gran escala, pero también a las necesidades rurales descentralizadas.
OCEÁNICA	Se obtiene a partir de la energía potencial, cinética, térmica o química del agua de mar, que puede ser transformada para suministrar electricidad o energía térmica. Es posible utilizar tecnologías muy diversas: muros de contención de la amplitud de la marea, turbinas submarinas para las corrientes de marea y oceánicas, intercambiadores de calor para la conversión de energía térmica oceánica, y una gran diversidad de dispositivos que permiten controlar la energía del oleaje.
GEOTÉRMICA	Explota la energía térmica accesible del interior de la Tierra. En esta modalidad, el calor es extraído de reservorios geotérmicos mediante pozos, o por otros medios. Los reservorios que se hallan suficientemente calientes y permeables en estado natural se denominan "reservorios hidrotérmicos", mientras que otros, cuya temperatura es suficientemente elevada pero que es necesario mejorar mediante estimulación hidráulica, se denominan "sistemas geotérmicos mejorados". Una vez en la superficie, es posible utilizar fluidos a distintas temperaturas para generar electricidad, o destinarlos más directamente a aplicaciones alimentadas de energía térmica, en particular la calefacción de áreas residenciales o la utilización de calor a baja temperatura extraído de pozos poco profundos y enviado a bombas de calor geotérmicas, utilizadas con fines de calefacción o refrigeración.
BIOENERGÉTICAS	Se obtiene mediante diversas fuentes de biomasa, a saber, de residuos forestales, agrarios o pecuarios; una rotación rápida de plantaciones forestales; cultivos energéticos; componentes orgánicos de residuos sólidos urbanos, y otras fuentes de desechos orgánicos. Mediante diversos procesos, esos materiales pueden ser utilizados para producir de forma directa electricidad o calor, o para generar combustibles gaseosos, líquidos o sólidos.

Fuente: Adaptado del Informe especial sobre fuentes de energía renovables y mitigación del cambio climático, IPCC, 2011.

7

En una empresa el activo fijo es básico para poder operar, está integrado por vehículos, maquinaria, equipo, y todos los bienes que integran el patrimonio de la empresa y con su funcionamiento, se crean ingresos y empleos haciéndola rentable, por ello es muy importante que las empresas y los particulares tengan acceso a esquemas que no solo los hagan competitivos sí que además estimulen el que en sus actividades sean productivas y utilicen tecnologías amigables con el ambiente.

Es necesario adecuar el marco jurídico fiscal con la finalidad de que las empresas y los particulares puedan tener un pronto retorno de la inversión que realicen con el fin de obtener beneficio económico y ambiental. Por ello este proyecto de iniciativa busca disminuir el plazo mínimo de operación obligado para la maquinaria y equipo de cinco a tres años, lo da un apoyo verdadero a las Mipyme y evitar la elusión fiscal o a reducir la base gravable.

Según datos del Inegi⁸ las Mipyme enfrentan terribles crisis antes de los cinco años creación que llevan a muchas a cerrar, uno de los más frecuentes son los impuestos altos y la falta de apoyos para acceder al crédito.⁹

También cuando se consulta el “Reporte sobre las condiciones de competencia en el otorgamiento de crédito a las pequeñas y medianas empresas (Pyme)”¹⁰ del Banco de México con instituciones bancarias, refiere que las instituciones bancarias manifestaron que es una práctica recurrente no otorgar créditos a empresas con menos de dos años de antigüedad, pues muchas no libran esa temporalidad. por la carencia crediticia que padecen las Mipyme, Nacional Financiera y el Sistema de Administración Tributaria las apoyan al calificar si son sujetos de crédito y para proporcionar información fiscal, a fin de que el gobierno otorgue garantías para que puedan obtener un crédito de la banca comercial para mejorar sus activos, capitalizarse y expandirse, entre otros beneficios.

Las Mipyme requieren acceso a crédito y facilidades fiscales que les permitan rentabilidad, de lo contrario su destino seguirá siendo el mismo: engrosar las estadísticas de mortandad empresarial sin que exista por parte del gobierno federal plena voluntad de apoyar los principales factores que inciden en su estabilidad. Los subsidios, los estímulos fiscales y los apoyos al

crédito de las Mipyme son parte de la débil política pública del Estado Mexicano que se ve reflejada en pocos resultados positivos.

Ante esta reflexión nos encontramos con que, para las empresas y particulares, invertir en energías renovables es caro, y por ello cobra más importancia la reforma aquí propuesta, ya que se dan un estímulo para que se incluyan estas innovaciones en la utilización de energías renovables.

Existe en México la Asociación Nacional de Energía Solar¹¹ y en las informaciones que emiten señalan que los incentivos de deducción de activos físicos en la Ley del Impuesto sobre la renta representa para el gobierno federal una valiosa recaudación que se refleja en la generación de empleos y en el desarrollo de nuevas empresas, un ejemplo claro es como en el sector del calentamiento de agua, en 2012 se crearon más de 10 mil empleos y se tuvieron ventas superiores a los 200 millones de pesos, lo que significó la instalación de más de 300 mil metros cuadrados de colectores solares.

En diversos estudios se estima que para generar 35 por ciento de energía limpia para 2024 y la mitigación de gases de efecto invernadero en 31 por ciento a 2030 para el sector eléctrico, nuestro país requiere una inversión total de un aproximado de 75 mil millones de dólares, y esto permitiría incrementar el producto interno bruto en 45 mil millones de pesos y crear 180 mil empleos.¹² Es así que el fomento a la instalación de capacidad limpia derivaría una mayor participación de la industria local, mayor generación de empleo y por tanto una mayor calidad de vida para nuestro país. Considerando que los proyectos con energía de fuentes renovables, en promedio son rentables de tres a diez años, dependiendo del tamaño del proyecto, y con las variables de si existen los equipos y maquinarias en nuestro país o se tienen que importar o adoptar a las características de nuestras fuentes renovables y que las Mipyme, si sobreviven a sus 2 primeros años de existencia, y que tardan más de cinco años en madurar y lograr utilidades, se fortalece la tesis de este trabajo parlamentario.

En este trabajo parlamentario también se propone que quienes estén registrados ante hacienda como personas físicas con actividad empresarial, las que cobran por honorarios y las personas morales podrán deducir el

costo de una bicicleta convencional, de una moto o bicicleta eléctrica que exclusivamente utilice como método de propulsión una batería recargable. La condición es que estos transportes sean vitales para desempeñar su actividad, es decir se debe poder generar ingresos con su uso, e incluir a las personas que usan triciclo de carga para realizar su actividad económica. Ya que muchos contribuyentes del régimen de incorporación fiscal que usan triciclo de carga como tortillerías, expendios de pan, cocinas, repartidores de agua, etcétera, actualmente no pueden obtener este beneficio fiscal, pues el artículo 34 de la Ley del ISR sólo tiene contemplado “bicicletas convencionales”. Así en todos estos supuestos planteamos aumentar del 25 por ciento al 50 por ciento el beneficio, esto con la intención de generalizar el uso de estos transportes y apoyar al medio ambiente, la movilidad y la economía de quienes usen estos transportes.

De la misma forma se propone una modificación basada en el beneficio que representa para el país el uso de energías alternativas por la repercusión que tienen en el medio ambiente, a la vez de reconocer que la falta de coordinación para adoptar esta tecnología impide el crecimiento de una red extendida de equipos de alimentación para vehículos eléctricos, proponiendo aumentar el estímulo fiscal actual equivalente a un crédito del 30 por ciento del monto de las inversiones que en el ejercicio fiscal de que se trate a un 40 por ciento, en equipos de alimentación para vehículos eléctricos, siempre que éstos se encuentren conectados y sujetos de manera fija en lugares públicos, aplicable contra el impuesto sobre la renta (ISR) que tengan a su cargo en el ejercicio en el que se determine el crédito.

Con estas modificaciones propuestas se busca incentivar aprovechar las energías renovables y que las empresas y particulares, generen una mayor ya que recuperaran en el corto o mediano plazo reduciendo sus costos y así puedan aumentar su productividad y rentabilidad, fortalecer la creación de empleos y reflejar los beneficios en la producción nacional, contribuyendo a las arcas del Estado con el pago de sus impuestos y realizando una importante contribución a un medio ambiente más sano, marcando un ejemplo no solo nacional, sino internacional.

Basado en lo anteriormente expuesto, vengo ante esta Soberanía a presentar el siguiente

Decreto por el que se reforman las fracciones XIII y XIV del artículo 34 y el artículo 204 de la Ley del Impuesto sobre la Renta con la finalidad de generar estímulos fiscales para las empresas y particulares

Único. Se reforman los artículos 34, fracciones XIII y XIV, así como el artículo 204 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

Artículo 34. Los por cientos máximos autorizados, tratándose de activos fijos por tipo de bien son los siguientes:

I. a XII. ...

XIII. 100 por ciento para maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes renovables o de sistemas de cogeneración de electricidad eficiente.

...

Lo dispuesto en esta fracción será aplicable siempre que la maquinaria y equipo se encuentren en operación o funcionamiento durante un periodo mínimo de **3 años** inmediatos siguientes al ejercicio en el que se efectúe la deducción, salvo en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley. Los contribuyentes que incumplan con el plazo mínimo establecido en este párrafo, deberán cubrir, en su caso, el impuesto correspondiente por la diferencia que resulte entre el monto deducido conforme a esta fracción y el monto que se debió deducir en cada ejercicio en los términos de este artículo o del artículo 35 de esta Ley, de no haberse aplicado la deducción del 100 por ciento. Para estos efectos, el contribuyente deberá presentar declaraciones complementarias por cada uno de los ejercicios correspondientes, a más tardar dentro del mes siguiente a aquél en el que se incumpla con el plazo establecido en esta fracción, debiendo cubrir los recargos y la actualización correspondiente, desde la fecha en la que se efectuó la deducción y hasta el último día en el que operó o funcionó la maquinaria y equipo.

XIV. **50 por ciento** para bicicletas convencionales, **triciclos de carga**, bicicletas y motocicletas cuya propulsión sea a través de baterías eléctricas recargables.

Artículo 204. Se otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes del impuesto sobre la renta, consistente en aplicar un crédito fiscal equivalente al **40%** del monto de las inversiones que en el ejercicio fiscal de que se trate, realicen en equipos de alimentación para vehículos eléctricos, siempre que éstos se encuentren conectados y sujetos de manera fija en lugares públicos, contra el impuesto sobre la renta que tengan a su cargo en el ejercicio en el que se determine el crédito. El crédito fiscal no será acumulable para efectos del impuesto sobre la renta. Cuando dicho crédito sea mayor al impuesto sobre la renta que tengan a su cargo en el ejercicio fiscal en el que se aplique el estímulo, los contribuyentes podrán acreditar la diferencia que resulte contra el impuesto sobre la renta que tengan a su cargo en los diez ejercicios siguientes hasta agotarla. En el caso de que el contribuyente no aplique el crédito en el ejercicio en el que pudiera hacerlo, perderá el derecho a acreditarlo en los ejercicios posteriores y hasta por la cantidad en la que pudo haberlo efectuado.

Transitorio

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

Notas

1 <http://www.oecd.org/dev/publicacion-del-informe-de-la-ocde-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2018.htm> En este informe se pueden consultar datos de la recaudación de los países de América Latina entre los que se encuentra México.

2 http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enaproce/default_t.aspx

3 <https://www.condusef.gob.mx/Revista/index.php/usuario-inteligente/.../492-pymes>

4 1 Artículo 3 Fracción XVI de la Ley de Transición Energética

5 https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2016/06/Marco-jur%C3%ADdico-de-las-energ%C3%ADas-renovables-en-M%C3%A9xico.final_.pdf

6 Arvizu, D., T. Bruckner, et al., “Resumen técnico”, en Informe especial sobre fuentes de energía renovables y mitigación del cambio climático, Cambridge University Press, Reino Unido y Nueva York, Estados Unidos de

América, 2011, p.38. Disponible en https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/srren/srren_report_es.pdf.

7 Informe especial sobre fuentes de energía renovables y mitigación del cambio climático, IPCC, 2011.

8 http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enaproce/default_t.aspx

9 http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enaproce/default_t.aspx y la publicada en

<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/enamin/2012/>

10 <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-condiciones-de-competencia-en-l/7B1C74E16B-F3D9-DBA7-6E7E-80C130C76599%7D.pdf>

11 <http://www.anes.org/cms/index.php>

12 <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/mitigacion-de-gases-de-efecto-invernadero-en-el-sector-energetico-176227>

Legislación consultada:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Ley de la Comisión Reguladora de Energía

Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética

Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía

Ley General de Cambio Climático

Ley del Impuesto sobre la Renta

Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Reglamento de la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética

Reglamento de la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía

Instrumentos de Regulación del Sector Eléctrico

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (UNFCCC)

Acuerdo de París

Bibliografía

Alarco T., "Crecimiento económico y emisiones de CO2 por combustión de energéticos en México, 2005-2030", Economía Mexicana, Nueva época, vol. XV, núm. 2, segundo semestre de 2006.

Armenta Fraire, Leticia (2009) "Energía y política pública", Mesa 4: Economía pública y desarrollo, volumen 6 número 1.

Consejo Nacional del Petróleo (2007) Hardtruths, enfrentando el grave problema energético, Una visión integral de la industria del petróleo y el gas natural en el mundo hasta el año 2030, Departamento de energía de EE.UU.

Chávez P. (2009) "Implicaciones de las reformas energéticas de 1973-2008. Naturaleza y régimen fiscal de Pemex", septiembre-octubre, El cotidiano 157, México.

De Quinto J. (2007) Seguridad de suministro: un valor en alza para la política energética y en la política de seguridad nacional. UNISCI Discussion Papers, No 13 (Enero / January 2007) UNISCI / Universidad San Pablo-CEU.

Domínguez R., Sergio (2011) "Matriz energética de México". En Global energy de journal of the power resource. Consultado el día 2 de enero del 2012 en:

Dorantes R. (2008) Las energías renovables y la seguridad energética nacional, especialidad: energética, publicado por la academia de ingeniería de México consultado en: [academiadeingenieriademexico.mx/.../...](http://academiadeingenieriademexico.mx/.../)

Fundación Este País (2008) "El sector energético en México, Cinco temas clave", Este país 205, abril 2008, México.

Greenpeace (2011). Posición de Greenpeace respecto de la Estrategia Nacional de Energía 2011-2025.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,
a los 27 días del mes de noviembre del 2018.

Diputado Carlos Humberto Castaños Valenzuela
(rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ERNESTO JAVIER NEMER ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Ernesto Javier Nemer Álvarez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, fracción II, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero, recorriéndose los siguientes en su orden, y se reforma el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reconocimiento de los derechos de los consumidores, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El reconocimiento jurídico de los consumidores como sujetos protegidos por la ley tiene sus orígenes en el derecho privado, principalmente ligado a una perspectiva liberal, sin embargo, en los últimos años, a partir de un conjunto de instrumentos internacionales y de diversas jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el concepto ha evolucionado hasta convertirse en un asunto de interés público, toda vez que la protección de los derechos de los consumidores deriva en una protección del poder adquisitivo de los individuos y con ello en la estabilidad del ingreso y la economía familiar.

Los instrumentos internacionales que ha suscrito el Estado mexicano y que establecen la obligación para éste de proteger los derechos de los consumidores son diversos, y cada uno ha significado un avance en la materia, a continuación, se desarrollan los aspectos más importantes de cada uno.

1. Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor (ONU)

El 16 de abril de 1985, las directrices fueron aprobadas por la Asamblea General de la ONU en su resolución 39/248. En 1999, ampliadas posteriormente por el Consejo Económico y Social en su resolución 1999/7

y, finalmente, revisadas y aprobadas por la Asamblea General en su resolución 70/186 en 2015.

En dichas directrices se plantearon los principios que establecen las principales características que deben tener las leyes de protección del consumidor, las instituciones encargadas de aplicarlas y los sistemas de compensación para que sean eficaces.

Se previó que estas directrices sean aplicables tanto a los bienes y servicios producidos en el país como a los importados, sin interrumpir las barreras para el comercio internacional.

- a) Políticas nacionales para la protección del consumidor.
- b) Seguridad física.
- c) Promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores. *
- d) Normas para la seguridad y calidad de los servicios y bienes de consumo.
- e) Sistemas de distribución de servicios y bienes de consumo esenciales.
- f) Solución de controversias y compensación.
- g) Programas de educación e información.
- h) Promoción del consumo sostenible.
- i) Comercio electrónico.
- j) Servicios financieros.
- k) Medidas relativas a ámbitos específicos.¹

Un antecedente importante de estas directrices, es la Carta de protección Europea de Protección a los Consumidores, la cual desde 1973 reconoció derechos a los consumidores.

2. La Carta Europea de Protección de los Consumidores

En 1973, la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa emitió la resolución 543/73, en la que se recono-

cieron cuatro derechos fundamentales de los consumidores:

- a) El derecho a la protección y a la asistencia de los consumidores.
- b) El derecho a la reparación del daño.
- c) El derecho a la información y a la educación.
- d) El derecho de los consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados.²

También es dable mencionar lo que establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos publicado en 1966 y suscrito por México en 1981, que en su artículo 11 en el reconocimiento del derecho a que el Estado garantice una mejora continua de las condiciones de existencia.³

Estos instrumentos internacionales han sido firmados y retomados por diversos estados, y a partir de ello, se ha transitado por una protección paulatina de los derechos de los consumidores. Un ejemplo claro es la forma en que se reconocen en la Constitución de la República de Colombia, la cual es un referente en América Latina, pues en su artículo 334 estableció la intervención del Estado (López, 2003: 9).

“Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, **utilización y consumo de los bienes**, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.”

En el caso de México, el desarrollo económico tiene su sustento en los artículos 25, 26, 27, 28, 123, 131 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en estos se establecen las principales líneas

para la planeación del desarrollo, el aprovechamiento de los recursos naturales, la tenencia de la tierra y los derechos de los trabajadores, en estos se define también al Estado como rector del desarrollo económico.

Las grandes transformaciones tendientes a fortalecer el desarrollo económico del país, han tenido su origen en las reformas que se han realizado al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La primera de ellas, se publicó en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 1982 y consistió en adicionar un párrafo quinto, para establecer que el servicio público de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el estado y no era objeto de concesión a particulares.

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial la segunda reforma, mediante la cual se fijaron las bases actuales del artículo 28 constitucional, entre los aspectos más relevantes destaca la incorporación de la protección a los derechos de los consumidores.

La tercera reforma se publicó en el Diario Oficial el 27 de junio de 1990, a través de ella se derogo el párrafo quinto de artículo y con la que se permite que nuevamente los particulares vuelvan a prestar el servicio de banca y crédito.

El 20 de agosto de 1993 se publicó en el Diario Oficial la cuarta reforma, por la cual se modificó el párrafo cuarto de dicho artículo y se adicionaron los párrafos sexto y séptimo para incorporar la figura del banco central como un órgano autónomo.

La quinta reforma se publicó en el Diario Oficial el 2 de marzo de 1995 y tuvo como finalidad establecer que la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en el párrafo cuarto de dicho precepto.

Las reformas constitucionales citadas han sido muy importantes, pero por sus bondades y beneficios a la población, destaca la publicada el 3 de febrero de 1983, pues a través de ella se elevó a nivel constitucional la protección de los derechos de los consumidores, la cual dio origen a la Ley Federal de Protección al Consumidor el 22 de diciembre de 1975, la cual fue abrogada con la ley publicada en 1992.

En 1992, el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari expidió la primera Ley Federal de Protección al Consumidor en la que se promueve y protege los derechos de los consumidores, procurando la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

“Artículo 1. ...

...

Son principios básicos en las relaciones de consumo:

I. La protección de la vida, salud y seguridad del consumidor contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos;

II. La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, que garanticen la libertad para escoger y la equidad en las contradicciones;

III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;

IV. La efectiva prevención y reparación de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos;

V. El acceso a los órganos administrativos con vistas a la prevención de daños patrimoniales y morales, individuales o colectivos, garantizando la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores;

VI: El otorgamiento de facilidades a los consumidores para la defensa de sus derechos; y

VII. La protección contra la publicidad engañosa y abusiva, métodos comerciales coercitivos y desleales, así como prácticas y cláusulas abusivas o impuestas en el abastecimiento de productos y servicios.”⁴

Es importante establecer en nuestra Carta Magna los derechos de los consumidores y su protección de for-

ma más amplia y completa de cómo se considera hasta ahora. Algunos de los tribunales ya han reconocido que los mismos tienen una base constitucional, como es el caso del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, quien ha emitido la siguiente tesis:

“Derecho de los consumidores. Como derecho fundamental de base constitucional tiene una regulación legal, específica y protectora que el juzgador debe considerar al resolver los conflictos entre proveedores y consumidores que sean de su competencia para evitar abusos.

Los actos de comercio se rigen por el código de la materia, las demás leyes mercantiles; y, de manera supletoria, el Código Civil Federal. Por su parte, el artículo 28 constitucional establece el principio de que la ley protegerá a los consumidores. Dicho precepto es la base de la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como de otro ordenamiento, cuyos propósitos son dar contenido y hacer efectivos los derechos fundamentales de los consumidores. Dicha ley es de orden público, interés social, de observancia en toda la República y cuyas disposiciones son irrenunciables; por lo que contra su observancia no puede alegarse costumbre, práctica o convenio en contrario. **Dicho ordenamiento establece, entre otras, las definiciones de proveedor al igual que la de consumidor, los principios básicos de las relaciones de consumo, una serie de medidas cuya finalidad es tanto promover como proteger los derechos y cultura del consumidor; procurando la equidad y seguridad jurídica en las mencionadas relaciones de consumo.** Por lo tanto, se trata de un microsistema por sus reglas protectoras específicas donde no rige de manera absoluta el principio de autonomía de la voluntad que opera de manera general en materia civil y mercantil; sino que está sujeto a normas imperativas protectoras de los derechos de los consumidores cuyo cumplimiento debe vigilar el Estado. Por lo tanto, **cuando surjan conflictos entre proveedores y consumidores debe privilegiarse la aplicación de las normas protectoras cuando sean incompatibles con las normas civiles y mercantiles, con el propósito de prevenir abusos en las relaciones de consumo cuyos conflictos debe resolver la autoridad judicial en su ámbito de competencia.**

Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Amparo directo 513/2010. Sistema Único de Autofinanciamiento, S.A. de C.V. 21 de octubre de 2010. Unanimidad de votos. Ponente: Julio César Vázquez-Mellado García. Secretario: Benjamín Garcilazo Ruiz.”

Registro No. 163370, Localización: novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXII, diciembre de 2010, página: 1755, Tesis I.7°.C153C, Tesis Aislada, Materia (s): Civil.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ejercido sus facultades en diversos juicios de amparo a través de los cuales se ha acreditado fehacientemente que los derechos de los consumidores son reconocidos por la Constitución como derechos humanos y que el artículo 28 constitucional ampara a los individuos a organizarse para defender sus intereses. Se citan dos resoluciones que dan cuenta de ello:

“Consumidor. El derecho a su protección tiene rango constitucional. Tras la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, el Constituyente Permanente elevó a rango constitucional el derecho de protección al consumidor, y desde entonces prevé un mandato para que el legislador establezca reglas de protección al consumidor y reconoce el derecho de organización de los consumidores para la mejor defensa de sus intereses, lo cual responde a la situación de desventaja en que se encuentran como individuos aislados frente a los actores con los que interactúan en la dinámica del mercado, y **al hecho de que existen derechos de los consumidores que, cuando son objeto de violación en masa o en grupo, adquieren mayor relevancia que lo que puedan representar las repetidas instancias de violación individual.** En ese sentido, la Ley Federal de Protección al Consumidor da contenido al derecho social previsto en el artículo 28 constitucional, ya que en aquella se atribuyeron a la Procuraduría Federal del Consumidor las facultades que se consideraron necesarias para que la protección del derecho de los consumidores sea eficaz y se establecieron los mecanismos para realizar dicha protección.”

Amparo directo 14/2009. Corporación Técnica de Urbanismo, S.A. de C.V. 26 de mayo de 2010. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Fernando A. Casasola Mendoza.

Amparo directo en revisión 4241/2013. Procuraduría Federal del Consumidor. 15 de octubre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

2008636. 1a. XCVII/2015 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 16, marzo de 2015, Pág. 1094

Juicio ordinario mercantil nulidad absoluta del modelo de contrato denominado “póliza de garantía” y otras prestaciones. El derecho de protección a los consumidores, **el cual constituye un derecho humano reconocido y tutelado por el artículo 28 de la Constitución Federal.** Agrega que para alcanzar su objetivo se le dotó de las facultades previstas en las fracciones I, II y III del artículo 24 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para ejercer las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, así como representar individualmente o en grupo a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, con el objeto de **buscar el equilibrio en las interacciones de consumo.**

Décimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Amparo directo en revisión 4241/2013. Procuraduría Federal del Consumidor. 15 de octubre de 2014. Cinco votos de los Ministros Olga María del Carmen Sánchez Cordero, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

De lo anterior se concluye que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar sea integral y sustentable, que favorezca la Soberanía Nacional y su régimen democrático, mediante los instrumentos y políticas que se lo permitan.

Uno de los objetivos de cualquier gobierno es promover políticas públicas que en el marco de la ley den respuesta a las necesidades y demandas de la ciudadanía. En el mundo uno de los enfoques para la promoción de las políticas públicas de desarrollo económico, son las de promover “el consumo sostenible”, de tal forma que se cuide el entorno y se tenga como principal objetivo la erradicación de la pobreza; la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad, en particular se deben aplicar en los sectores de la población rural y de los más pobres del país.

Promover el consumo sostenible significa tener como principal objetivo la erradicación de la pobreza a través de la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad, especialmente de la población rural y de los sectores más pobres del país, impulsando la no degradación del medio ambiente; la protección de la salud e integración física de los consumidores frente a productos o servicios; la garantía de accesos a la información adecuada y la compensación efectiva al consumidor, como parte de la justicia retributiva.

Para lograr lo anterior, es necesario realizar algunas modificaciones a nuestro marco jurídico incluyendo nuestra Carta Magna, para consolidar plenamente los derechos de los consumidores y de los usuarios de bienes y servicios y su garantía.

La Procuraduría Federal del Consumidor surgió de la necesidad de nivelar las desigualdades que existen entre los consumidores, que es considerado un sector débil, ante los proveedores, que son un grupo más fuerte, propiciando la convivencia armónica entre ambas clases, es decir, la actuación de la Procuraduría Federal del Consumidor es de un alto contenido humano y fue el mecanismo a través del cual que el Estado Mexicano interviene en la vida económica para proteger a los grupos sociales más desfavorecidos.

No podemos entender al individuo en las relaciones económicas sin la protección en su integridad frente al

Estado u otros particulares, ni tampoco comprendemos un esquema de protección a la integridad individual o colectiva, sin anteponer los Derechos Humanos.

Los Derechos Humanos y la división del poder público y el mercado, integran un binomio en el que el marco de la economía permite establecer la tutela de los sujetos que intervienen en las relaciones económicas. El objetivo es que se permita un desarrollo económico con responsabilidad social.

Al Estado, en general, le corresponde establecer en la medida de lo posible el bienestar general de los ciudadanos mediante acciones que le permitan desaparecer las desigualdades económicas; así como la defensa de los individuos de una colectividad, como lo establecido en la reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles, en la cual se instauraron las acciones de grupo, entre los que se encuentran los consumidores.

No obstante, para, que no existan criterios contradictorios, es necesario normar, además de que con ellos se lograría también adecuar nuestra Constitución a la realidad actual.

La comisión sobre el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas recomendó al Consejo Económico y Social aprobará el proyecto de resolución por la cual se amplían las directrices para la protección del consumidor de manera que se incluyan directrices sobre modalidades de consumo sostenible, misma que se aprobó en la 39ª sesión plenaria del 26 de julio de 1999, bajo la resolución 1999/7.

Las citadas directrices tienen como principales objetivos para la protección del consumidor los siguientes:

- a) Ayudar a los países a lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores;
- b) Facilitar las modalidades de producción y distribución que respondan a las necesidades y los deseos de los consumidores;
- c) Instalar a quienes se ocupan de la producción de bienes y servicios y de su distribución a los consumidores a que adopten estrictas normas éticas de conducta;

d) Ayudar a los países a poner freno a las prácticas comerciales abusivas de todas las empresas, a nivel nacional e internacional, que perjudiquen a los consumidores;

e) Facilitar la creación de grupos independientes de defensa del consumidor;

f) Fomentar la cooperación internacional en la esfera de la protección al consumidor;

g) Promover el establecimiento en el mercado de condiciones que den a los consumidores una mayor selección a precios más bajos;

h) Promover un consumo sostenible.

Las necesidades legítimas que las directrices procuran son:

a) La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y seguridad;

b) La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores;

c) El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita realizar elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual;

d) La educación del consumidor, incluida la educación sobre la repercusión ambientales social y económica que tiene las elecciones del consumidor;

e) La posibilidad de compensación efectiva;

f) La libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten;

g) La promoción de modalidades de consumo sustentable.

Adicionalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ya se ha ocupado de los derechos de los consumidores y ha emitido recomendaciones la sobre resolución de disputas y re-

sarcimiento a consumidores. Mediante la creación de diferentes instituciones el Estado ha tratado de proteger los derechos de los consumidores y algunos usuarios de servicios.

La Procuraduría Federal del Consumidor encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Se considera que con independencia de que los derechos de los consumidores que ha consagrado el derecho internacional, se consagren de forma amplia a nivel Constitucional, no se debe cerrar la puerta a la inclusión de nuevos derechos, es por ello, que se permita que en las leyes reglamentarias correspondientes se puedan ampliar.

Por todo lo expuesto y para fortalecer el marco jurídico de protección a los consumidores, se propone, lo siguiente:

- 1) Elevar a nivel constitucional la obligación del Estado de garantizar los derechos humanos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios.

Es importante señalar, dicha protección se señala a los usuarios de bienes y servicios, a efecto de que ninguna persona quede excluida de la protección constitucional bajo el argumento de que los usuarios de servicios no son consumidores.

- 2) Establecer que la responsabilidad de la protección de dichos derechos estará a cargo de la Procuraduría Federal del Consumidor y de los organismos que por razón de especialización realicen funciones tendientes a la protección de los derechos de los consumidores, quienes integran el Sistema Nacional de Protección al Consumidor.

- 3) Establecer que la Procuraduría Federal del Consumidor, será el órgano encargado de coordinar y normar el Sistema Nacional de Protección al Consumidor.

Así mismo, la Procuraduría Federal del Consumidor, protege a todas las personas que son consumidores, es decir, derechos primarios mientras que otros antes solo se ocupan de la protección de un sector de la población como podrían ser los usuarios de servicios financieros.

Además, de ser la única institución en el país con presencia en todo su territorio, al contar con delegaciones, subdelegaciones y unidades de servicios en las principales ciudades de la república.

- 4) Establecer un mínimo de derechos de los consumidores a nivel constitucional, para adecuar nuestra Carta Magna a la realidad social y al contexto internacional, reservado su reglamentación específica a las leyes secundarias.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, quien suscribe, diputado federal del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, somete a la consideración de esta honorable asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los siguientes en su orden y se reforma el párrafo cuarto, para quedar como sigue:

“Artículo 28. ...

...

Los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios serán garantizados por el Estado. La Procuraduría Federal del Consumidor será el responsable de proteger dichos derechos, además será el órgano encargado de coordinar y normar el Sistema Nacional de Protección al Consumidor, en los términos que determinen las leyes reglamentarias.

Las leyes fijarán bases para la que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. **Asimismo, establecerán los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, los cuales serán, la protección de la vida y la salud, la libertad de elección, el trato equitativo y digno, la educación para el consumo, la libertad de organización para el me-**

por cuidado de sus intereses, la compensación por los daños causados por los proveedores y ser representados debidamente ante las autoridades.

...”

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las reformas a la legislación secundaria que proceda.

Notas

1 Véase, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “Naciones Unidas Directrices para la Protección del Consumidor”, Organización para las Naciones Unidas (ONU), New York, Ginebra, 2016, pág. 9-27. https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditccplmisc2016d1_es.pdf

2 Véase, López Camargo, Javier, “Derechos del Consumidor: Consagración Constitucional en Latinoamérica”, Revistas Universidad Externado de Colombia, Volumen 2, Número 2 (2003), pág. 13. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/emerca/article/download/2132/1900/0>

3 Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, Documentos. Tratados Internacionales, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/315388/Pacto_Internacional_de_Derechos_Economicos.pdf

4 Ovalle Favela, José, “Derechos del Consumidor”, Cámara de Diputados LVII Legislatura, UNAM, 2000, pág. 5-7. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/56/tc.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 27 de noviembre de 2018.

Diputado Ernesto Javier Nemer Álvarez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERALES DE POBLACIÓN, Y DE VÍCTIMAS, A CARGO DE LA DIPUTADA CAROLINA GARCÍA AGUILAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Quien suscribe, Carolina García Aguilar, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social ante la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con Fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y del artículo 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

México se encuentra en un complejo escenario hacia la consolidación de su democracia fortaleciendo las instituciones del poder público para salvaguardar los derechos humanos y hacer de ellos una práctica cotidiana, donde el Estado actúe de forma adecuada, afrontando de manera pronta, expedita y efectiva toda situación que violente los derechos de las personas ya sea por los propios agentes del Estado o por acción delictiva de individuos u organizaciones.

El desplazamiento forzado ocurre como la decisión obligada de las personas a cambiar su residencia sin más consideraciones que intentar salvar su vida, la de otras personas o sus bienes. En el desplazamiento forzado existe una víctima, aquella persona que se ve obligada a tomar una decisión sin contar con más alternativas, sin opciones, sin garantías y contrario a su voluntad; al mismo tiempo existe uno o varios sujetos responsables por acción u omisión que de forma directa construyen la situación o condición que obliga al desplazamiento y que violentan con sus actos u omisiones, los derechos humanos de las personas desplazadas.

Esta reforma permitirá resarcir los daños sufridos por las personas o sus bienes que la situación o condición de desplazamiento forzado provoca, situación o condición que ha venido ocurriendo independientemente del reconocimiento jurídico en la Constitución u otros ordenamientos legales, pero que, a partir de la aprobación de esta iniciativa, las víctimas de desplazamiento podrán verse favorecidas con ella.

El desplazamiento forzado no es un problema nuevo, ni tampoco ha pasado inadvertido en nuestro país.

Los primeros antecedentes en México relativos al tema de desplazamiento forzado comenzaron en el ámbito internacional de ayuda para los refugiados a través de organizaciones no gubernamentales y de la población fronteriza y son emblemáticos por el número y la situación internacional en que ocurrieron los casos. En 1938 fueron los refugiados de la Guerra Civil Española y en 1981 los refugiados de Guatemala que consiguieron asilo en Chiapas; es en años recientes que el problema del desplazamiento forzado ha afectado a nuestro país a partir de la espiral de violencia que se generó en la lucha del Estado Mexicano contra el narcotráfico en diferentes entidades del país, lo que ha provocado que miles de personas hayan abandonado sus hogares por amenazas a su integridad, a su vida o sus bienes, condición a la que se vieron obligados contra su voluntad.

El desplazamiento forzado es un problema serio en México, según cifras proporcionadas por el Internal Displacement Monitoring Center (IDCM) se calcula que sólo en el año (2014) 115 mil personas se vieron obligadas a dejar sus hogares.¹ El reporte del IDCM indica que, el 2010 fue el año a partir del cual, la cifra de desplazados se incrementó de manera exponencial, tomando 1994 como el año en que iniciaron los estudios sobre desplazamiento forzado en el país. Antes de 2010 había, de acuerdo con el IDMC, 5 mil desplazados, para inicio del 2015 se estima que 120 mil personas viven en esa situación.

Según datos de Inegi, 3.3 millones de personas de cinco o más años de edad, en el 2010, vivían en una entidad diferente a la residencia que habían declarado en el 2005.² Esta cifra revela que las estimaciones que se realizan sobre la población desplazada podría presentar un sub-registro, pues las personas que cuentan con apoyo familiar u otras redes de apoyo, estarían menos motivadas a reconocer su condición de desplazado o desplazada.

El desplazamiento forzado, tiene la característica de ser una migración involuntaria obligada por situaciones ajenas a su control o por condiciones impuestas, ya sea por el Estado o por grupos o individuos de personas que propician un temor fundado de amenaza directa e inmediata a la vida, seguridad o libertad.

El ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) define como desplazados internos³ a: “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

En el caso del desplazamiento internacional, los afectados se denominan refugiados, y su protección resulta de interés tanto del Estado-Nación receptor como de la comunidad internacional, por ello existen diversos tratados Internacionales como lo son el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950),⁴ la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967),⁵ la Declaración de Cartagena (1984), entre otros.

Sin embargo, el desplazamiento interno forzado es un problema del propio Estado y en el caso de México, ésta responsabilidad también incluye a las entidades federativas; dado que son éstas las autoridades locales encargadas de asegurar la atención de los afectados, así como garantizar la protección a sus derechos Humanos.

Si el Estado mexicano reconoce una situación importante de atender en el caso de las personas desplazadas en otros países y que encuentran en México las medidas de protección a sus derechos, la ausencia de una reglamentación que por la misma situación atraviesan los ciudadanos mexicanos en el país, refleja de una grave omisión porque a diferencia de la situación de los refugiados, no existe un sistema de normatividad supletoria internacional que proteja a los desplazados internos.

A pesar de la existencia de los Principios Rectores sobre Desplazados Internos de la Organización de Naciones Unidas, estos lineamientos internacionales no son suficientes para abatir el desplazamiento interno forzado, ya que éste fenómeno debe ser atendido por autoridades federales y estatales.

Las autoridades requieren de un marco jurídico que permita determinar y coordinar responsabilidades. Así

como diseñar e instrumentar políticas públicas que ubiquen, protejan y atiendan de manera eficiente a la población desplazada. Los tres principios básicos que se deben tener en cuenta para atender a los grupos desplazados internos son, la protección, la atención y la implementación de soluciones duraderas al desplazamiento forzado.

La declaración de San José sobre Refugiados y las Personas Desplazadas de diciembre de 1994, afirman que la problemática de los desplazados internos es fundamentalmente responsabilidad de los Estados y que constituye un objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos en el sentido de que se debe garantizar a las personas desplazadas que se encuentran en esta situación, un apoyo legal para tener seguridad en los lugares en donde se establezcan o estén establecidos.

En México miles de personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares como una medida preventiva para evitar ser víctimas de la violencia que existe en diferentes entidades del país. Ante el temor a que la violencia aumente y las consecuencias sean fatales para sus vidas, se ven forzados a tomar medidas extremas como escapar y dejarlo todo.

El desplazamiento interno es consecuencia de la violencia en México es una problemática con presencia creciente en el país, cuyas víctimas se encuentran en un estado de completa desatención y profunda vulnerabilidad.

Ante el reconocimiento de esta situación, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) en el año 2014 creó un área especializada para el análisis y acompañamiento de la problemática. Como parte de la investigación realizada y con la intención de dimensionar el fenómeno en nuestro país, la CMDPDH retomó el trabajo realizado por la Dra. Laura Rubio Díaz-Leal y construyó una metodología y base de datos especializada para el seguimiento y registro permanente de los eventos de desplazamiento interno masivo cubiertos por los medios de comunicación locales y nacionales, así como de aquellos registrados por otras organizaciones de derechos humanos y personas especialistas en el tema.

Tan sólo en el periodo que comprende enero a diciembre de 2017, se registraron 25 episodios de despla-

zamiento interno forzado masivo en México, los cuales se estima que han afectado a 20,390 personas. De acuerdo con el registro histórico-acumulativo llevado a cabo por la CMDPDH, el total de personas internamente desplazadas por la fuerza en México hasta diciembre del año 2017 es de al menos 329,9171 personas.

Los desplazamientos se registraron en al menos 9 estados, 27 municipios y 79 localidades.

Las entidades con más episodios de desplazamiento interno forzado masivo fueron Guerrero, con 7, Sinaloa, con 5, Chihuahua, Chiapas y Oaxaca, con 3 respectivamente.

La entidad con más personas desplazadas fue Chiapas, con 6 mil 90 personas, lo que corresponde aproximadamente al 29.87 por ciento del total de la población desplazada en 2017. En segundo lugar, se encuentra Guerrero, con 5 mil 948 personas desplazadas, representando el 29.17 por ciento del total. En tercer lugar, se encuentra Sinaloa, con 2 mil 967 personas desplazadas, lo que corresponde al 14.55 por ciento del total.

El 73.59 por ciento de las personas desplazadas en 2017 eran originarias de 3 estados: Chiapas, Guerrero y Sinaloa. El episodio con el mayor número de víctimas registradas, que desplazó a 5 mil 323 indígenas tzotziles, ocurrió en Chiapas, en los municipios de Chalchihuitán y Chenalhó.

En el documento presentado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, menciona cada uno de los acontecimientos presentados a lo largo y ancho de nuestro país, dicho documento sirvió de base para la argumentación de esta iniciativa.

En sus conclusiones la Comisión establece lo siguiente;

En 2017 se observó que tanto las mujeres, la niñez y las personas indígenas fueron quienes más sufrieron el desplazamiento interno forzado. Del total de episodios, en el 60 por ciento se afectó a mujeres, en el 40 por ciento de los casos a niñas y niños, mientras que el 36 por ciento a integrantes de pueblos indígenas.

Los datos evidenciaron la vulnerabilidad de la población indígena internamente desplazada por la fuerza,

por ejemplo, con el fallecimiento de 12 indígenas (de los 14 decesos identificados).

En la mayoría de los episodios de 2017 el perfil de la población desplazada fue de familias enteras, lo que suele significar la presencia de jóvenes, adultos, mujeres, personas mayores, niños y niñas.

Consideramos necesario resaltar que las personas defensoras de derechos humanos representan un sector de la población que también debe ser reconocido como vulnerable. Lo anterior resulta particularmente importante dado que en uno de los eventos de 2017 el asesinato de un defensor de derechos humanos fue una de las causales del desplazamiento interno forzado de población.

Otro aspecto que se destacó en el análisis de los episodios de 2017 fue el tipo de localidad o territorio en donde se llevaron a cabo los desplazamientos: localidades rurales fueron afectadas con mucha más frecuencia que localidades urbanas. Es importante subrayar que el tipo de territorio en el que se producen los desplazamientos internos forzados pueden generar especial vulnerabilidad, por ejemplo por la dificultad de trasladarse debido a la escasez o precariedad de vías de comunicación (lo que obstaculiza el acceso de aquellos que podrían ayudar y la salida de los que quieren huir), la dificultad de acceder a medios de comunicación para solicitar auxilio y denunciar los hechos de violencia, el aislamiento y la falta de presencia de funcionarios gubernamentales (como autoridades municipales y personal de seguridad).

Sobre las causas de los desplazamientos, se pudo observar que en 2017 se mantuvo el patrón de los años anteriores, de manera que la principal causa de los episodios de desplazamiento interno forzado fue la violencia generada por grupos armados organizados. Sin embargo, nos parece fundamental el resaltar la lógica multicausal del desplazamiento interno en el país. De manera particular, llama nuestra atención que conflictos comunitarios antiguos, de origen político y territorial, al no haber sido resueltos en el pasado, resurgieron, se intensificaron, y, por consiguiente produjeron situaciones de violencia en las que llega a existir presencia de grupos armados, detonando, en consecuencia, eventos de desplazamiento. Los episodios causados por ese tipo de situación cobran relevancia debido a la magnitud de su impacto, como los episodios ocu-

rridos en San Juan Juquila Mixes, Oaxaca, que desplazó a alrededor de 1,000 indígenas mixes y en Chalchihuitán y Chenalhó, Chiapas, que desplazó a más de 5,000 indígenas tzotziles.

Consideramos que por medio de la categorización que hacemos en este estudio logramos rescatar de manera efectiva los hechos detonantes del desplazamiento en el último año. Al mismo tiempo, podemos afirmar que los desplazamientos también son generados por las llamadas violencias estructurales y los conflictos territoriales de larga data, que se mezclan inevitablemente con la violencia generada por la política de seguridad actual. Además, los desplazamientos reportados evidencian la ausencia de instituciones de seguridad pública efectivas, tanto a nivel municipal, estatal, como federal, que actúen con la debida diligencia para prevenir delitos y, en el caso de que se cometan, para investigarlos, procesarlos y acusar a los presuntos responsables ante el sistema de justicia. En algunos casos, incluso se puede observar la colusión y participación de agentes de Estado en los hechos de violencia generadores de los desplazamientos.

A la luz de las cifras que presentamos en este análisis, hemos podido atestiguar una importante evolución en cuanto a la cobertura realizada por los medios de comunicación, pues cada vez es más frecuente que las notas periodísticas utilicen la terminología correcta para nombrar el desplazamiento interno forzado, así como la condición de las víctimas. Además, existe una mayor profundización en cuanto a la caracterización de la población desplazada, así como respecto de la cuantificación e identificación de los lugares expulsores y receptores. A pesar de tal evolución, uno de los principales retos que enfrenta la CMDPDH en la documentación e investigación del fenómeno del desplazamiento interno forzado se refiere a que las notas periodísticas que reportan los episodios continúan presentando información imprecisa y/o discrepante, principalmente con relación al número de familias y personas desplazadas, así como sobre los retornos.

Finalmente, respecto a los desafíos encontrados derivados del proceso de registro de los episodios masivos de desplazamiento durante el 2017, se pudo observar que es relativamente común que periódicos que suelen publicar información sobre desplazamiento interno forzado tengan notas sobre el tema eliminadas de sus páginas web o incluso que tengan sus plataformas

completas desactivadas. Como ejemplo, recientemente se identificó que diversas notas sobre desplazamiento forzado que habían sido publicadas en la página web del periódico El Sur, medio local de Guerrero,¹⁷ ya no están disponibles. En los últimos años, El Sur había sido una importante fuente de información sobre episodios de desplazamiento en el estado. Asimismo, merece una especial mención la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los periodistas, dado que durante el 2017 fueron asesinados dos importantes y reconocidos periodistas, Miroslava Breach¹⁸ (23 de marzo de 2017) y Javier Valdez Cárdenas¹⁹ (15 de mayo de 2017), quienes fueron aliados fundamentales para la documentación y el reportaje de la población desplazada en nuestro país y su ausencia es una grave pérdida para las víctimas y para México.

Debido a la grave problemática de estos sucesos que afectan mayormente a la población más vulnerable de nuestro país proponemos la siguiente iniciativa:

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

Decreto de por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley general de población y de la Ley General de Víctimas para la Atención al Desplazamiento Forzado

Artículo Primero. Se reforma la fracción III del artículo 76, los artículos 77, 85 y 88; y se adiciona un párrafo al artículo 6 de la Ley General de Población, para quedar como sigue:

Artículo 60. ...

...

...

Para asuntos de su competencia, como el del desplazamiento forzado interno, entre otros, podrán ser invitados los gobernadores de las entidades federativas fronterizas con derecho a voz sin voto.

...

Artículo 76. ...

I. a II. ...

III. Promover en coordinación con las dependencias competentes, la celebración de acuerdos con los gobiernos **de entidades federativas fronterizas** o de otros países, para que la emigración se realice por canales legales, seguros y ordenados, a través de programas de trabajadores temporales u otras formas de migración.

Artículo 77. Se considera emigrante al mexicano o extranjero que se desplace desde México con la intención de cambiar de residencia **en otra entidad federativa** o país.

Artículo 85. La Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país, incluyendo **a los que se encuentran en situación de desplazamiento forzado interno** y los nacionales que residan en el extranjero.

Artículo 88. El Registro Nacional de Ciudadanos se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años, que soliciten su inscripción, **incluyendo los mexicanos que modifiquen su situación de residencia por desplazamiento forzado interno**, en los términos establecidos por esta ley y su reglamento.

Artículo Segundo. Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Víctimas en materia de desplazamiento interno forzado, para quedar como sigue:

Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. al IV. ...

V. Compensación: **Reparación** económica a que la víctima tenga derecho en los términos de esta Ley;

VI a VII...

VII Bis. Desplazamiento interno forzado: Condición de una persona o grupo de personas que se

ven obligadas a huir o abandonar su lugar de residencia habitual, sin salir del territorio nacional, como resultado o para evitar los efectos de conflictos comunales, religiosos o étnicos, situaciones de violencia criminal o institucional generalizada por el control de territorios, violaciones a derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario, delitos cometidos por integrantes de grupos criminales, despojo ilegal de su patrimonio o alteración premeditada de los ecosistemas.

VIII. a XXIII. ...

Artículo 7. ...

...

I. a XXXVII. ...

XXXVIII.- A ser reconocidas por su calidad de víctimas de desplazamiento interno forzado y contar con medidas de asistencia y atención especializada; a su identidad y reconocimiento de personalidad jurídica, acceso a programas de vivienda, salud y educación, a ser consultados y participar en la planificación y gestión de soluciones duraderas y al acceso a procesos de procuración y administración de justicia, que permitan su reintegración en condiciones de seguridad al territorio y a la comunidad de la que han sido desplazados forzadamente;

Artículo 8. Las víctimas del delito o de violaciones a derechos humanos a nivel federal o de las entidades federativas si no hubiera comisión estatal de víctimas e independientemente de que estén inscritas en el Registro Nacional de Víctimas, recibirán ayuda provisional, oportuna y rápida de acuerdo a las necesidades inmediatas que tengan relación directa con el hecho victimizante para atender y garantizar la satisfacción de sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas y seguras, a partir del momento de la comisión del delito o de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento del delito o de la violación de derechos. Las medidas de ayuda provisional se brindarán garantizando siempre un enfoque

transversal de género y diferencial, y durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de necesidad inmediata.

Las víctimas de delitos o de violaciones de derechos contra la libertad y la integridad, **así como de desplazamiento interno forzado**, recibirán ayuda médica y psicológica especializada de emergencia en los términos de la presente Ley.

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 9. Las víctimas tendrán derecho a la asistencia y a la atención, los cuales se garantizarán incluyendo siempre un enfoque **restaurativo**, transversal de género y diferencial.

Se entiende por asistencia el conjunto integrado de mecanismos, procedimientos, programas, medidas y recursos de orden político, económico, social, cultural, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política, **y a las víctimas de desaparición; tortura, tratos crueles o penas crueles inhumanos degradantes; ejecuciones extrajudiciales o desplazamiento interno forzado, su reintegración y a soluciones duraderas.** Entre estas medidas, las víctimas contarán con asistencia médica especializada incluyendo la psiquiátrica, psicológica, traumatológica y tanatológica.

...

...

...

Artículo 27. ...

I. a V. ...

VI. Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporté un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo, **así como la reintegración y soluciones duraderas que reconozcan** la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

...

...

Artículo 28. ...

Los servicios a que se refiere la presente Ley tomarán en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales, particularmente tratándose de mujeres, menores de edad, adultos mayores, **desplazados internos forzados** y población indígena.

...

Artículo 34. ...

I. a VI...

...

No podrá negarse la garantía de ejercer los derechos que protege este artículo a víctimas de desplazamiento interno forzado que se encuentran fuera de su jurisdicción de derechohabientes.

Artículo 38. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) o su análogo, similar o correlativo en las entidades federativas y los municipios, y las instituciones de las que dependen las casas de re-

fugio y acogida que existan y brinden estos servicios en el ámbito federal, estatal, del Distrito Federal o municipal, contratarán servicios o brindarán directamente alojamiento y alimentación en condiciones de seguridad y dignidad a las víctimas que se encuentren en especial condición de vulnerabilidad o que se encuentren amenazadas o **en situación de desplazamiento interno forzado** por causa del delito cometido contra ellas o de la violación de sus derechos humanos. El alojamiento y la alimentación se brindarán durante el tiempo que sea necesario para garantizar que la víctima supere las condiciones de emergencia, **exista una solución duradera** y pueda retornar libremente en condiciones seguras y dignas a su hogar.

Artículo 39. Cuando la víctima se traslade a un lugar distinto de su lugar de residencia y requiera regresar al mismo, **las comisiones de víctimas o la Comisión Ejecutiva, si se tratara de una diligencia en otra entidad, de carácter federal o se cumpliera el supuesto establecido en el último párrafo del artículo 79 de esta Ley**, pagarán los gastos correspondientes, garantizando, en todos los casos, que el medio de transporte usado por la víctima para su regreso es el más seguro y el que le cause menos trauma de acuerdo con sus condiciones.

Artículo 45. Conforme a los lineamientos desarrollados por la Comisión Ejecutiva, las secretarías, dependencias, organismos y entidades del orden federal y de las entidades federativas del sector salud, educación, desarrollo social y las demás obligadas, así como aquellos municipios que cuenten con la infraestructura y la capacidad de prestación de servicios, en el marco de sus competencias y fundamentos legales de actuación, deberán tener en cuenta las principales afectaciones y consecuencias del hecho victimizante, respetando siempre los principios generales establecidos en la presente Ley y en particular el enfoque diferencial para las mujeres; niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad; adultos mayores, **desplazados internos forzados** y población indígena.

Artículo 47. Las políticas y acciones establecidas en este Capítulo tienen por objeto asegurar el acceso de las víctimas a la educación y promover su permanencia en el sistema educativo si como consecuencia del delito o de la violación a derechos humanos se interrumpen los estudios, para lo cual se tomarán medidas para superar esta condición provocada por el hecho

victimizante, **particularmente a quienes se encuentran en situación de desplazamiento interno forzado**. La educación deberá contar con enfoque transversal de género y diferencial, de inclusión social y con perspectiva de derechos. Se buscará garantizar la exención para las víctimas de todo tipo de costos académicos en las instituciones públicas de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Artículo 55. Dentro de la política de desarrollo social el Estado en sus distintos órdenes, tendrá la obligación de garantizar que toda víctima reciba los beneficios del desarrollo social conforme a sus necesidades, particularmente para atender a las víctimas que hayan sufrido daños graves como consecuencia del hecho victimizante; **se deberá poner especial atención a las víctimas de desplazamiento interno forzado.**

Artículo 57. La Federación, los estados, el Gobierno del Distrito Federal y los municipios en sus respectivos ámbitos, formularán y aplicarán políticas y programas de asistencia, que incluyan oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las víctimas destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables para ello. **En el caso de desplazamiento interno forzado, se deberán encontrar soluciones duraderas que permitan recuperar el proyecto de vida de las víctimas.**

Artículo 61. ...

...

I. a V. ...

VI. Regreso digno y seguro al lugar **original** de residencia;

VII. a **VIII.**...

...

Artículo 63. Cuando se otorguen medidas de rehabilitación se dará un trato especial a los niños y niñas víctimas y a los hijos de las víctimas y a adultos mayores dependientes de éstas, **y a víctimas de desplazamiento interno forzado.**

Artículo 88. La Comisión Ejecutiva tendrá las siguientes funciones y facultades:

I. a XXIX. ...

XXX. **Crear y coordinar los comités especiales de atención a víctimas de delitos o violaciones de derechos humanos que requieran prevención, atención e investigación con una perspectiva integral tales como en los casos de desaparición de personas, extravío, ausencia o no localización de personas, trata de personas, desplazamiento interno forzado, tráfico de personas y secuestro, a fin de que además de las acciones, propuestas, planes o programas que se deriven para un grupo de víctimas específicas, se guarde una integralidad respecto al tratamiento de las víctimas y reparación integral, con cargo a su presupuesto autorizado;**

XXXI. a XXXVI.

Artículo 111. ...

I. ...

II. En el caso de lesiones graves, delitos contra la libertad psicosexual, violencia familiar, trata de personas, secuestro, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparición, privación de la libertad, **desplazamiento interno forzado** y todos aquellos que impidan a la víctima por la naturaleza del daño atender adecuadamente la defensa de sus derechos; que el juez de la causa o la autoridad responsable del procedimiento, de inmediato, suspendan todos los juicios y procedimientos administrativos y detengan los plazos de prescripción y caducidad, así como todos los efectos que de éstos se deriven, en tanto su condición no sea superada, siempre que se justifique la imposibilidad de la víctima de ejercer adecuadamente sus derechos en dichos juicios y procedimientos.

Al reconocerse su calidad de víctima, ésta podrá acceder a los recursos del Fondo y a la reparación integral, de conformidad con lo previsto en la presente Ley y en el Reglamento. El procedimiento y los elementos a acreditar, se determinarán en el Reglamento correspondiente **que no podrá ser argumentado para negar el otorgamiento de los derechos de esta Ley.**

Artículo 118. ...

I. a VII. ...

VIII. Impulsar la creación de refugios para las víctimas conforme al modelo de atención diseñado por el Sistema, **así como realizar medidas para la prevención y atención del desplazamiento interno forzado;**

IX. a XVIII. ...

...

Artículo 119. ...

I. a V. ...

VI. Apoyar la creación de refugios seguros para las víctimas, **así como realizar medidas para la prevención y atención del desplazamiento interno forzado;**

VII. a IX. ...

Artículo 123. Corresponde al Ministerio Público, además de los deberes establecidos en el presente ordenamiento, lo siguiente:

I. a IX. ...

X. Cuando se entregue a la víctima el cuerpo o restos humanos del familiar o personas cercanas, y no haya causado ejecutoria, le deberán informar que pesa sobre ella el deber de no someter los mismos a cremación. Dicho deber sólo puede ser impuesto a la víctima en aras de hacer efectivo su derecho a la verdad y a la justicia;

XI. Iniciar procedimiento de investigación y, eventual sanción penal, al servidor público que incurra en conductas delictivas aprovechando la vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento interno forzado; y

XII. ...

Artículo 131. Para ser beneficiarios del apoyo del Fondo, además de los requisitos que al efecto establezca esta Ley y su Reglamento, las víctimas deberán estar inscritas en el Registro a efecto de que la Comisión Ejecutiva realice una evaluación integral de su

entorno familiar y social con el objeto de contar con los elementos suficientes para determinar las medidas de ayuda, asistencia, protección, reparación integral y, en su caso, la compensación; **en dicha evaluación se deberán considerar las condiciones extremas de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento interno forzado y de desaparición.**

Artículo 150. Las solicitudes que se presenten en términos de este Capítulo se atenderán considerando:

I. a V. ...

VI. Las condiciones, en caso de desplazamiento interno forzado.

Transitorio

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

Notas

1 "México: Limited response to displacement following local and regional conflicts", International Displacement Monitoring Centre, <http://www.internal-displacement.org/publications/global-overview-2010-americas-mexico.pdf>

2 Inegi XII Censo de Población y Vivienda 2010. Principales resultados.

3 Principios rectores de los desplazamientos internos, ACNUR, febrero 1998, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0022>

4 Ratificado por la Cámara de Senadores el 17 de abril del 2000, lo que llevo a expedir la Ley sobre Refugiados y protección Complementaria. DOF 27 de enero del 2011.

5 Ídem.

Dado en la Sede de la Cámara de Diputados,
a 27 de noviembre de 2018.

Diputada Carolina García Aguilar (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA GABRIELA GUEVARA ESPINOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, Ana Gabriela Guevara Espinoza, diputada federal de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, 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, somete a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

El trabajo doméstico es una de las ocupaciones más antiguas del mundo. Consiste en cocinar o hacer la limpieza, o bien en cuidar niños, ancianos o personas con discapacidad, tareas que tradicionalmente se han asignado a las mujeres en la inmensa mayoría de las sociedades y que, en buena parte de los casos no han sido remuneradas. Sin embargo, el trabajo doméstico también puede incluir la jardinería, la conducción de vehículos o la prestación de servicios de seguridad, tareas que en general son realizadas por hombres.

Tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, el sector del trabajo doméstico engloba un número significativo de trabajadores, muchos de los cuales pertenecen a los sectores más pobres de la sociedad, por lo que les resulta muy difícil acceder a otro trabajo o empleo, debido casi siempre a sus escasas oportunidades educativas.¹ En muchos países, el trabajo doméstico es una actividad que realizan sobre todo, o incluso exclusivamente, trabajadores migrantes, especialmente las mujeres, quienes emigran para ganar dinero con el fin de mantener a sus familias en sus países de origen.

De acuerdo con las estimaciones mundiales y regionales de la OIT más recientes, la actividad principal de al menos 52.6 millones de mujeres y hombres mayores de 15 años es el trabajo doméstico, cifra que representa aproximadamente el 3,6 por ciento del empleo asalariado en el mundo. La inmensa mayoría de los empleados de hogar son mujeres: 43.6 millones o un 83

por ciento del total. Por ello, el trabajo doméstico es una fuente importante de empleo asalariado para las mujeres, pues representa el 7.5 por ciento del empleo femenino asalariado en todo el mundo.² Se trata de estimaciones basadas en los datos estadísticos oficiales de los que se dispone, lo que significa que el número real de trabajadores domésticos probablemente sea mucho más alto. Asimismo, estos datos ponen de manifiesto que el trabajo doméstico es un sector económico en expansión.

La participación cada vez mayor de las mujeres en la fuerza de trabajo, la intensificación del trabajo y la ausencia de políticas sociales eficaces que permitan el equilibrio entre la vida laboral y la familiar han contribuido al aumento continuo de la demanda de trabajadores domésticos, poniendo en evidencia su importancia en la mayoría de las países desarrollados y en desarrollo. Peso a ello, el trabajo doméstico suele estar infravalorado y poco reglamentado, lo que se traduce en condiciones laborales que no se ajustan al principio de trabajo decente, lo cual suele ser una característica de la economía informal. Así pues, los empleados de hogar han posibilitado que muchos otros trabajadores, especialmente mujeres con hijos, hayan podido participar y progresar en el sector de la economía productiva formal, y aumentar así sus medios de vida; ellos, sin embargo, no suelen disfrutar de los derechos y medidas de protección necesarias para que su actividad se desarrolle en condiciones de trabajo decente.

El arraigo del trabajo doméstico al ámbito de la economía informal se debe en buena parte a que su carácter es muy particular; nos referimos concretamente al hecho de que se lleva a cabo en el hogar de una persona, generalmente sin compañeros de trabajo y a menudo sin un contrato de trabajo escrito ni control externo alguno. Dado que el trabajo doméstico se ha venido percibiendo como una actividad que no forma parte del mercado de trabajo “productivo”, muchas veces ha quedado al margen de la legislación laboral y de empleo, ya sea explícita o implícitamente,³ mientras que la ejecución de tareas similares fuera del hogar se enfoca de otro modo.

Como declaró la Conferencia Internacional del Trabajo, “la dificultad de reducir los déficit de trabajo decente es mucho mayor cuando el trabajo realizado está al margen del ámbito o campo de aplicación de los marcos jurídicos e institucionales”.⁴ Por consiguiente,

la legislación y las políticas reguladoras constituyen instrumentos esenciales para eliminar los aspectos negativos de la informalidad en el sector del trabajo doméstico y, al mismo tiempo, asegurar que las oportunidades de empleo y trabajo decente que ofrece esta actividad no se vean comprometidas. Ampliar el alcance de la legislación laboral de manera que abarque a los empleados de hogar es un paso importante para traerlos al terreno de la economía formal.⁵ Hay otros campos del derecho, como el derecho civil o el penal y el área de los derechos humanos, que también brindan protección a los trabajadores domésticos, pero no pueden actuar como sustitutos de una legislación que aborde de forma más específica sus condiciones de trabajo y su protección social.

La legislación laboral que rige el trabajo doméstico reviste interés tanto para los trabajadores como para sus empleadores. Al promover el establecimiento y la formalización de las relaciones de empleo, esta legislación puede simplificar las relaciones entre trabajadores y empleadores, ya que proporciona una referencia vinculante, reduciendo así los costos de transacción y corrigiendo el desequilibrio de poder entre las partes. Los derechos que contempla esta legislación aportan un nivel mínimo de protección del que deben disfrutar todos los trabajadores; en caso de incumplimiento, pueden ser reclamados ante los tribunales. Desde el punto de vista de la política pública, el hecho de incluir en la legislación laboral a los trabajadores domésticos, que suelen pertenecer a los sectores más desfavorecidos y vulnerables de la sociedad, puede contribuir de manera significativa a la creación de oportunidades de trabajo decente y a la profesionalización del sector del trabajo doméstico, cuya importancia crece día a día.

Conseguir que la legislación laboral ampare también a los trabajadores domésticos, en su gran mayoría mujeres y migrantes, es una cuestión de igualdad de género y de igualdad de protección ante la ley, en pocas palabras, es una cuestión de derechos humanos. Como afirmó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en el contexto del artículo 6 (Derecho al trabajo) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “el trabajo doméstico [...] debe ser debidamente regulado mediante legislación nacional, de forma que los trabajadores domésticos [...] disfruten del mismo nivel de protección que otros trabajadores.”⁶

Dado que una gran mayoría de los trabajadores domésticos son mujeres, la reforma de la legislación laboral para hacer frente a los déficits de trabajo decente en este sector debe orientarse en particular a los problemas y difíciles condiciones con las que se ven confrontadas las trabajadoras domésticas. Entre los ámbitos que requieren especial atención están la protección contra el abuso, el acoso y la violencia; la discriminación salarial por motivos de género; la protección de la maternidad; y las medidas para potenciar el equilibrio entre el trabajo y las responsabilidades familiares.

La OIT insta a los Estados miembros a que adopten técnicas contemporáneas de redacción legislativa, en la que se privilegie la utilización de una terminología neutral con respecto al género en los textos oficiales. Se trata de una medida importante desde una perspectiva normativa para sentar ejemplo y fomentar el rechazo del lenguaje y la conducta discriminatoria. Por otro lado, es necesario utilizar este tipo de lenguaje para garantizar la igualdad de acceso a la ley y su aplicación.⁷

En muchos países, buena parte del trabajo doméstico es efectuado por trabajadores migrantes, que muy a menudo residen en el hogar para el que trabajan (trabajadores domésticos que viven en el domicilio del empleador). Esta modalidad también existe en el caso de trabajadores domésticos que viven en su propio país. A este respecto, se plantean una serie de cuestiones específicas, como la necesidad de garantizar a estos trabajadores condiciones de vida dignas, una organización del tiempo de trabajo transparente y justa, y la libertad de comunicación y movimiento.

La realidad es que la proximidad física de los trabajadores domésticos a los miembros del hogar incrementa el riesgo de abuso y acoso. Este riesgo es todavía mayor para aquéllos que viven en el domicilio del empleador al estar presentes en la casa todo el tiempo, y para los trabajadores domésticos migrantes, cuya situación de residencia legal está a menudo vinculada a la relación laboral, por lo que dependen en gran medida de su empleador.

En junio de 2011, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, y una Recomendación que lo complementa. Estos ins-

trumentos también se denominan Convenio núm. 189 y Recomendación número 201 sobre los trabajadores domésticos, 2011. Si bien estos dos instrumentos contienen normas específicas para la protección mínima de los trabajadores domésticos, las demás normas internacionales del trabajo se aplican también a los trabajadores domésticos, salvo que se indique lo contrario.⁸

Los ocho convenios fundamentales, que están cerca de la ratificación universal, abordan los siguientes principios y derechos fundamentales en el trabajo: la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la erradicación del trabajo forzoso, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo. El reconocimiento y la protección de estos derechos de los trabajadores domésticos es un paso esencial para apartar al trabajo doméstico de la economía informal, donde se perpetúan explotación y condiciones de trabajo inadecuadas. Estos son los ocho convenios fundamentales:

-Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (número 87), y Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (número 98):

-Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (número 29), y Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (número 105);

-Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (número 100), y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (número 111): y

-Convenio sobre la edad mínima, 1973 (número 138), y Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (número 182).

Otros convenios de la OIT también incluyen normas que tienen incidencia en la regulación del trabajo doméstico.⁹ Estos son algunos de ellos:

-Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (número 26), y Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (número 131):

-Convenio sobre la protección del salario, 1949 (número 95);

-Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (número 183):

-Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (número 156):

-Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo. 1982 (número 158):

-Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (número 181);

-Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (número 97), y Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (número 143).

-**Francia**, el Código del Trabajo define a los trabajadores domésticos y aclara las disposiciones aplicables en su caso (artículo L7221), y las normas generales relativas a estos trabajadores se recogen en un convenio colectivo, con fuerza de ley (Convenio colectivo nacional del personal de empleadores particulares, de 24 de noviembre de 1999). En el convenio colectivo se establece que determinadas disposiciones del Código del Trabajo serán aplicables a los trabajadores domésticos, por ejemplo, las relativas a los contratos de duración determinada. En el caso de los trabajadores domésticos rurales y los jardineros/guardias, éstos se hallan amparados por convenios colectivos nacionales específicos, distintos del convenio colectivo nacional de 24 de noviembre de 1999. Por último, el empleo de trabajadores domésticos por empresas o asociaciones se rige por la ley general del trabajo y los convenios colectivos sectoriales pertinentes.

-En **Malí**, el Decreto número 96-178/P-RM, de 13 de junio de 1996, emitido en el marco del Código del Trabajo, regula, entre otros temas, las condiciones de trabajo y la protección social para los trabajadores domésticos. Dicho decreto, en su artículo D.86-40, establece que los trabajadores domésticos están amparados por la legislación general aplicable:

-Para toda cuestión que no esté expresamente contemplada en los artículos D.86- 1-D. 86-39, se aplicarán las disposiciones del Código del Trabajo, el Código de Bienestar Social y los reglamentos respectivos en vigor.

-En 2006 **Uruguay** aprobó la Ley 18.065, que amplió una serie de medidas de protección laboral a los trabajadores domésticos, y en cuyo marco el 25 de junio de 2007 se emitió un decreto que confería derechos en el lugar de trabajo especialmente aplicables al empleo doméstico.

-En **Sudáfrica**, la Ley de Condiciones Básicas de Empleo de 1997 establece la protección de los derechos laborales para los asalariados en general, mientras que en una “resolución sectorial” vinculante establecida con arreglo a dicha Ley (la Resolución Sectorial 7) figuran normas completas y detalladas para los empleados del sector del trabajo doméstico. Concretamente, en relación con el alcance de su cobertura, en el artículo 4 de la parte A de la Resolución Sectorial 7 se afirma lo siguiente:

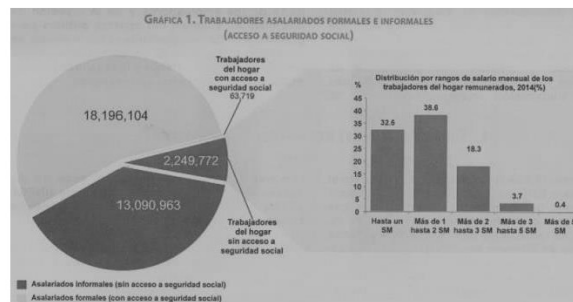
-Las disposiciones de la Ley de Condiciones Básicas de Empleo se aplican a todos los trabajadores domésticos amparados por la presente Resolución Sectorial y a sus empleadores en relación con cualquier cuestión que no esté regulada por la misma.

-Como se deduce de los ejemplos que se presentan en esta guía, no existe un único enfoque correcto para regular el trabajo doméstico. La decisión de cómo regularlo debe tomarse dentro del contexto de cada país y teniendo en cuenta las leyes vigentes y las prácticas legislativas predominantes, el sistema de relaciones laborales del país, y las obligaciones en el marco de la legislación internacional en materia de trabajo y de derechos humanos.

-A lo largo de las reformas de la legislación laboral sobre el trabajo doméstico, es conveniente y necesario, con arreglo al Convenio número 189, que se celebren consultas con las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores, entre las que se incluyen las organizaciones de los trabajadores domésticos y las organizaciones de sus empleadores, en caso de que existan.

Asimismo me permito hacer un amplio reconocimiento al Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República, ya que esta iniciativa está fundamentada en el estudio que esta institución realizó y publicó en el número 22 de “Temas Estratégicos”.

En México 15 millones de personas (un 45.6 por ciento del total de la población trabajadora remunerada y subordinada) carecen de seguridad social, y una gran proporción de las mismas percibe bajos salarios. Entre ellas se encuentran 2.2 millones de personas se dedican al trabajo remunerado en hogares terceros; en 2014 el 62.8 por ciento se encontraba en situación de pobreza por ingreso, lo que implica que 1.4 millones de personas dedicadas a esta actividad no recibieron ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas. Además de recibir salarios exiguos, prácticamente todos carecen de contrato y de acceso a la seguridad social; estas condiciones laborales los convierten en uno de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad. Una política social con enfoque de derechos debe comenzar con la garantía de los derechos constitucionales para este sector de trabajadores. Ello implica de mecanismos operativos laborales, el diseño y puesta en marcha de mecanismos operativos que hagan factible el cumplimiento de los derechos por parte de los empleadores y la creación de mecanismos eficaces de supervisión laboral para garantizar el cumplimiento de la ley.



Uno de los desafíos más importantes de la política social es el tránsito de una estrategia de combate a la pobreza basada principalmente en transferencias monetarias, a una estrategia basada en el cumplimiento de derechos; ello supondría crear condiciones de desarrollo regional y nacional para la inserción de las personas adultas en actividades productivas y en el mercado laboral formal. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 promete avanzar hacia una política social de nueva generación “enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos”.

Actualmente, en nuestro país, 15 millones de personas (45.6 por ciento del total de la población trabajadora remunerada y subordinada) carecen de seguridad so-

cial, y una gran proporción de las mismas percibe bajos salarios. Estas dos condiciones impiden acceder, junto con sus familias, a una buena calidad de vida y, además, los colocan en los sectores de la población que arribarán a la tercera edad sin protección social ni ahorros para su subsistencia; así, muy probablemente formaran parte de la población objetivo de los programas de combate a la pobreza. Esta observación se ha formulado hace varios años: en el tiempo en el que se han desarrollado el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa) y el Programa Desarrollo Humano Oportunidades, “ha nacido y crecido una generación de mexicanos y las magnitudes registradas indican que la transmisión intergeneracional de la pobreza que era el objetivo principal a vencer de estos esfuerzos, sigue marcando la pauta de las relaciones sociales en México con el agravante de que esta situación se ha vuelto cada vez más urbana” (Cordera, 2007).

El derecho al trabajo no se cumple solo con la remuneración que una persona obtiene por su labor; el Estado debe garantizar que el empleo sea digno y socialmente útil, tal como establece el texto constitucional mexicano; es decir, además de un ingreso suficiente, el trabajo debe permitir el acceso de cada trabajador(a) y su familia a una mejor calidad de vida. Este derecho también incluye un trato digno y respetuoso por parte de los empleadores.¹⁰ Entre las personas con menos derechos realmente vigentes se encuentran quienes trabajan en hogares terceros y quienes laboran en el sector agropecuario, entre ellos los jornaleros agrícolas.

Una política social con enfoque de derechos – en sustitución de la política de corte asistencial debería concentrar sus acciones en la precisión de las normas laborales, en el diseño y puesta en marcha de mecanismos operativos que hagan factible el cumplimiento de los derechos por parte de los empleadores y en la creación de mecanismos eficaces del aparato público para garantizar el cumplimiento de la ley. Además, es necesario el fomento de un compromiso social con los derechos humanos y la legalidad laboral, especialmente entre los empleadores.

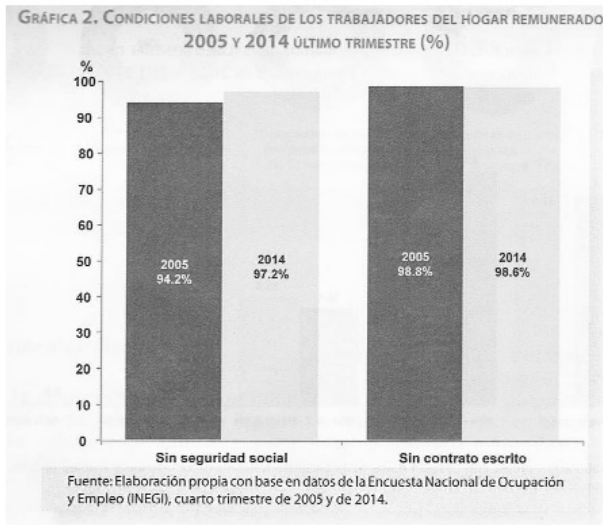
El convenio 189 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) precisa que este sector está conformado por los hombres y las mujeres que se dedican pro-

fesionalmente al cuidado de hogares terceros, o que realizan actividades para ellos, en el marco de una relación de trabajo de la cual obtienen los recursos para vivir. En el caso de nuestro país, para fines estadísticos, son considerados trabajadores del hogar¹¹ remunerados quienes realizan el aseo de las casas, cocinan, lavan y planchan la ropa (Inegi: 2012). Existen diferentes modalidades de trabajo remunerado en el hogar:

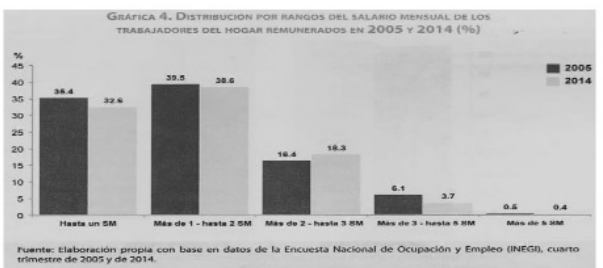
- a) Trabajo “de planta”. Las personas trabajan y permanecen día y noche en la casa donde laboran, viven ahí.
- b) Trabajo de “entrada por salida”. En este caso las personas trabajan en una sola casa o en varias pero no viven en la misma.
- c) Trabajo por horas. Las personas realizan alguna actividad específica como cocinar, planchar, dar de comer, etcétera, en un tiempo determinado.

Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), entre 2005 y 2014 el número de personas asalariadas que trabajan en hogares de terceros se incrementó en 28.67 por ciento, al pasar de 1.8 a 2.3 millones.¹² Constituyen el 15 por ciento del total de trabajadores informales (gráfica 1). La misma fuente reporta que 91.4 por ciento de quienes ejercen esta profesión son mujeres y solamente un 8.6 por ciento hombres.¹³ Esta proporción es muy distinta de la que se observa en el total de trabajadores remunerados y subordinados en México (33.8 millones) donde por cada dos hombres hay una mujer.

En el mundo una de las ocupaciones caracterizadas por la precariedad de las condiciones en que se realiza es el trabajo remunerado en hogares: salarios exigüos, ausencia de trabajos escritos, jornadas extensas de trabajo, nulas prestaciones de seguridad social, entre otras. En México la precariedad laboral de este sector de trabajadoras(es) tiene las siguientes dimensiones: entre 2005 y 2014 se mantiene invariable la casi inexistencia de contratos escritos y de seguridad social (gráfica 2),¹⁴ pero el ingreso promedio mensual ha decrecido en términos reales, desde 2005, en 13.19 por ciento (gráfica 3).



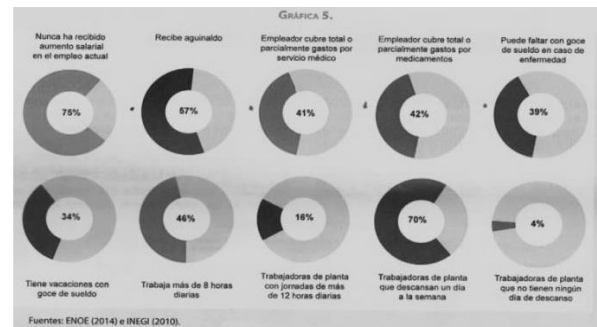
Las personas dedicadas al trabajo en hogares terceros reciben los más bajos en el país: en 2014 un 32.6 por ciento percibía hasta un salario mínimo y un 38.6 por ciento hasta dos (gráfica 4); entre 2005 y 2014 disminuyó la de por sí baja proporción de quienes obtenían más de tres salarios mínimos por mes.



Desde 1980, el salario mínimo ha perdido más de 70 por ciento de su valor en términos reales, de manera que actualmente su monto es insuficiente para cubrir las necesidades esenciales que estipula la constitución e incluso para cubrir el costo de la canasta alimentaria básica definida por el Coneval (Becerra, 2015, Martínez, 2014).

El Consejo Nacional para la Evaluación Política Social (Coneval) define la línea de bienestar económico (LBE) como el valor monetario suficiente para adquirir una canasta de alimentos, así como los bienes y servicios básicos,¹⁵ y se estima su valor mensualmente (Coneval: 2015); las personas con ingresos inferiores se consideran en pobreza por ingresos. Con base en estos elementos es posible afirmar que en 2005 la mitad de los trabajadores del hogar (casi un millón de las personas) se encontraban en situación de pobreza por ingreso; en 2014 esta cifra ascendió a 62.8 por ciento, lo que implica que 1.4 millones de personas dedicadas a esta actividad no recibieron ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas.

Otros rasgos de las condiciones laborales de este sector se muestran en la siguiente serie de graficas:¹⁶

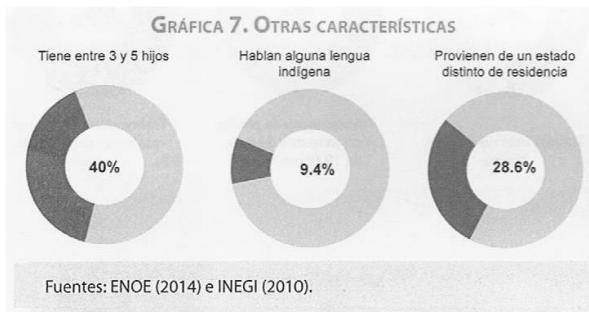


Características socioculturales

En lo referente a la escolaridad, la proporción de trabajadores del hogar que no sabe leer ni escribir un recado –definición utilizada para identificar a la población analfabeta- paso de 10.9 por ciento en 2005 a 8.5 por ciento en 2014 (gráfica 6). En términos absolutos también hubo una disminución; sin embargo las diferencias por sexo son muy marcadas.



Aunque el nivel de escolaridad mejoró entre 2005 y 2014, es importante destacar que permanecen rezagos importantes. En 2005 el 71.7 por ciento apenas había completado la primaria o la había cursado parcialmente; en 2014 ese porcentaje bajó a 56 por ciento. La proporción de trabajadores del hogar con secundaria terminada pasó de 24.6 a 36 por ciento (ENOE: 2005 y 2014). De acuerdo con la encuesta de Segob y Conapred, el grado de escolaridad no es determinante para la contratación y eso –en opinión de los propios trabajadores- les facilita acceder a este tipo de empleo; apenas el 8 por ciento de los trabajadores encuestados continúa estudiando.

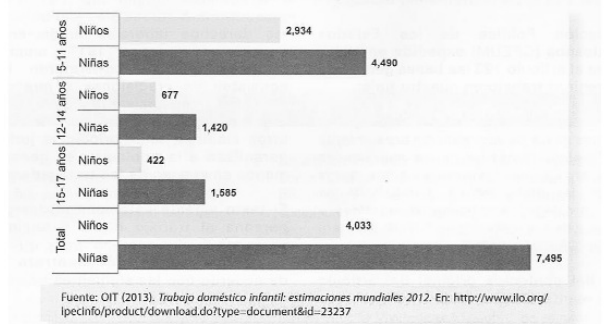


Niñas y niños trabajadores del hogar

El trabajo infantil existe cuando en una relación laboral entre un empleador y el niño o el adolescente se establece un producto o servicio, un horario y un lugar de trabajo distinto al ámbito familiar; existe explotación cuando las actividades se realizan en contra de la voluntad de los niños y sus familias, exceden su capacidad física, ponen en riesgo su integridad, afectan su desarrollo sano, impiden la permanencia en la escuela y eliminan los tiempo de recreación (Redim: 2015).

El trabajo de niñas y niños en el hogar es un fenómeno socialmente conocido, pero precisar su dimensión plantea diversas dificultades de orden técnico, como las edades que deben considerarse y los criterios para distinguir el trabajo remunerado de la colaboración familiar. La OIT (2013) ha sistematizado cifras mundiales de los niños de 5 a 17 años que realizan labores en el hogar de un tercero, considerando un tanto a quienes reciben una remuneración como a los que no la reciben (gráfica 8). Las diferencias por sexo son evidentes desde el primer grupo de edad:

GRÁFICA 8. ESTIMACIÓN MUNDIAL DE NIÑOS Y NIÑAS TRABAJADORES DEL HOGAR CON O SIN REMUNERACIÓN, POR GRUPO DE EDAD Y SEXO, 2012 (MILES)



En México, entre 2005 y 2014 la población de 12 a 17 años ha disminuido su presencia como fuerza de trabajo. Durante el cuarto trimestre de 2014 había 15 mil 25 adolescentes entre 12 y 14 años es decir, sin edad legal para trabajar dedicados al trabajo remunerado en el hogar; en el grupo de edad de 15 a 17 con edad legal pero menores de edad- esa cifra llegó a 66 mil 374. La proporción de las mujeres menores de edad dedicadas a esta labor siempre se mantiene cercana al 80 por ciento (ver tabla 1).

		Población económicamente activa	Subordinados y Remunerados	Trabajadores del hogar	Hombres (%)	Mujeres (%)	TOTAL
2005	12 a 14	717,098	248,658	15,953	22.6%	77.4%	132,088
	15 a 17	2,006,603	1,214,646	116,130	11.1%	88.9%	
	Total	2,723,701	1,463,304	132,088			
2014	12 a 14	510,004	195,571	15,025	33.0%	67.0%	81,399
	15 a 17	1,411,264	866,802	66,374	11.2%	88.8%	
	Total	1,921,268	1,062,373	81,403			

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), cuarto trimestre de 2005 y de 2014

Sobre la edad en la que las personas se inician en este tipo de trabajos, en la encuesta de Segob y Conapred una de cada cinco (20 por ciento) mencionó haberse incorporado sin contar con la edad legal para trabajar (15 años); una de cada tres (30 por ciento) lo hizo entre los 10 y los 17 años.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), expedida en 1917, estableció en el artículo 123 las bases generales que deben regir el trabajo en nuestro país:

“**Artículo 123.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, **emplea-**

dos domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo (CPEUM, 1917).”

Gran parte del contenido original del artículo 123 se ha mantenido, lo cual significa que los derechos laborales fundamentales están considerados desde 1917; muchas de las reformas que se concretaron hasta 2012 consisten en precisiones o nuevos derechos añadidos, especialmente de carácter social. Sin embargo, como en el caso de muchos otros ámbitos, tales principios jurídicos no se garantizan a la población en general y mucho menos en el caso de los trabajadores del hogar.

El texto vigente establece el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil, y mandata al Congreso para que expida las “leyes que **regirán todo contrato de trabajo**” de acuerdo con las siguientes bases:

Derechos laborales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (síntesis)

-Se prohíbe la utilización del trabajo de los menores de 15 años; los mayores de 15 y menores de 16 tendrán como jornada máxima de 6 horas.

-Al menos un día de descanso por cada seis de trabajo.

-Los salarios mínimos serán generales o profesionales; deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades de vida de un jefe de familia, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos; a dicho salario no se aplican embargos, compensaciones ni descuentos. Se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, los patronos y el gobierno.

-A trabajo igual corresponde salario igual.

-El salario debe pagarse en moneda de curso legal.

-El trabajo extraordinario no podrá ser mayor a tres horas diarias, y se pagará el 100 por ciento más que el de las horas normales. Los menores de 16 años no serán admitidos en esta clase de trabajos.

-Los patronos serán responsables de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales que los trabajadores sufran con motivo o en ejercicio de su

profesión y están obligados a pagar la indemnización correspondiente.

-Los trabajadores tienen derecho a formar sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera, así como a declarar huelgas o paros.

-El despido sin causa justificada, por malos tratos o por falta de propiedad del patrón, será sancionado con la indemnización equivalente a tres meses de salario o bien con el cumplimiento del contrato, a elección del trabajador.

-Derecho a recibir capacitación o adiestramiento para el trabajo por parte de los patronos.

-La aplicación de las leyes de trabajo corresponde, en el caso de los trabajadores domésticos, a las autoridades de los estados en sus respectivas jurisdicciones.

En el ámbito internacional destaca la experiencia de Brasil, que en 2013 se aprobó una reforma constitucional que beneficia a más de 6.5 millones de trabajadores del hogar; considera el derecho de pensión, seguro de desempleo, pago de horas extras, jornada laboral máxima de ocho horas al día y de 44 horas a la semana. También en 2013, en Argentina se aprobó la Ley 26.844 en la que se fija un máximo de 48 horas de trabajo semanales, descanso semanal obligatorio, pago de horas extras, pago de vacaciones anuales, ausencia por enfermedad, protección a la maternidad e indemnización por despido (Joloy: 2015).

La OIT (2013) reporta que es en los países de Medio Oriente y Asia en donde existe mayor rezago respecto a la protección legal de los derechos respecto a la protección legal de los derechos laborales de las personas dedicadas al trabajo en el hogar, por lo que resulta importante la reciente reforma en Singapur que incluye el incremento del descanso semanal, seguro médico y vacaciones pagados por el contratante, así como la creación de leyes penales que aumentan el tiempo de condena si ciertos delitos –como el confinamiento forzado- se comenten contra trabajadores del hogar; destaca que en este país se consideró la obligación de los patronos de pagar un impuesto mensual por cada trabajador del hogar que contrate. En Hong Kong los trabajadores del hogar tienen derecho a un salario mínimo, un día de descanso sema-

nal, permiso de maternidad y días festivos (HRW, 2006)

Las reformas legislativas sobre derechos laborales de los trabajadores del hogar generalmente se acompañan de políticas específicas orientadas hacia la protección social. En México no existen políticas de protección social dirigidas en particular a los trabajadores del hogar, pero debido al alto porcentaje de ellos que se ubica en los estratos más bajos de ingreso, puede inferirse que al menos un porcentaje es atendido por los programas focalizados de combate a la pobreza, principalmente Prospera –que con diferentes denominaciones (Pronasol, Progresá, Oportunidades) funciona desde hace más de 20 años- y Seguro Popular. Existen también otros como Seguro de Vida para jefas de familia, Apoyo Alimentario, Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras y abasto social de leche.

El número de personas dedicadas al trabajo remunerado en el hogar se ha incrementado en los últimos años a pesar de la disminución del salario en términos reales y de las precarias condiciones laborales que lo caracterizan.

Del análisis de la legislación vigente destaca el hecho de que, en el caso de los trabajadores del hogar, varios preceptos constitucionales de orden laboral no son refrendados en la ley reglamentaria, con lo cual se establece un marco ambiguo y propicio para la omisión.

Las personas asalariadas que trabajan en hogares terceros están en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la discriminación, ya que a la desvalorización de las tareas domésticas se suma la producida por la condición de género, la clase social, el origen étnico y la baja escolarización.

Por lo anterior es que considero importante modificar el marco legal de garantía de derechos laborales, incorporando todos los derechos establecidos en la CPEUM y definiendo mecanismos para su concreción. Asimismo, se considera importante que nuestro país ratifique el Convenio 189 de la OIT y con ellos asuma los compromisos previstos para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo (artículo 2):

- a) La libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) La abolición efectiva del trabajo infantil; y
- d) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La ratificación del Convenio obligaría también a que periódicamente se rindan cuentas sobre el estado de los derechos laborales en nuestro país a las instancias internacionales correspondientes, por lo que someto a consideración del pleno de este Honorable Senado de la República, la propuesta de reforma que se detalla a continuación en el siguiente cuadro comparativo:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Artículo 123.	Artículo 123.
A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.	A. Entre los obreros, jornaleros, trabajadores del hogar , artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo.
I. a IX.	I. a IX.
a) a f)	a) a f)
X. a XXVII.	X. a XXVII.
a) a h) ...	a) a h) ...
XXVIII. a XXXI. ...	XXVIII. a XXXI. ...
a)...	a)...
1. a 22. ...	1. a 22. ...
b) ...	b) ...
1. a 3. ...	1. a 3. ...
...	...
B.	B.
I. a XI.	I. a XI.
a) a f)	a) a f)
XII. a XIV.	XII. a XIV.

Por todo lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de:

Decreto

Artículo Único. Se reforma el inciso A) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. ...

...

A. Entre los obreros, jornaleros, **trabajadores del hogar**, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. a IX. ...

a) a f) ...

X. a XXVII. ...

a) a h) ...

XXVIII. a XXXI. ...

a)...

1. a 22. ...

b) ...

1. a 3. ...

...

B. ...

I. a XI. ...

a) a f) ...

XII. a .XIV. ...

Transitorio

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

Notas

1 OIT: Informe de la Comisión de los Trabajadores Domésticos, Actas Provisionales núm. 12, Conferencia Internacional del Trabajo. 99a reunión, Ginebra, 2010, párrafos 204-211.

2 OIT: Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional, Trabajo doméstico. Nota de información 4 (Ginebra, 2011)

3 Véase OIT: Trabajo decente para los trabajadores domésticos, Informe IV (1). Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión.

Ginebra, 2010 y OIT: Cobertura de los trabajadores domésticos por las principales leyes sobre las condiciones de trabajo. Trabajo Doméstico. Nota de Información 5 (Ginebra, 2011).

4 OIT Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, adoptada en la 90a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 2002. párrafo 2.

5 OIT: La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal, Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal (Ginebra, 2010), págs. 69 y 70.

6 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. El derecho al trabajo.

Observación general N° 18 sobre el Artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/18, 6 de febrero de 2006, párrafo 10. El Pacto ha sido ratificado por 160 países.

7 En el Capítulo X, ‘Normas para la redacción’ de la Guía sobre legislación del trabajo de la OIT (<http://www.ilo.org/legacy/spanish7dialogue/ifpdial/noframes/ch10.htm>) se presentan varios ejemplos de conversión a un lenguaje neutro.

8 Algunos de los Convenios de la OIT permiten a los países que los ratifican excluir a los trabajadores domésticos de su ámbito de aplicación.

9 El texto de los Convenios y Recomendaciones de la OIT puede consultarse en la página web sobre las normas del trabajo de la OIT: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es>

10 Estos principios generales también sustentan el Convenio 189 y la Recomendación 201 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En estos instrumentos se establece el concepto de trabajo decente, del cual surge un programa con cuatro objetivos: I) crear trabajo, II) garantizar los derechos de los trabajadores, III) extender la protección social y IV) promover el diálogo social. Mayor información en <http://www.ilo.org/global/about-the-io/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>

11 El término “trabajadores del hogar” se utiliza en una nota incluida en el texto en español del Convenio 189; en nuestro país, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred, 2014) señala que el uso de este término constituye una reivindicación de los trabajadores del hogar, por la valoración despectiva de la expresión “trabajo doméstico.” En el presente reporte el trabajo se identifica como trabajo del hogar.

12 Los datos estadísticos en este reporte proceden principalmente de la ENOE correspondiente al cuarto trimestre de los años 2005 (primera serie disponible) y 2014 (datos más recientes).

13 Una distribución similar se observa en el mundo: la OIT (2015) estima que 53 millones de personas dedicadas a esta labor, un 83 por ciento son mujeres.

14 En 2005 solo el 5.7 por ciento de los trabajadores de del hogar contaba con seguridad social; esta proporción bajo a 2.8 por ciento en 2014.

15 Se consideran los siguientes: transporte público, limpieza y cuidados en casa, cuidados personales, educación cultura y recreación, comunicaciones y servicios para vehículos, vivienda y servicios de conservación, prendas de vestir, calzado y accesorios, cristalería, blancos y utensilios domésticos, cuidados de la salud, enseres domésticos y mantenimientos de la vivienda, así como artículos de esparcimiento.

16 Esta información proviene de la encuesta aplicada en octubre de 2014 por la Secretaría de Gobernación (Segob) y el Conapred a una muestra representativa de trabajadores del hogar (mil 243 trabajadores del hogar de Jalisco, Baja California, Chiapas, Nuevo León, Puebla, y Distrito federal Segob/Conapred: 2015).

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los 27 días de noviembre del año dos mil dieciocho.

Diputada Ana Gabriela Guevara Espinoza (rúbrica)

QUE EXPIDE LA LEY DE AMNISTÍA EN FAVOR DE TODAS LAS PERSONAS PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS A LAS QUE SE HAYA EJERCITADO ACCIÓN PENAL ANTE LOS TRIBUNALES DEL ORDEN FEDERAL Y QUE DURANTE EL PROCESO PENAL NO SE LES HAYA GARANTIZADO EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN EN LA LENGUA INDÍGENA NACIONAL DE QUE SEAN HABLANTES, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, diputados 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, y los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Amnistía en favor de todas las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas a las que se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal, y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la Lengua Indígena Nacional en que sean hablantes, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en todo el mundo hay alrededor de 5,000 grupos indígenas compuestos por más de 370 millones de personas en más de 70 países. Históricamente, los pueblos indígenas han sido grupos marginados, oprimidos y discriminados, a los que se les ha desposeído de sus tierras y recursos. Esto, ha traído como consecuencia que muchos de ellos optaran por ocultar su identidad, abandonando su idioma y sus costumbres.¹

En nuestro país, de acuerdo a la Encuesta Intercensal 2015, en México hay 24.4 millones de personas de 3 años y más que se auto reconocen indígenas, los que representan el 21.5 por ciento de la población total,² y que en su mayoría se concentran en los estados de Oaxaca, Yucatán, Chiapas, Quintana Roo, Guerrero e Hidalgo,³ y que integran 68 grupos lingüísticos.⁴ Entre las lenguas indígenas que más se hablan en México destacan las siguientes: náhuatl (23.4 por ciento), maya (11.6 por ciento), tzeltal (7.5 por ciento), mixteco (7.0 por ciento), tzotzil (6.6 por ciento), zapoteco (6.5

por ciento), otomí (4.2 por ciento), totonaco (3.6 por ciento), chol (3.4 por ciento), mazateco (3.2 por ciento), huasteco (2.4 por ciento) y mazahua (2.0 por ciento).

Sin embargo, y pese a ser un grupo poblacional de gran importancia para el Estado mexicano, existen diversos rezagos en distintas materias que reproducen una situación de vulnerabilidad y exclusión hacia los pueblos indígenas. Una de ellas, y contrario al mandato contenido en el artículo 2o., Base A, párrafo primero de la fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es la falta de mecanismos y políticas que permitan y garanticen su acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

En este contexto, el Instituto Federal de Defensoría Pública sólo “tiene 25 abogados y 21 oficiales administrativos para atenderlos, y cubre la defensa penal en 34 lenguas”,⁵ y sólo en “casos que implican delitos federales, como el tráfico de drogas, el secuestro o el crimen organizado”.⁶ Adicionalmente, “cada estado cuenta con sus propias defensorías públicas, que resuelven delitos del fuero común. En este caso, también hay un déficit de personal para atender a todas las personas que están en las cárceles, según lo reconocen políticos, autoridades y la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos.”⁷

En ese tenor, es de señalarse que “no existe certeza de cuántos abogados públicos que hablen una lengua indígena trabajan en los 32 estados de la república, pues la mayoría de gente se apoya en instituciones como el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas o la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) así como organizaciones no gubernamentales.”⁸

Dicha situación ha traído como consecuencia que en México haya un sólo defensor público federal por cada 600,000 habitantes indígenas,⁹ y a pesar de que el referido artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 20 Bis de la Ley Federal de Defensoría Pública, disponen que los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, la mayoría de los 600 intérpretes y traductores con que cuenta el Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (Panitli), “no son ocupados por la justicia me-

xicana, pues las fiscalías o ministerios públicos locales carecen de recursos para pagar sus honorarios o traslados, dejando de lado un apoyo necesario para la defensa del indígena en reclusión.”¹⁰

Todo lo anterior conlleva a violaciones en el debido proceso e implica un menoscabo injustificado en su derecho de acceder a la justicia, situación que ha traído consigo “casos dramáticos como los que narra Mario Torres López, el director de la Defensoría Pública Federal: hombres encarcelados por delitos ambientales, porque mataron iguanas en un intento de llevar comida a su casa. O indígenas detenidos por recolectar peyote (planta psicodélica) para consumo personal. O ancianas presas, a quienes engañaron para entregar paquetes con droga.”¹¹

Tan sólo en “en 2016, la defensoría federal atendió a 676 indígenas que están encarcelados bajo el anterior Sistema de Justicia Penal y a 257 que están bajo el nuevo modelo, que procura evitar que el prisionero pase más de dos años en prisión sin sentencia. Hay defensores que tramitaron hasta 150 casos en un año, explicó Torres López”.¹² Sin embargo, “en México, unos 8,000 indígenas esperan en prisión por una sentencia, sin que su situación se resuelva pronto. La mayoría no habla español”.¹³

En ese sentido, la insuficiencia de abogados defensores, o intérpretes y traductores que tengan conocimiento de la lengua y cultura a la que las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas pertenezcan, constituye un “verdadero problema para una población que de por sí es vulnerable”.¹⁴

Como indica Jorge González Galván: “Acceder a los espacios de aplicación de las normas que los indígenas no aprobaron, que se reproducen en un idioma que desconocen, que vehicula valores que ignoran, y donde el personal encargado de aplicarlas está formado en una cultura jurídica que no toma en cuenta las culturas jurídicas indígenas, dicho derecho más que un beneficio ha sido un perjuicio, es decir, un etnocidio”.¹⁵

II. La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en 2010 el caso Rosendo Cantú y otra Vs. México, que “el Estado incumplió su obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia en los términos de los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana, en relación el artículo 1.1 del

mismo instrumento”,¹⁶ que consagra el principio de no discriminación en el acceso a la justicia de los miembros de las comunidades indígenas. En este sentido, concluyó que “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.”¹⁷

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -como ya hemos mencionado- indica en su artículo 2º que nuestra Nación tiene una composición pluricultural, que se sustenta originalmente en nuestros pueblos indígenas. En un Estado que reconoce la pluralidad de culturas que lo integran, los pueblos deberán poder desarrollarse en condiciones de igualdad de oportunidades y respeto a su cultura y aspiraciones.

El citado artículo constitucional, consagra, además, el derecho de los pueblos indígenas a “acceder plenamente a la jurisdicción del Estado”, y a ser asistidos en todo momento por intérpretes y defensores que conozcan sus lenguas y culturas.

Además, es necesario mencionar que, desde el 5 de septiembre de 1991, está en vigor en nuestro país el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual establece la obligación de diseñar “políticas públicas de integración pluriculturales a través de transformaciones legislativas e institucionales con la participación de los pueblos indígenas”.¹⁸ Al ratificarlo, el Estado mexicano se comprometió a cumplir con las obligaciones contenidas en dicho instrumento internacional, que en su artículo 12 establece que “Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces”.¹⁹

III. Todo lo anterior obliga al Estado mexicano a revisar la situación en la que se encuentran los integrantes de pueblos indígenas encarcelados, procurando evitar que sigan siendo víctimas de un sistema penal discriminatorio y tengan derecho a su libertad.

Recordemos que el artículo 1o, párrafo quinto de la Constitución señala que “Queda prohibida toda discrimi-

minación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas” y el que artículo 20, inciso B, fracción octava, dice que el imputado “Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera”.

Estos fundamentos legales y los antecedentes señalados, motivan esta propuesta para que los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas que fueron discriminados y a quienes no les fueron respetados sus derechos humanos en el sistema penal, sean liberados.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que expide Ley de Amnistía en favor de todas las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas a las que se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal, y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional en que sean hablantes

Artículo Único. Se expide Ley de Amnistía en favor de todas las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas a las que se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal, y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional en que sean hablantes, para quedar como sigue:

Ley de Amnistía

Artículo 1o. Se decreta amnistía en favor de todas las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas a las que se haya ejercitado acción penal ante los tribunales del orden federal, y que durante el proceso penal no se les haya garantizado el acceso a la jurisdicción en la lengua indígena nacional en que sean hablantes.

Se considerará insuficiente la asignación de los servicios de asesoría jurídica y de defensores públicos, aun cuando mediaran traductores e intérpretes, salvo que pueda acreditarse plenamente y fehacientemente que estos tengan conocimiento de la lengua y cultura a la que aquéllos pertenezcan.

Artículo 2o. La amnistía extingue lisa y llanamente las acciones penales y las sanciones impuestas en los casos que encuadren en lo dispuesto en el artículo 1o. de la presente Ley.

En cumplimiento de esta ley, las autoridades judiciales y administrativas competentes, revocarán las órdenes de aprehensión pendientes y pondrán en libertad a los procesados o sentenciados.

En el caso de que se hubiere interpuesto demanda de amparo por las personas a quienes beneficia esta Ley, la autoridad que conozca del respectivo juicio dictará auto de sobreseimiento.

La Procuraduría General de la República solicitará de oficio la aplicación de esta ley y cuidará de la aplicación de sus beneficios, declarando respecto de los responsables extinguida la acción persecutoria.

Artículo 3o. Las personas a quienes aproveche esta Ley no podrán en lo futuro ser interrogadas, investigadas, citadas a comparecer, detenidas, aprehendidas, procesadas o molestadas de manera alguna por los delitos de los que hayan sido absueltos mediante esta amnistía.

Artículo 4o. No podrán ser beneficiarios de la presente amnistía las personas cuya culpabilidad, en el caso de delitos graves, esté suficientemente probada y no existe duda razonable, esto es, que el juez, al valorar el material probatorio, determine que satisface el estándar de prueba para condenar.

Transitorios

Primero. La presente ley entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Ejecutivo federal publicará en el Diario Oficial de la Federación versiones de la presente ley en las lenguas indígenas nacionales.

Notas

1 “Temas mundiales: Pueblos indígenas”, Organización de las Naciones Unidas. Disponible en:

<http://www.un.org/es/globalissues/indigenous/>

2 “Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas”, INEGI. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf

3 Ídem.

4 Ídem.

5 Ídem.

6 Ídem.

7 Ídem.

8 Ídem.

9 Ídem.

10 Ídem.

11 Ídem.

12 México tiene 8,000 indígenas en prisión sin condena, *Animal Político*, Op. Cit. supra nota 5.

13 Ídem.

14 Ídem.

15 González Galván, Jorge Alberto, “El Estado, los indígenas y el derecho”, Acervo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2880/8.pdf>

16 Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 67. Disponible en: https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva_version_ProtocoloIndigenasDig.pdf

17 Ídem.

18 Ídem.

19 “Convenio número 169”, Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

Diputados: Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla (rúbrica), Alberto Esquer Gutiérrez (rúbrica), María del Pilar Lozano Mac Donald (rúbrica), Adriana Gabriela Medina Ortiz, Alán Jesús Falomir Sáenz (rúbrica), Ana Priscila González García (rúbrica), Ariel Rodríguez Vázquez (rúbrica), Carmen Julia Prudencia González (rúbrica), Dulce María Méndez de la Luz Dauson (rúbrica), Eduardo Ron Ramos (rúbrica), Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández (rúbrica), Geraldina Isabel Herrera Vega (rúbrica), Jacobo David Cheja Alfaro (rúbrica), Jorge Alcibiades García Lara (rúbrica), Jorge Eugenio Russo Salido (rúbrica), Juan Carlos Villareal Salazar (rúbrica), Juan Francisco Ramírez Salcido (rúbrica), Juan Martín Espinoza Cárdenas (rúbrica), Julieta Macías Rábago (rúbrica), Kehila Abigail Ku Escalante (rúbrica), Lourdes Celenia Contreras González (rúbrica), Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado (rúbrica), María Libier González Anaya (rúbrica), Mario Alberto Ramos Tamez (rúbrica), Mario Alberto Rodríguez Carrillo (rúbrica), Martha Angélica Tagle Martínez (rúbrica), Ruth Salinas Reyes (rúbrica), Martha Angélica Zamudio Macías (rúbrica).

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 26 Y 29 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA NORMA AZUCENA RODRÍGUEZ ZAMORA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del Problema

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico estima que el costo de la corrupción representa entre el 9 y 10 por ciento del producto interno bruto.

En nuestro país, la corrupción paso de 672 millones de pesos en el año 2000 a 2.1 billones en 2016.

Ante este panorama es urgente implementar un sistema eficaz de fiscalización y cuidado de los recursos públicos.

Argumentación

Nos encontramos frente a un debilitamiento de las instituciones públicas, derivado de los numerosos casos de corrupción que han opacado a la administración pública en los últimos años. De igual forma, la imagen de los servidores públicos se ha visto desgastada por los escándalos y por la impunidad con la que operan.

Sin embargo, cada día es más evidente el descontento social, pero también la intención de los ciudadanos en contribuir en la vida pública de nuestro país. Esta tendencia es mundial, se busca ciudadanizar al gobierno, con más espacios de participación.

La transparencia en el uso y destino de los recursos públicos es una de las reformas más importantes de los últimos años y es una obligación para todo ente público que administre estos recursos.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que “El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos” es un ente obligado de transparencia, aunque existen espacios de opacidad al interior de esta Cámara de Diputados que es necesario eliminar.

El Congreso de la Unión es visto por los ciudadanos como una de las instituciones más opacas y corruptas. Aunque existen órganos de fiscalización al interior de las Cámaras, esto no ha evitado que los legisladores se auto asignen bonos especiales, partidas discrecionales, recursos que a ciencia cierta no se sabe cuál es su fin.

Estas acciones generan descontento en el grueso de la población, y fomenta la desigualdad social, pues un trabajador promedio difícilmente recibirá una partida espacial por el trabajo que desempeña.

Es por esto, que se necesitan mayores mecanismos de transparencia que faciliten al ciudadano comprobar cómo y en qué se gastan los recursos públicos.

Siendo la Cámara de Diputados donde se discutieron y aprobaron las reformas más importantes sobre transparencia y rendición de cuentas, como las reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, es indispensable que sea congruente y dote a la población de información sobre como los grupos parlamentarios administran el dinero que se les destina.

Además, la Cámara Baja tiene la responsabilidad exclusiva de analizar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año, razón por la cual debe comenzar a transparentar el uso del dinero público que utiliza para sus funciones.

El PRD siempre ha velado por recuperar la legitimidad de las instituciones, y en ese sentido busca la reorganización administrativa de las Cámaras del Congreso de la Unión y este proyecto es un primer paso.

En consecuencia, el presente proyecto propone que los grupos parlamentarios que tengan representación en la Cámara de Diputados, presenten obligatoriamente un informe detallado del ejercicio de los recursos otorgados ante la Junta de Coordinación Política y dichos informes serán publicados en la gaceta parlamentaria para conocimiento público.

Fundamento Legal

Por lo expuesto y fundado, la que suscribe, Norma Azucena Rodríguez Zamora, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, numeral 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 reforman los artículos 26 y 29 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un numeral al artículo 26; y un segundo párrafo al numeral I del artículo 29 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente manera:

Artículo 26.

1. a 6. ...

7. Los grupos parlamentarios estarán obligados a presentar un informe trimestralmente del ejercicio de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el desempeño de las actividades legislativas, a la Junta de Coordinación Política y esta se encargará de publicarlos íntegramente en la Gaceta Parlamentaria. Conforme a lo dispuesto en los artículos 7 y 9 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Artículo 29.

1. ...

Respecto a las subvenciones ordinarias y extraordinarias, cada grupo parlamentario llevara control de su ejercicio y presentara informe trimestral exhaustivo de los gastos efectuados acompañado de los comprobantes fiscales que soporten dichos gastos ante la Junta de Coordinación Política. Los informes se publicarán íntegramente en la Gaceta Parlamentaria.

2...

3...

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

Segundo. Se derogan las disposiciones legales y administrativas que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 27 de noviembre de 2018.

Diputada Norma Azucena Rodríguez Zamora (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 194 Y 198 DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y 198 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL HUERTA MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Manuel Huerta Martínez, diputado federal del Grupo Parlamentario de Morena de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, 77, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 194 y 198 de la Ley General de Salud y el artículo 198 del Código Penal Federal, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I) Antecedentes

En 2017 la producción total mundial de opio experimentó un aumento del 65 por ciento respecto a 2016, alcanzando una cifra de 10 mil 500 toneladas, según lo reportado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en su Informe Mundial sobre las Drogas 2018.¹ Así, 2017 ha sido el año con mayor producción de opio desde 1930. Los siguientes países se señalan como los principales productores de opio ilícito: Afganistán (85 por ciento), Myanmar (8 por ciento), México (3 por ciento) y la República Democrática Popular Laos (1 por ciento).

Este incremento en producción está vinculado con el repunte de muertes por sobredosis de drogas en Estados Unidos de América (EUA), que en 2015 alcanzó una tasa de 17.3 muertes cada 100 mil habitantes, esta cifra ha incrementado en gran medida por el repunte en muertes por sobredosis de opiáceos. Además, este dato es similar a las 17.2 defunciones cada 100 mil habitantes reportadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) para México el mismo año.

De forma paradójica, distintos países en el mundo enfrentan una **sub-oferta** para la atención de pacientes con **enfermedades terminales** y de **cuidados paliativos**; México entre ellos con una **demandas del 36 por ciento atendida**.

Por otro lado, México enfrenta además de la problemática del incremento del cultivo ilegal de amapola registrada en el primer párrafo, la violencia vinculada con las actividades de la cadena de valor de opiáceos y opioides; en promedio, de 2013 a 2017, el 43 por ciento de los homicidios vinculados a la delincuencia organizada (HVDO) sucedieron en estados que tienen municipios con siembra ilícita de amapola.

Un reciente estudio de la Comisión Nacional de Seguridad, de junio de 2018, sobre el **Mercado de opiáceos y opioides: alternativas para México** señala:

“... a la luz de la evidencia internacional disponible, **existen dos alternativas documentadas a nuestra problemática**: la **sustitución de cultivos** (amapola por alguno otro legal) y la **legalización del cultivo de amapola con fines científicos y médicos**. Entre los países que han implementado la segunda destacan, España con la licencia más antigua (1936), Australia con el debate más vigente (modificación genética de la amapola), y Reino Unido con la licencia más reciente (2006).

Como parte de este estudio, se describen los **casos de éxito en la legalización del cultivo de amapola en India y Turquía**, así como la participación de los diferentes actores que intervienen en la transformación de la amapola en opio o en paja de adormidera.

En México, por otro lado, el **consumo per cápita de medicamentos derivados del opio muestra una tendencia creciente** en un contexto de oferta limitada, **dependiente de las importaciones** provenientes de otros países. El informe de la Comisión Lancet establece que México sigue la tendencia de los países en vías de desarrollo en donde **el precio de los medicamentos es mayor** que en los países con economías consolidadas, por ejemplo, **la morfina inyectable tiene un precio 30 veces mayor** que el registrado en otras naciones.

Asimismo, de conformidad con lo publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), de los **82 mil 505** enfermos de cáncer que fallecieron **durante 2016 en México, 66 mil 4 (80 por ciento)** sufrieron dolor de moderado a severo, lo que **supone que no tuvieron acceso a medicamentos derivados del opio**.

Como resultado de lo anterior y con base en la experiencia nacional, se plantean tres posibles políticas pú-

blicas para contener y disuadir la violencia generada por el cultivo ilegal de amapola:

1. Permitir la **producción de amapola en México** con el objetivo de destinarla al **procesamiento y distribución de los medicamentos derivados del opio** (por ejemplo, la morfina, la oxiconona, el fentanilo y la buprenorfina);
2. Mejorar la estrategia de **desarticulación de organizaciones** delictivas relacionadas con el mercado ilegal de opioides y opiáceos, **enfocándose en las redes criminales** operativas, financieras y político-sociales; y
3. Fortalecer los **mecanismos que eviten la desviación** del uso del **anhídrido acético**, componente esencial para producir heroína.”

II) Marco Jurídico Internacional

Un estudio realizado por el Instituto Belisario Domínguez denominado “Control internacional de drogas: antecedentes históricos rumbo a UNGASS 2016”² muestra la evolución histórica del marco general de control de la producción y del comercio del opio a nivel internacional deriva de la primera Conferencia Internacional del Opio celebrada en Shanghai en 1909 (Instituto Belisario Domínguez, 2015). En dicha reunión, Estados Unidos impulsó el desarrollo de un régimen global en contra de la utilización del opio en la medicina, en estudios científicos e investigación y en fines recreativos.

La conferencia sentó las bases para la Convención Internacional del Opio que se llevó a cabo en La Haya en 1912. Esta convención es considerada el primer tratado internacional para fiscalizar, regular el comercio y vigilar el transporte de opio y sus derivados. El acuerdo fue aplicado de manera directa por Estados Unidos, China, Noruega, Países Bajos y Honduras.

Después se negociaron otros tratados hasta la consolidación del actual sistema de fiscalización de sustancias constituido en la Convención Única de Estupefacientes de 1961.

Es importante resaltar que México es parte, desde 1977, de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, la cual establece una lista de definiciones, el

régimen de fiscalización, obligaciones para que las partes faciliten información sobre sus necesidades de estupefacientes con fines médicos, así como datos estadísticos sobre producción, fabricación, uso, consumo, decomisos, superficies de cultivo, importaciones y exportaciones.

La Convención deja espacio para que cada Estado parte decida si la prohibición de ciertos cultivos es la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar el tráfico ilícito, teniendo la obligación de secuestrar y destruir las plantas ilícitamente cultivadas. Si se permite el cultivo de adormidera, se deberán establecer organismos oficiales para designar zonas de cultivo, emitir licencias, recibir la totalidad de las cosechas, importar y exportar existencias.

Respecto del comercio internacional, la Convención Única de 1961 establece limitaciones a la producción de opio para el comercio internacional, entre las que destacan:

- A) Tener en cuenta las necesidades mundiales con arreglo a las previsiones de la JIFE, instancia internacional que evalúa la evolución de oferta-demanda de estas sustancias, a fin de evitar la superproducción.
- B) Notificar a la JIFE sobre la intención de producir opio, siempre que no haya riesgo de ocasionar tráfico ilícito, someterse a la fiscalización de la Convención Única e informar sobre el o los países a los que se exportará.
- C) Informar sobre las cantidades que se calcula serán producidas.

Tanto la JIFE, como el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión de Estupefacientes pueden aprobar o rechazar la producción.

El régimen internacional mantiene controles rigurosos para la exportación de opiáceos con fines medicinales. La JIFE de la ONU tiene la facultad de monitorear y controlar los volúmenes de producción de cada país en concordancia con la demanda mundial de medicamentos.

La JIFE señala como buena práctica la vigilancia del comercio lícito a través de la reglamentación del comercio

lícito internacional, el control ejercido por los Estados, la administración eficiente de sistemas reglamentarios y controles voluntarios. Otro ejemplo es el acuerdo entre gobiernos, administrado por la JIFE, para garantizar la disponibilidad adecuada de materias primas de opiáceos para utilizarlas con fines médicos y científicos y, al mismo tiempo, prevenir la acumulación excesiva de existencias, lo que podría dar lugar a la desviación de sustancias.

La JIFE recomienda que las existencias mundiales de materias primas de opiáceos se mantengan en un nivel suficiente para atender la demanda mundial durante aproximadamente un año, a fin de garantizar el suministro médico y al mismo tiempo evitar la desviación.

III) Contexto del mercado de medicamentos derivados del opio

A) Mercado legal

El mercado global de medicamentos derivados del opio está compuesto por la oferta y la demanda de sustancias y compuestos cuyo fin es el tratamiento del dolor moderado e intenso.

En particular, medicamentos como la morfina, la oxycodona, el fentanilo y la buprenorfina son esenciales en el tratamiento del dolor (OMS, 2012). Estos medicamentos, entre otros, están disponibles únicamente para un pequeño porcentaje de la población global.³

Según la JIFE, existen 5 mil 500 millones de personas (tres cuartas partes de la población mundial) que no tienen acceso a medicamentos contra el dolor. Asimismo, el 90 por ciento del consumo de medicamentos derivados del opio se concentra en Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos y Europa Occidental (Hallam, 2014), por lo que el gran desbaste en la demanda de remedios contra el dolor intenso se concentra en las regiones subdesarrolladas. Dicha problemática es considerada un factor primordial en la “pandemia global de dolor no tratado” (Oncology, 2012).

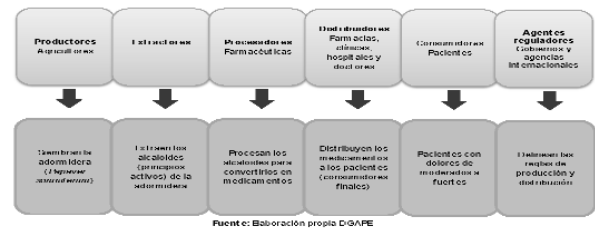
De acuerdo con un estudio sobre enfermos de cáncer en el mundo, existe una brecha radical en cuanto al acceso a medicinas para el control del dolor. Esta brecha es generada por la diferencia de precios entre comunidades desarrolladas y en vías de desarrollo, que a su vez es el resultado de la falta de un mercado competitivo en países en vías de desarrollo.

Por ejemplo, 1 mg de una tableta de sulfato de morfina debería costar menos de un centavo de dólar, y el suministro para un mes se encuentra entre 1.80 y 5.40 dólares. Sin embargo, el costo de esta cantidad en algunos países en vías de desarrollo oscila entre los 60 y 180 dólares. Incluso en países con ingresos promedio de América Latina, el costo de un suministro mensual de morfina puede alcanzar hasta el 200 por ciento del salario promedio de una persona (Knaul, 2014).

1. Cadena Productiva

La cadena productiva de medicamentos derivados del opio se integra por diversos agentes: agricultores, extractores, procesadores (farmacéuticas), distribuidores, consumidores (pacientes) y agentes reguladores nacionales e internacionales. Cada uno de ellos desempeña un rol específico en la cadena productiva de los medicamentos derivados del opio, como se observa en el esquema 1.

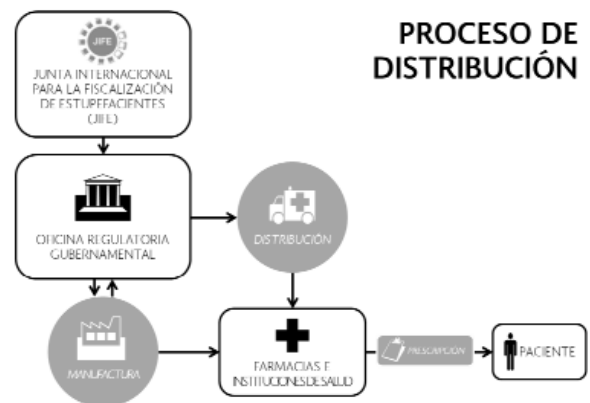
Esquema 1. Cadena productiva de medicamentos derivados de opio



Fuente: Elaboración propia DGAPE

Esquema sobre la cadena productiva para México:

Esquema. Interacción de los agentes de la cadena productiva de medicamentos derivados del opio en México



Agentes reguladores Pacientes con dolores de moderados a fuertes Gobiernos y agencias internacionales

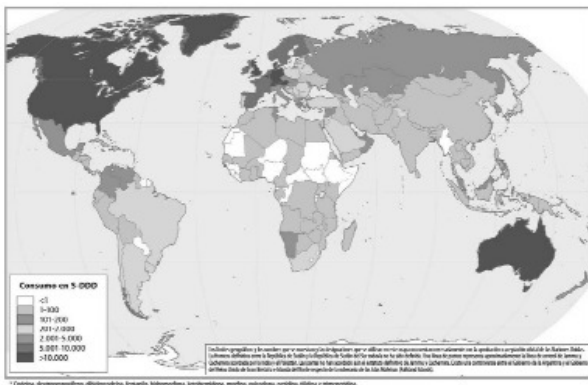
Fuente: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

2. Demanda

La **demanda cubierta de medicamentos derivados del opio se concentra en los países desarrollados**. En el 2013, los países con mayor consumo de medicamentos derivados del opio fueron los siguientes: Estados Unidos de América (57.3 por ciento del consumo mundial), Canadá (7.7 por ciento), Reino Unido (4.7 por ciento), Francia (4.6 por ciento), Austria (3.7 por ciento) y China (3.7 por ciento). Cabe destacar que Austria es el país con mayor consumo de medicamentos derivados del opio per cápita (JIFE, 2015).

En el mapa 1 se puede observar el consumo de medicamentos derivados del opio en dosis diarias de consumo definidas con fines estadísticos (S-DDD) por millón de habitantes y por día.

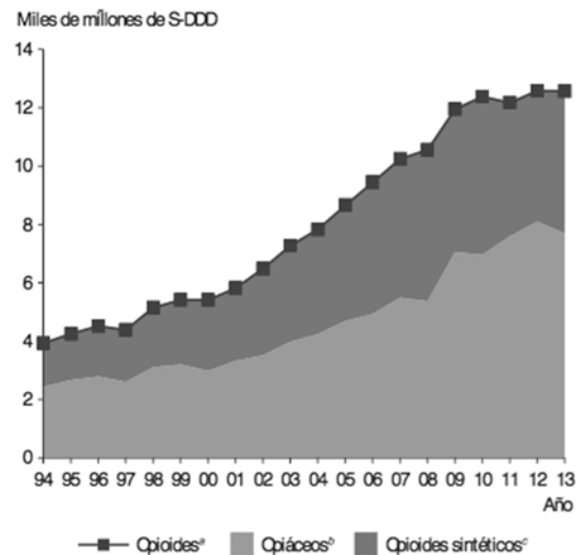
Mapa 1. Consumo de medicamentos derivados del opio en el mundo



Disponibilidad de medicamentos derivados del opio para el tratamiento del dolor (promedio 2010-2012). El consumo está expresado en “dosis diarias definidas con fines estadísticos” (S-DDD) por millón de habitantes y día (Mapa JIFE) **Fuente:** Hallam (2014)

La demanda de medicamentos derivados del opio ha aumentado en un 200 por ciento entre 1994 y el 2013. De hecho, a excepción de 2 años, la demanda ha aumentado (o se ha mantenido constante) año con año durante los últimos 19 años (ver gráfica 1)

Gráfica 1. Consumo mundial de medicamentos derivados del opio expresado en miles de millones de dosis diarias definidas con fines estadísticos (S-DDD), 1994 a 2013, Fuente: JIFE (2015)



a/ Opioides: opiáceos y opioides sintéticos

b/ Incluida la buprenorfina, opiáceo sujeto a fiscalización con arreglo al Convenio de 1971

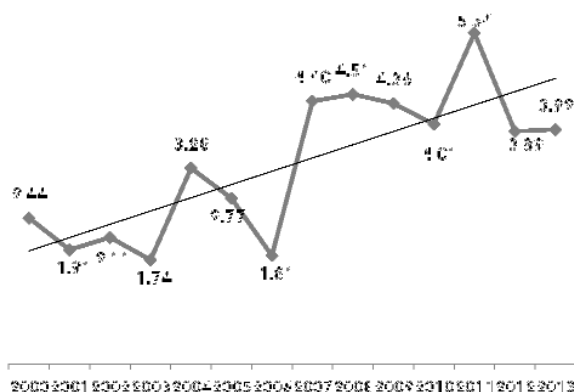
c/ Incluida la pentazocina, opioide sintético sujeto a fiscalización con arreglo al Convenio de 1971

En consecuencia, también la **demanda por los insumos** para la elaboración de los medicamentos derivados del **opio ha aumentado** durante las **últimas dos décadas** (JIFE, 2015).

Demanda nacional

De acuerdo con datos de la JIFE, el **consumo per cápita** de medicamentos derivados del opio en **México** muestra una **tendencia creciente** durante el periodo 2000-2013. Mientras que en el 2000 el consumo promedio per cápita fue de 2.44 mg, en 2013 éste se estimó en 3.92mg, es decir un crecimiento del 61 por ciento (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Consumo per cápita de medicamentos derivados del opio en México



Resulta importante señalar que al compararse el consumo per cápita de medicamentos derivados del opio entre México y el consumo en los Estados Unidos (EUA) entre 2000 y 2013, se tiene una gran diferencia, ya que en este periodo el consumo mexicano representó tan sólo el 0.6 por ciento del consumo estadounidense (ver cuadro A del anexo). La diferencia anterior puede reflejarse también en la disponibilidad de medicamentos derivados del opio para el tratamiento del dolor, mientras que en EUA el promedio de dosis diarias por millón de habitantes es superior a 10 mil, en México se encuentra en un rango de 1 a 100 dosis.⁴ Adicionalmente, en 2012, de las 78 mil 719 muertes registradas por cáncer en México, 69 mil 975 (el 89 por ciento) sufrieron dolor de moderado a severo, lo que supone que no tuvieron acceso a medicamentos derivados del opio.

A pesar de que la demanda de medicamentos derivados del opio en México muestra una tendencia creciente, la oferta de estos productos es aún limitada, condición que comparte con otros países en vías de desarrollo en los que el dolor no se controla en gran medida (Hallam, 2014). En este sentido, **en 2013, la cantidad disponible de alcaloides del opio y sus derivados, así como de los medicamentos derivados del opio sintéticos en el mercado mexicano fue de 250 kilogramos** (JIFE, 2014), de los cuales 87 (35 por ciento) correspondieron a importaciones. En dicho total, los alcaloides del opio y sus derivados contribuyeron en 69 por ciento (172 kg), mientras que la cantidad de medicamentos derivados del opio sintéticos representó 31 por ciento (78 kg).

Exceso de demanda en México

Dado que en México la disponibilidad de medicamentos derivados del opio con fines médicos sigue siendo baja, la JIFE reconoce como obstáculos para el abastecimiento de la demanda:

- La **complejidad de procedimientos legales y administrativos para la obtención de estos medicamentos.**
- La **insuficiente información de los profesionales de la salud pública** que limita la prescripción y distribución.
- La **resistencia por parte de médicos a admitir el uso de medicamentos derivados del opio** como opción de tratamiento.

La presente propuesta se encuentra enfocada a solventar el primer obstáculo.

Por otra parte, un estimador de la demanda potencial de medicamentos derivados del opio se puede construir a partir de los datos sobre padecimientos crónicos; 28 millones de personas experimentan dolor en algún grado (Senado de la República, 2014), de los cuales, se asume que el 30 por ciento padecen dolores de fuertes a graves, y que el 60 por ciento de los pacientes no cuentan con acceso al tratamiento para aliviarlos (Mohar Betancourt, 2015). Así, se puede determinar que la demanda de medicamentos derivados del opio en México es de 19,764kg. Sin embargo, de acuerdo con datos de la JIFE, en 2013 tan sólo estuvieron disponibles 482kg de medicamentos en el mercado mexicano,⁵ es decir, existe un exceso de demanda por **19,282kg.**

3. Oferta

Los sembradíos de adormidera que son empleadas con fines médicos y científicos se producen, mayoritariamente, en tres países: Turquía, India y Australia (Tasmania). No obstante, también España y Francia tienen una producción importante. Normalmente, el proceso de extracción de los alcaloides se realiza en los países donde se siembra la adormidera y el procesamiento (transformación a medicamentos) es llevado a cabo en donde las farmacéuticas tienen sus respectivos laboratorios (Bartholomew, 2007). En particular, las siguien-

tes empresas importan alcaloides y realizan procesamiento y/o distribución de medicamentos derivados del opio:

Cuadro 1. Principales farmacéuticas importadoras

Principales farmacéuticas importadoras	País de origen de las adormideras
Mallinckrodt (Irlanda)	Turquía e India
Noramco (EUA)	
Abbott Laboratories (EUA)	
Purdue Pharma (EUA)	
Cody Laboratories Inc. (EUA)	
GlaxoSmithKline (Reino Unido)	Australia (Tasmania)
Johnson and Johnson (EUA)	
Johnson Matthey (Reino Unido)	
Mayne (EUA)	
Sanofi Aventis (Francia)	Francia
Shionogi(Japón)	Japón
MacFarlan Smith (Reino Unido)	Inglaterra

Fuente: Elaboración propia con datos de Senlis Council (2012)

B) Mercado ilegal

1. Consumo

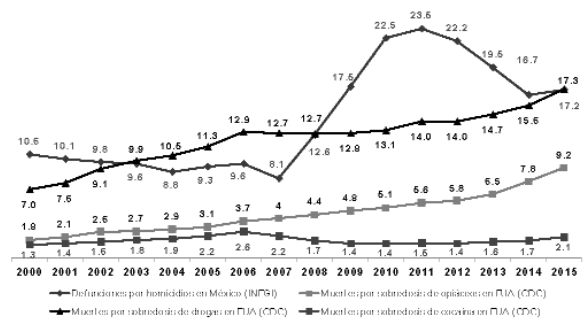
De acuerdo con información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en 2016 hubo aproximadamente 19.4 millones de consumidores de opiáceos en el mundo (0.4 por ciento de la población mundial entre 15 y 64 años).

La prevalencia del consumo de medicamentos derivados del opio en los países de América del Norte (3.8 por ciento) continúa siendo elevada respecto a la media mundial (0.7 por ciento). Para el caso de EUA, el mayor importador de la amapola producida en México, la UNODC indica que existen indicios sobre un desplazamiento parcial del consumo de medicamentos derivados del opio hacia el consumo de heroína lo que podría explicarse por una mayor disponibilidad de esta sustancia así como debido a una reducción en su precio.

Según datos de los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC, por sus siglas en in-

glés) el uso de la heroína incrementó 63 por ciento entre 2002 y 2013 en la población estadounidense. Durante 2013 se estimó que 517,000 personas reportaron el uso dependencia de la heroína, lo cual representa un aumento de 150 por ciento respecto al 2007. Además, la tasa de muertes por sobredosis de drogas en EUA en 2015 fue similar a la de México en defunciones por homicidios (INEGI), el incremento en EUA de las muertes estuvo relacionado con la sobredosis de opiáceos.

Gráfica 3. Comparación de muertes por homicidios en México y por sobredosis en EUA



Ahora bien, según datos de la UNODC reportados en su Informe Mundial de las Drogas, en 2016 el porcentaje de consumidores de heroína en Estados Unidos de América se incrementó en un 14 por ciento, con respecto al 2015.

Consumo nacional

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Adicciones 2016 – 2017, el **0.2 por ciento (145 mil 382) de la población de 12 a 65 años mostraron incidencia⁶ del consumo de derivados de opiáceos y heroína**. La base de consumidores es significativamente menor que la de Estados Unidos (2.1 millones padecen trastornos por el consumo de derivados de opiáceos, mientras que se identifican 670 mil usuarios de heroína).

2. Producción

El **cultivo global de opiáceos durante 2017 fue de 418 mil hectáreas**, lo que resulta en un **incremento del 37 por ciento** respecto a 2016. Este crecimiento puede deberse a que el cultivo de adormidera alcanzó niveles históricos en el principal país que se cultiva, **Afganistán**, que en **2017** llegó a producir **9 mil toneladas**, in-

crementando su producción en un 87 por ciento con respecto al año anterior.

En términos de producción, en 2017 la **producción total mundial de opio** experimentó un aumento del **65 por ciento con respecto a 2016**, alcanzando una cifra de 10 mil 500 toneladas, según lo reportado por la UNODC en su Informe Mundial sobre las Drogas 2018. Así, **2017 ha sido el año con mayor producción de opio desde 1930**.

Por su parte, la heroína se aproximó a las 526 toneladas. Cabe destacar que a nivel global se identificaron los siguientes países como los principales productores de opio ilícito: Afganistán (85 por ciento), Myanmar (8 por ciento), México (3 por ciento) y la República Democrática Popular Laos (1 por ciento).

3. Producción nacional

Actualmente, no existen cifras oficiales sobre la producción de amapola en México. Al no contar con estos datos se puede usar como indicador de producción, la erradicación de amapola a nivel municipal (cf. Dube, et al. 2014). En otras palabras, se puede asumir que donde más hectáreas se erradican también es donde más se produce o cultiva.

De acuerdo con información del Esfuerzo Nacional, en los últimos seis años (2012 a 2018) respecto a los anteriores, la erradicación de hectáreas en el país ha incrementado en un **57 por ciento**. A su vez, durante el mismo periodo las entidades federativas que se listan a continuación han mostrado los siguientes incrementos: **Guerrero (36 por ciento)**, **Chihuahua (24 por ciento)** y **Durango (20 por ciento)**.

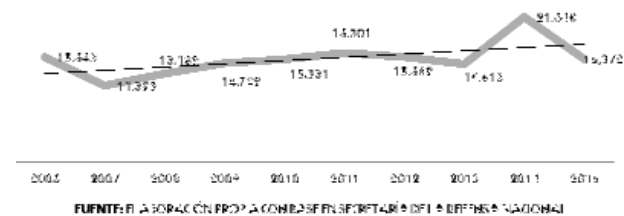
De acuerdo con información del Esfuerzo Nacional, de diciembre de 2012 al 28 de junio de 2018 se han **erradicado un total de 131,358.58 hectáreas de amapola en el país**. Es importante destacar que el 92 por ciento de la erradicación se **concentra en 4 estados: Guerrero (35 por ciento)**, **Chihuahua (24 por ciento)**, **Durango (21 por ciento)** y **Sinaloa (12 por ciento)**.⁷

Durante febrero de 2010 a noviembre de 2012 alrededor del 93 por ciento de la erradicación se concentró prácticamente en los mismos estados que los de la presente administración: Guerrero (50.30 por ciento), Du-

rango (18.42 por ciento), Chihuahua (11.78 por ciento), Sinaloa (7.41 por ciento) y Nayarit (3.77 por ciento).

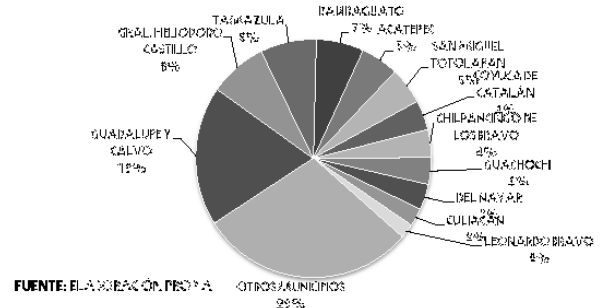
La gráfica 4 muestra la evolución de la erradicación de hectáreas a nivel nacional de enero 2006 hasta mayo 2015. De 2006 a septiembre de 2015 ha habido un aumento de las hectáreas de amapola erradicadas. El promedio anual de erradicación (descontando 2015) es de 15,393 hectáreas. Es importante mencionar que durante 2014 se registró un incremento importante respecto de 2013 y 2012.

GRÁFICA 4. HECTÁREAS ERRADICADAS DE AMAPOLA A NIVEL NACIONAL. 2006-2015



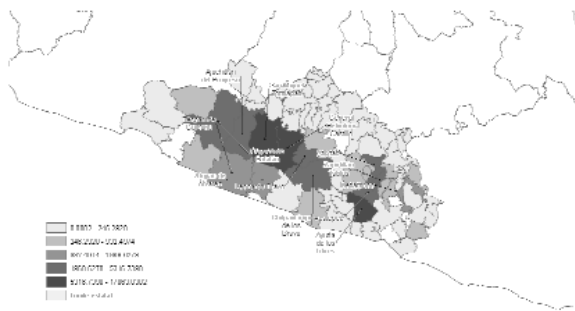
Por otro lado, como se muestra en la gráfica 5, el 70 por ciento del total de hectáreas erradicadas se concentra en 13 municipios, principalmente dentro de los estados de Guerrero (6), Chihuahua (2) y Sinaloa (2).⁸

GRÁFICA 5. PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN ERRADICACIÓN DE HECTÁREAS DE AMAPOLA



En el caso particular de **Guerrero** se han localizado y destruido **plantíos de amapola en 75 (93 por ciento) de los 81 municipios que integran a la entidad**. Además, cuatro municipios constituyen el 52 por ciento de las hectáreas erradicadas en el estado: Gral. Heliodoro Castillo (20 por ciento), Ayutla (13 por ciento), San Miguel Totolapan (12 por ciento) y Chilpancingo de los Bravo (7 por ciento). Dichos municipios se ubican casi en su totalidad en el centro del estado, tal y como se observa en el mapa 2.

Mapa 2. Hectáreas destruidas en el estado de Guerrero



Fuente: Elaboración propia con datos de Sedena.

Para poder pronosticar las zonas geográficas que podrían incrementar la producción de amapola en caso de aprobarse la presente propuesta, sería necesario contar con información sobre producción de este opiáceo a nivel municipal. Como se mencionó, al no contar con dichos datos se puede usar como indicador de producción, la erradicación de amapola. En este sentido, se prevé que lugares con características geográficas similares a Guadalupe y Calvo en Chihuahua, Gral. Heliodoro Castillo en Guerrero, Tamazula en Durango y Badiraguato en Sinaloa, tendrían mayores posibilidades de comenzar a cultivar amapola. El mapa 3 muestra una infografía sobre las características geográficas que presentan estos municipios.

En general se pueden identificar dos corredores en la producción de amapola. Ambos corredores se encuentran sobre cordilleras montañosas. El corredor norte (municipios dentro de Durango, Nayarit, Sinaloa y parte de Chihuahua) está ubicado en la Sierra Madre Occidental y el corredor sur (municipios dentro de Guerrero) está ubicado en la Sierra Madre del Sur.

Al parecer, **los municipios productores no sólo cuentan con las condiciones climáticas ideales para la siembra de amapola sino que también son municipios con características socioeconómicas similares:** se dedican a actividades agropecuarias, la mayoría de su población se encuentra en condiciones de pobreza y un porcentaje alto de la población se encuentra por debajo de la línea de bienestar (ver mapa 3 y cuadro 2).

Problemática en México

Tanto la siembra como el cultivo de opioides se lleva a cabo en regiones consideradas económicamente en

desarrollo, lo cual se debe a dos factores, vinculados entre sí: un Estado de Derecho debilitado y la ausencia de oportunidades para que la población se integre al desarrollo económico.

Un estado de derecho debilitado implica, entre otros, que se está frente a una situación de incumplimiento puntual de las normas establecidas, en combinación con poco o nulo respeto a las autoridades e instituciones. Dicha situación se encuentra estrechamente vinculada a problemas culturales y de inseguridad, ya que, al no tener respeto o reconocimiento de las normas y las instituciones, el vulnerar la legalidad a través de actividades ilícitas se vuelve algo normal y parte del contexto cultural y económico.

Las oportunidades económicas derivadas de actividades ilícitas tienen una alta probabilidad de permear en la población de aquellos lugares en los que el estado de derecho se encuentra debilitado o ausente, ya que se conjuga la ausencia de respeto por la ley y la necesidad de integrarse a la cadena de desarrollo económico.

Las actividades ilícitas llevan un grado de peligro y, por consecuencia, posibilidades de generar violencia entre los diferentes actores que participan en ellas, además de aquella violencia que se genere como resultado de las acciones para erradicarlas. Es así que, cada una de las diferentes etapas de la cadena de valor de opioides en México se encuentra relacionada con la generación de violencia.

IV. Experiencias internacionales para la atención del cultivo ilegal

Existen varias lecciones que se pueden aprender de al menos siete países: Australia (1965); España (1934); India; Francia; Hungría; Turquía; y Reino Unido (2006); que han **legalizado** el **cultivo** de **adormidera** con fines **medicinales** y **científicos**, sin embargo nos focalizaremos en dos: **India** y **Turquía**. Describiremos también las experiencias **no exitosas** como el caso de **Afganistán**.

A. Regulación del cultivo de la amapola con fines médicos y científicos

1. Casos exitosos

El marco legal internacional del régimen de control mundial de las drogas se compone por tres tratados in-

ternacionales: la Convención Única sobre Estupeficientes de 1961 (enmendada por el protocolo de 1972), el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

El objetivo de dichos tratados es tipificar **medidas de control aplicables a nivel internacional** con el fin de garantizar la disponibilidad de sustancias psicoactivas para **finés médicos y científicos**, y prevenir su desvío hacia canales ilegales.

Actualmente, solo Alemania, Australia, Austria, China, Eslovaquia, España, Francia, Holanda, Hungría, Inglaterra, India, Japón, Macedonia, Nueva Zelanda, Polonia, Rumania, Turquía y Ucrania, **pueden cultivar legalmente la amapola**, ya que cuentan con autorización para fines médicos y científicos.

Según la JIFE, existen dos métodos para la extracción de los alcaloides de la adormidera: el primero a partir de la producción de opio y el segundo a través de la paja de adormidera. India y Turquía, respectivamente, emplean esos métodos para el cultivo de la adormidera.

a) India

La **producción de amapola en India es milenaria**; algunos de los primeros registros al respecto datan de 1590. La producción fue administrada por Países Bajos y Reino Unido, durante sus periodos coloniales respectivos. Una vez recobrada su independencia en 1947, el control de la producción pasó a manos del gobierno. El marco normativo de este país consiste en una serie de leyes que se aplican de manera uniforme en todos sus territorios y estados.

India cuenta con una autoridad central, la Junta India de Narcóticos (JIN), establecida a través de la resolución No. F.235-E.0/45 del Ministerio de Finanzas (2 de abril de 1949). Esta autoridad tiene la facultad de mejorar y coordinar los aspectos de narcóticos en India, dependiendo originalmente del Ministerio de Finanzas. Actualmente hay un Comisionado de Narcóticos (dependiente de la JIN) y la producción es controlada por el gobierno; los campesinos realizan la siembra y cosecha, cuyo opio es enviado a fábricas gubernamentales.

India concentra cerca del **90 por ciento de la producción global de opio** y es el **único proveedor lícito** del mercado mundial,⁹ la mayor parte de la producción se destina a la exportación. Sin embargo, **redujo su producción en un 75 por ciento durante 2014**. Esto se debe a que Estados Unidos decidió disminuir la cantidad importada de 375.76 toneladas en 2008 a 69.50 en 2014, posiblemente porque la India no ha cambiado su método de producción de opio de “extracción de la goma” a “paja de adormidera”.¹⁰

b) Turquía

Turquía es **productora de opio desde el siglo XVIII**. Para 1700, los británicos compraban opio en la región de Esmirna perteneciente al Imperio Otomano y el cual es actualmente el segundo mayor puerto de Turquía. Durante esta época se producía opio en prácticamente toda el área central y oriental, en 32 de las 56 provincias que la componen.

La Ley 2253 de **1933 limitó la producción a 12 provincias, debido a que se quería utilizar únicamente para fines médicos**. Se incentivó una sustitución a cultivos de azúcar en las provincias en las que su producción fue prohibida. El área de cultivo es determinada cada año por un decreto especial ministerial, el cual debe ser publicado a más tardar el 15 de junio en la gaceta oficial.

Los **agricultores sólo están autorizados a cosechar las semillas**. Éstas son parte importante de la dieta del campesino, se usan principalmente para extraer un aceite que es utilizado en la producción de alimentos, las sobras son utilizadas para alimentar al ganado debido a su alto contenido proteico.

VI) La experiencia en México

Durante el periodo de **1990 a 1993** se implementó un programa de desarrollo rural para desalentar cultivos ilícitos en México, particularmente en las entidades federativas de Oaxaca, Guerrero y Michoacán. Como parte del desarrollo, se establecieron diferentes modalidades entre la **UNODC y el gobierno de México** (en sus tres órdenes de gobierno). El proyecto cofinanciado por el organismo internacional y el mexicano tuvo un costo aproximado de 88.2 millones de pesos.

En su implementación, la población participó activamente, dependiendo del tipo de proyecto ejecutado, desde mano de obra no calificada hasta la aportación de materiales no industrializados de la región. Se registró una **participación amplia y democrática**.

Como resultados relevantes de la implementación del programa de desarrollo rural en comento, destacan los siguientes:

- Los proyectos productivos y sociales ejecutados con fondos provenientes principalmente de la UNODC y complementados con recursos del gobierno mexicano y de las propias comunidades, han representado un fuerte impulso en poblaciones proclives a cultivos ilícitos.
- La modalidad en el ejercicio de los recursos, permitió aumentar la confianza y credibilidad de la población en las instituciones federales y estatales del gobierno mexicano.
- La estrategia provocó beneficios inmediatos de carácter social.
- Las microinversiones propiciaron la generación de empleo y el incremento de ingreso en un número relevante de familias, sin embargo, no generaron un desarrollo productivo a nivel regional.
- Algunos de los factores que limitan el desarrollo armónico por región, es la infraestructura básica de servicios y el equipamiento comunitario, mismos que requieren de cuantiosas inversiones en aspectos colaterales.
- Los proyectos deben estar en estrecha concordancia y bajo un esquema de desarrollo rural integral que tenga probabilidad de replicarse.
- Se necesitan recursos para programas de capacitación productiva, para cubrir las necesidades de la población con incidencia de cultivos ilícitos, así como para desarrollar actividades en beneficio propio.
- La mejor estrategia para disuadir al campesino de practicar actividades al margen de la ley es la canalización de recursos a la ejecución de macro-proyectos que atraigan la fuerza de trabajo, así como proyectos colaterales o complementarios.

Una gran dificultad a la que se enfrentan este tipo de programas es la de encontrar **cultivos comerciales de sustitución** cuyo valor se aproxime a los que se pretenden reemplazar. No obstante, estos proyectos se siguen considerando como una de las vertientes que necesitan profundizarse y evaluarse, para definir acciones que sean **técnica, financiera y políticamente viables**, con el objeto de aumentar las posibilidades de éxito en la sustitución de cultivos.

VII) Propuesta de cultivo de amapola con fines médicos y científicos

En México, existen pocas posiciones públicas a favor o en contra de la legalización del cultivo de amapola con fines científicos y médicos.

La ex candidata presidencial, Cecilia Soto ha propuesto la legalización de este cultivo para dar una alternativa económica a los campesinos que se dedican a cultivarla y así reducir la vulnerabilidad que tienen ante las organizaciones delictivas que trafican con esta planta de manera ilegal (Soto, 2014). Asimismo, otra postura a favor fue la del ex diputado Fernando Belaunzarán, quien propuso una iniciativa para legalizar el cultivo de amapola para fines médicos.

Recientemente la ex ministra Olga Sánchez Cordero ha manifestado su simpatía por analizar y proponer esta opción como una propuesta del gobierno federal 2018-2024.

Asimismo, los gobiernos estatales de las zonas donde existen los plantíos suelen manifestarse en ese sentido.

Por otro lado, un estudio realizado por el Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Opinión Pública señala que en la región los ciudadanos mexicanos son los que más a favor están de la legalización de la producción y consumo de drogas (Pública, 2015).

De acuerdo con este estudio, el 48 por ciento de los encuestados se manifestó a favor de la despenalización o legalización de la producción de drogas. Esto contrasta, por ejemplo, con el 33 por ciento que respondió de manera similar en Uruguay y el 19 por ciento en Argentina.

Por otra parte, cabe destacar que la amapola es una planta que cuenta con diferentes propiedades que han

acompañado al ser humano desde épocas muy remotas en medicina, en gastronomía y cultos religiosos.

La amapola es de las plantas más conocidas a nivel mundial, llegando a desempeñar un papel un importante papel en diversas sociedades, especialmente en el marco mediterráneo.¹¹

- **Opiáceo:** Se refiere al origen de la sustancia respecto al opio. Son sustancias que se extraen de la planta del opio, la papaver somniferum (se denominan productos químicos derivados de la morfina).

- **Opioide:** Se utiliza para designar aquellas sustancias endógenas o exógenas que tienen un efecto análogo al de la morfina (son ligados de receptores opioides y poseen actividad intrínseca).

La amapola presenta diversos componentes que empleados correctamente pueden convertirse en beneficiosos para la salud. Esta planta se puede usar como tratamiento tanto interno como externo,¹² y destacan las siguientes aplicaciones:

1. Es perfecta para combatir el insomnio. Probablemente sea el uso más común que se le da a las amapolas. Presentan propiedades hipnóticas y sedantes por lo que son perfectas para tratar problemas nerviosos y de insomnio.
2. También se aplica para mejorar el asma. Los preparados con esta planta tienen efectos positivos en el aparato respiratorio, por lo que son beneficiosos para las enfermedades relacionadas con ello.
3. Es capaz de aliviar la tos y los resfriados.
4. Disminuye los efectos de la conjuntivitis al frotar los ojos con una infusión de sus flores (siempre y cuando esté bien filtrada).¹³

Pero los usos de esta planta no sólo están relacionados con la medicina. Sus flores combinadas con las de otras especies son empleadas en la elaboración de perfumes.¹⁴

La Organización Mundial de la Salud (OMS) calculo que unos 5.500 millones de personas de todo el mundo viven en países con acceso escaso o nulo a medicamentos fiscalizados y no disponen de un acceso

adecuado al tratamiento del dolor moderado a intenso.¹⁵

Solo en un pequeño número de países ricos, los ciudadanos tienen la posibilidad razonable de disfrutar de un acceso adecuado de medicamentos para la atención del dolor.¹⁶

Para mejor comprensión de la iniciativa que se plantea, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley General de Salud

TEXTO ACTUAL	INICIATIVA PROPUESTA
<p>Artículo 194.- Para efectos de este título, se entiende por control sanitario, el conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones, que ejerce la Secretaría de Salud con la participación de los productores, comercializadores y consumidores, en base a lo que establecen las normas oficiales mexicanas y otras disposiciones aplicables.</p> <p>El ejercicio del control sanitario será aplicable al:</p> <p>I. Proceso, importación y exportación de alimentos, bebidas no alcohólicas, bebidas alcohólicas, productos cosméticos, productos de aseo, tabaco, así como de las materias primas y, en su caso, aditivos que intervengan en su elaboración;</p> <p>II. Proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación, y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos, y</p> <p>III. Proceso, uso, importación, exportación, aplicación y disposición final de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud, así como de las materias primas que intervengan en su elaboración.</p> <p>El control sanitario del proceso, importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan.</p>	<p>ARTÍCULO 194.-...</p> <p>...</p> <p>I...</p> <p>II...</p> <p>III...</p> <p>El control sanitario del proceso, cultivo, producción, importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan</p>
<p>Artículo 198.- Requieren autorización sanitaria los establecimientos dedicados a:</p> <p>I. El proceso de los medicamentos que contengan estupefacientes y psicotrópicos; vacunas; toxoides; sueros y antitoxinas de origen animal, y hemoderivados;</p> <p>II. La elaboración, fabricación o preparación de medicamentos, plaguicidas, nutrientes vegetales o sustancias tóxicas o peligrosas;</p> <p>III. La aplicación de plaguicidas;</p> <p>IV. La utilización de fuentes de radiación para fines médicos o de diagnóstico, y</p>	<p>198. Requieren autorización sanitaria los establecimientos dedicados a:</p> <p>I. El proceso de los medicamentos que contengan estupefacientes, psicotrópicos, el cultivo y producción de la materia prima necesaria para ello: vacunas, toxoides, sueros y antitoxinas de origen animal, y hemoderivados.</p> <p>II...</p> <p>III...</p> <p>IV...</p> <p>V...</p>

<p>V. Los establecimientos en que se practiquen actos quirúrgicos u obstétricos y los que presten servicios de hemodiálisis.</p> <p>VI. Centros de mezcla para la preparación de mezclas parenterales nutricionales y medicamentosas.</p> <p>La solicitud de autorización sanitaria deberá presentarse ante la autoridad sanitaria, previamente al inicio de sus actividades.</p> <p>Cuando así se determine por acuerdo del Secretario, los establecimientos en que se realice el proceso de los productos a que se refiere el artículo 194 de esta ley y su transporte deberán sujetarse a las normas de funcionamiento y seguridad que al respecto se emitan</p>	<p>...</p> <p>...</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------

Código Penal Federal

TEXTO ACTUAL	INICIATIVA PROPUESTA
<p>Artículo 198.- Al que dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembra, cultivo o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.</p> <p>Igual pena se impondrá al que en un predio de su propiedad, tenencia o posesión, consienta la siembra, el cultivo o la cosecha de dichas plantas en circunstancias similares a la hipótesis anterior.</p> <p>Si en las conductas descritas en los dos párrafos anteriores no concurren las circunstancias que en ellos se precisan, la pena será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el artículo 194, siempre y cuando la siembra, cultivo o cosecha se hagan con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en las fracciones I y II de dicho artículo. Si falta esa finalidad, la pena será de dos a ocho años de prisión.</p> <p>Si el delito fuere cometido por servidor público de alguna corporación policial, se le impondrá, además la destitución del empleo, cargo o comisión públicos y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar otro, y si el delito lo cometiere un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, se le impondrá, además de la pena de prisión señalada, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos.</p> <p>La siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos en los términos y condiciones de la autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal. Si en las conductas descritas en los dos párrafos anteriores no concurren las circunstancias que en ellos se precisan, la pena será de hasta las dos terceras partes de la prevista en el artículo 194, siempre y cuando la siembra, cultivo o cosecha se hagan con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en las fracciones I y II de dicho artículo. Si falta esa finalidad, la pena será de dos a ocho años de prisión. Si el delito fuere cometido por servidor</p>	<p>Artículo 198.- Al que, dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembra sin permiso o autorización de la autoridad administrativa correspondiente cultivo o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros, cuando en él concurren escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.</p> <p>...</p> <p>La siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana o amapola no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos en términos de la Leyes aplicables.</p>

<p>público de alguna corporación policial, se le impondrá, además la destitución del empleo, cargo o comisión públicos y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar otro, y si el delito lo cometiere un miembro de las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, se le impondrá, además de la pena de prisión señalada, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos. La siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos en los términos y condiciones de la autorización que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal.</p>	<p>Si después de iniciada una carpeta de investigación o una vez ejercida la acción penal ante los tribunales correspondientes en contra de persona alguna, la autoridad administrativa otorga el permiso correspondiente a que se refiere el primer párrafo de este artículo, la representación social cesará de inmediato toda acción en su contra, incluido el desistimiento de la acción penal ante el órgano jurisdiccional que corresponda.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Todo lo anterior sirvan para ejemplificar y son razones contundentes para proponer la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforman los artículos 194 y 198 de la Ley General de Salud y el artículo 198 del Código Penal Federal

Artículo Primero. Se reforman los artículos 194 y 198 de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

Artículo 194.-...

...

I...

II...

III...

El control sanitario del proceso, **cultivo, producción**, importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la secretaria de salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan

Artículo 198. Requieren autorización sanitaria los establecimientos dedicados a:

I. El proceso de los medicamentos que contengan estupefacientes, psicotrópicos, **el cultivo y producción de la materia prima necesaria para ello:** vacunas, toxoides, sueros y antitoxinas de origen animal, y hemoderivados.

II...

III...

IV...

V...

Artículo Segundo: Se reforma el artículo 198 del Código Penal Federal para quedar de la siguiente manera:

Artículo 198. Al que, dedicándose como actividad principal a las labores propias del campo, siembra **sin permiso o autorización de la autoridad administrativa correspondiente** cultive o coseche plantas de marihuana, amapola, hongos alucinógenos, peyote o cualquier otro vegetal que produzca efectos similares, por cuenta propia, o con financiamiento de terceros, cuando en él

concurran escasa instrucción y extrema necesidad económica, se le impondrá prisión de uno a seis años.

...

...

...

La siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana o **amapola** no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos en términos de la Leyes aplicables.

Si después de iniciada una carpeta de investigación o una vez ejercida la acción penal ante los tribunales correspondientes en contra de persona alguna, la autoridad administrativa otorga el permiso correspondiente a que se refiere el primer párrafo de este artículo, la representación social cesara de inmediato toda acción en su contra, incluido el desistimiento de la acción penal ante el órgano jurisdiccional que corresponda.

Transitorio

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

Notas

1 UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. INFORME MUNDIAL SOBRE LAS DROGAS 2018 https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf

2 Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República, temas estratégicos 27, octubre de 2015.

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1914/reporte27.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

3 Otros analgésicos comunes como el paracetamol o los fármacos antiinflamatorios no esteroideos son ineficaces cuando el dolor es de moderado a intenso.

4 Promedio 2010-2012. Consumo expresado en dosis diarias definidas con fines estadísticos por millón de habitantes y por día (Hallam, 2014).

5 El estimador se construyó a partir de la cantidad de personas que necesitan tratamiento para aliviar el dolor de fuerte a grave, la cantidad de kilogramos de medicamentos disponibles en 2013 reportados por la JIFE y el consumo per cápita de medicamentos derivados del opio.

6 Se refiere a la prevalencia global del consumo o consumo del encuestado durante alguna vez en la vida.

7 La información del Esfuerzo Nacional proporcionada por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia de PGR únicamente se encuentra disponible a nivel estatal.

8 La información de la Sedena difiere ligeramente de la de Cenapi, pues entre enero de 2013 y mayo de 2015 se erradicaron 51 mil 633 hectáreas de amapola.

9 Es el único proveedor lícito de opio (el bulbo de la adormidera) pero existen varios proveedores de paja de adormidera.

10 La producción por medio de la paja de adormidera es preferida por los países así como por Estados Unidos ya que, aparte de las economías de escala, también limita las oportunidades de desvío al mercado ilícito y conlleva menos desechos residuales de opio crudo, reduciendo así los riesgos ambientales.

1 <https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/30743/La%20adormidera%20en%20el%20Mediterraneo%20oriental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

12 <https://www.todohusqvarna.com/blog/amapola/>

13 <https://www.todohusqvarna.com/blog/amapola/>

14 <https://www.todohusqvarna.com/blog/amapola/>

15 <https://www.tni.org/es/publicacion/el-regimen-internacional-de-control-de-drogas-y-el-acceso-a-medicamentos-fiscalizados>

16 <https://www.tni.org/es/publicacion/el-regimen-internacional-de-control-de-drogas-y-el-acceso-a-medicamentos-fiscalizados>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 27 de noviembre de 2018

Diputado Manuel Huerta Martínez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 21 Y 22 DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, SUSCRITA POR LA DIPUTADA JOSEFINA SALAZAR BÁEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Josefina Salazar Báez y los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo que disponen la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, elevan a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el primer párrafo del artículo 21 y el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con objeto de reconocer en la ley que la violencia feminicida, en su característica de violencia extrema contra las mujeres, es producto de condiciones estructurales, culturales e históricas en el país, por lo que ninguna territorialidad está exenta de ella; y, por ese motivo, se pretende establecer que la alerta por violencia de género pueda ser declarada de forma regional, incorporando municipios de distintas localidades, aplicando el principio de coordinación para el trabajo conjunto entre diferentes gobiernos municipales y estatales, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La violencia de género y el feminicidio son fenómenos complejos y de graves consecuencias que han generado no pocas reflexiones y análisis, las mismas que a su vez han impactado a la legislación, como por ejemplo la propia tipificación del feminicidio en las leyes y en códigos penales y la búsqueda de una definición que incluyera motivos de género en este tipo de asesinatos.

Ahora bien, desde la academia se han formulado diferentes explicaciones para la violencia de género, sobre todo en México a partir de la década de los noventa; sin embargo, vale la pena resaltar que las investigadoras han alcanzado en su trabajo conclusiones respecto a que la violencia contra las mujeres, y concretamente el feminicidio, en últimas instancias no se trata de un hecho simple y atribuible a impulsos, sino que está relacionado con algo más profundo: con características estructurales, históricas y culturales de la sociedad, que han puesto a la mujer en situación de vulnerabili-

dad. Por ejemplo, la autora Rosa Cobo, propone que en estos casos

la violencia no es un atributo, ontológico de los hombres, apreciación fundamental para desmentir las afirmaciones que atribuyen las agresiones contra las mujeres a problemas de personalidad o de incapacidad para contener los impulsos agresivos. En cambio, la violencia masculina exhibe una de las caras de la configuración de la desigualdad entre unas y otros, resultado de las relaciones de poder y de dominación que han inclinado la balanza patriarcal hacia los varones, lo que explica que éstos tengan la potestad de violentar a las mujeres, a cualquier mujer, desde la posición de poder y privilegio que ostentan en términos de género, la cual se potencia cuando se suman otros atributos de poder como la clase social, la raza, la pertenencia étnica o la adscripción a grupos criminales.¹

En esa apreciación convergen elementos que maximizan la desigualdad y la violencia, como la existencia del crimen organizado; ahora bien, es un hecho que esta violencia no es reciente, sino que es histórica. Jill Radford, quien, junto con Diana Russell, propuso el término feminicidio, considera que este tipo de hechos ha estado presente durante mucho tiempo, por ejemplo, en

los siglos XVI y XVII el pensamiento justificó el asesinato de mujeres bajo la creencia de que eran brujas, lo cual a su vez se fundamentó en el supuesto de su inherente maldad. En épocas más recientes el pensamiento hegemónico ha llevado a un sistema legal que minimiza el asesinato de ciertas mujeres –lesbianas, esposas sospechosas de adulterio, prostitutas– en relación con otros asesinatos²

Marcela Lagarde, autora y ex diputada que trabajó por la inclusión del feminicidio y la violencia contra las mujeres en las Leyes mexicanas, también considera los elementos estructurales en su análisis, como rasgos que tienen en común las actitudes de menosprecio a las mujeres y a su vida, siendo factores que se conjugan en el feminicidio:

El genocidio contra mujeres y sucede cuando las condiciones históricas generan prácticas sociales que permiten atentados violentos contra la integridad, la salud, las libertades y la vida de niñas y mujeres. En el feminicidio concurren en tiempo y espacio, daños con-

tra niñas y mujeres realizados por conocidos y desconocidos, por violentos, -en ocasiones violadores-, y asesinos individuales y grupales, ocasionales o profesionales, que conducen a la muerte cruel de algunas de las víctimas. [...] Todos tienen en común que las mujeres son usables, prescindibles, maltratables y desechables. Y, desde luego, todos coinciden en su infinita crueldad y son, de hecho, crímenes de odio contra las mujeres.³

Otros análisis también consideran los motivos estructurales; por ejemplo, los reseñados en el artículo citado, *Feminicidio y violencia de género en México: omisiones del Estado y exigencia civil de justicia*, donde se revisan aportaciones al estudio de la violencia de género y al feminicidio. Al respecto se señala que las autoras Rosa Cobo y Celia Amorós tienen en común referir que

la violencia de género contra las mujeres se sustenta en un conjunto de condiciones sociales, políticas, culturales, económicas e ideológicas que logran articular los procesos macrosociales con la vivencia de la subordinación en el orden de las relaciones cotidianas y en las escalas microsociales, lo que hace que cada mujer perciba su situación como algo personal, individual, no compartido con otras y mucho menos producto de una compleja construcción sociohistórica de poder y de dominación

A partir de los avances en las principales tendencias de los estudios especializados, se puede argumentar que la violencia de género en México, al igual que el feminicidio como su expresión más extrema, son un fenómeno histórico, cultural y estructural, que se potencia con diversos factores presentes en cada contexto; no se trata entonces de un fenómeno individualizado, sino de uno que se puede presentar en muchos contextos, sin limitarse necesariamente por fronteras y administraciones.

La conclusión tras la revisión general de esos análisis sobre la violencia contra la mujer en México, coincide con uno de los puntos señalados por los conversatorios de los grupos de trabajo de diferentes mecanismos de Alerta de Género en el país; afirman que es necesario

Realizar reconocimiento público. Comprender y reconocer que la Violencia contra las Mujeres es una pandemia y que se encuentra interiorizada estructural-

mente en el país, por lo que sus territorios e instituciones no están libres de ella.⁴

Ahora bien, el correlato pragmático de esta conclusión, es que si la alerta por violencia de género es un mecanismo de respuesta ante los feminicidios, y éstos obedecen a condiciones estructurales y detonadores que pueden estar presentes en muchos lugares, la alerta no debe estar estrictamente sujeta a las delimitaciones estatales, sino que se debe establecer la posibilidad para solicitar y emitir alertas regionales que involucren municipios de diversas entidades, propuesta que ya ha sido enunciada también por grupos de trabajo de la alerta de género.

Además de lo anterior, hay una razón del todo práctica para realizar el reconocimiento de la violencia feminicida como un fenómeno estructural en el país. De acuerdo con los grupos de trabajo, las autoridades no reconocen públicamente la problemática de la violencia feminicida.⁵

De hecho, uno de los problemas recurrentes en varias de las etapas de la alerta por violencia contra las mujeres, es que los gobiernos municipales y estatales, en algunas ocasiones obstaculizan la declaratoria al considerar que ésta puede constituir un señalamiento al desempeño y resultados de las políticas de seguridad. Podría decirse que, de esta forma, la alerta y quienes estén interesados en promover la declaración, enfrentan una resistencia institucional oficial y a todos los medios de los que ésta disponga para obstruirla.

El verdadero sentido de este mecanismo, de acuerdo con los principios de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, no es otro que abatir la violencia contra las mujeres por medio de la coordinación interinstitucional; por lo que el reconocimiento de la dimensión estructural de la violencia feminicida, y la posibilidad de alertas regionales, sería una forma de fortalecer esos principios y de disminuir las presiones y resistencias institucionales, en aras del cumplimiento del objetivo del mecanismo. Se busca entonces, disminuir los motivos por los que los gobiernos minimicen el fenómeno.

La seguridad de los estados es una atribución constitucional de los titulares del gobierno, y ni la ley general de acceso de las mujeres ni los mecanismos emanados de ella, tienen en ninguna forma el fin de establecer

juicios sobre esa competencia, sino solo el de erradicar la violencia contra las mujeres, y hacerlo con una perspectiva nacional, integral, estructural y coordinada, por lo que la Alerta debe reflejar esos criterios. En términos jurídicos estrictos, son aristas diferentes del mismo problema.

Adicionalmente, a pesar de que para solicitar y declarar alertas regionales se necesitaría más coordinación entre distintos grupos de trabajo y diferentes autoridades, sean municipales o estatales, operativamente podría significar reducción y optimización del tiempo dedicado a trámites, al implementar un solo mecanismo de alerta por violencia de género, que pudiera unir a varios municipios de diferentes estados, por ejemplo, en una región de frontera entre varios estados.

Si partimos de que la violencia puede presentarse en diferentes zonas del país, no es pertinente, en todos los casos, limitar la respuesta a demarcaciones jurisdiccionales, sino que, por medio de la coordinación, involucrar a distintos municipios, aunque pertenezcan a diferentes estados. El criterio anterior fortalecería la coordinación, parte vital del objeto de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia:

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El valor de la coordinación también se ha subrayado en el contexto de la alerta por violencia de género a escala regional. Por ejemplo, en Morelia, la secretaria de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres, apuntó:

“Con la implantación de la AVGM ha quedado claro que sólo si realizamos tareas conjuntas a nivel regional podemos atender esta pandemia tan dolorosa que es la violencia feminicida. La coordinación regional se ha fortalecido, ya que hemos participado

con las instancias de seguridad y procuración de justicia, así como con el área de salud, para atender la prevención y atención de este fenómeno”, subrayó la funcionaria.⁶

Finalmente, esta propuesta busca mejorar las condiciones de operatividad de la alerta, considerando que los objetivos de la ley general de acceso, como la coordinación de los tres órdenes de gobierno para erradicar la violencia de género, tienen la primacía en lo concerniente a los asesinatos de mujeres por motivos de género, y que su correcta aplicación a través de la alerta por violencia de género, puede contribuir a romper la propia inercia estructural que causa que los feminicidios sigan ocurriendo. Por eso, es nuestro deber garantizar que las acciones institucionales tengan el mejor resultado posible porque como lo ha señalado la autora Mariana Berlanga:

... lo que define fundamentalmente al feminicidio, puesto que es lo que garantiza su reproducción, es lo que sucede después de cada asesinato. La minimización y justificación del hecho, el silencio, el olvido y la impunidad son las constantes que observamos tras el asesinato de una mujer, independientemente de que éste se haya dado en el espacio privado o en el público.⁷

Fundamento legal

Con base en los motivos expuestos, en mi calidad de diputada federal por el V distrito, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Sexagésima Cuarta Legislatura, y con fundamento en lo que disponen la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento a consideración de este pleno el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de transparencia y acceso a la información referente al mecanismo de alerta por violencia de género

Único. Se **reforma** el primer párrafo del artículo 21 y el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Artículo 21. Violencia feminicida: Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas, y **de elementos estructurales, culturales e históricos**, y que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

Artículo 22. Alerta de violencia de género: Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, **pudiendo abarcar municipios de una o varias entidades**, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

Transitorios

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

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

Tercero. El gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, fijará de manera específica en el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia los criterios para la aplicación de la materia de este decreto.

Notas

1 Citada en Martha Patricia Castañeda Salgado. Patricia Ravelo Blancas. Teresa Pérez Vázquez. "Feminicidio y violencia de género en México: omisiones del Estado y exigencia civil de justicia", en *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, número 74, año 34, enero-junio de 2013, páginas 11-39. En

<<http://www.redalyc.org/html/393/39348328002/>>Consultada el 15 de octubre de 2018.

2 Traducido de Jill Radford. Diana E. H. Russell. *Femicide: the politics of woman killing*. Twayne, EUA, 1992.

3 Marcela Lagarde. "Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres". En Bullen, M. D. *Retos teóricos y nuevas prácticas* (209-239). En

<<https://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0008Lagarde.pdf>>Consultado el 18 de octubre de 2018.

4 Sistematización de discusiones del *Conversatorio nacional de alerta de violencia de género y experiencias regionales para la prevención del feminicidio*, página 10.

5 Sistematización de discusiones del *Conversatorio nacional de alerta de violencia de género y experiencias regionales para la prevención del feminicidio*, página 9.

6 <<https://moreliactiva.com/se-reunen-autoridades-para-tratar-la-alerta-de-violencia-de-genero-en-contra-de-las-mujeres/>> Consultado el 23 de octubre de 2018.

7 Mariana Berlanga. *Las fronteras del concepto feminicidio, una lectura de los asesinatos de mujeres en América Latina*. En

<http://www.fazendogenero.ufsc.br/9/resources/anais/1277860377_ARQUIVO_MarianaBerlangaFG.pdf> Consultado el 20 de octubre de 2018.

Ciudad de México, a 27 de noviembre de 2018.

Diputada Josefina Salazar Báez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 106 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO GALINDO FAVELA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Fernando Galindo Favela, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la

presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 106 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en materia de transparencia presupuestaria, al tenor de lo siguiente

Exposición de Motivos

El 7 de febrero de 2014, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones constitucionales que tuvieron como objetivo principal fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en nuestro país, a través de la transparencia y el acceso a la información pública.

El 4 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), que en su artículo segundo transitorio estableció la obligación del Congreso de la Unión de expedir la Ley General del artículo 6o. Constitucional, así como las reformas que correspondieran en materia de transparencia.

Así, tanto el orden local como el federal debieron regular la materia de transparencia conforme a los principios y bases establecidos en la ley general. El 9 de mayo de 2016 se publicó en el DOF la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y los estados comenzaron a expedir sus leyes reglamentarias locales.

Dicha normativa tiene como principal objetivo garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física y moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, aumentando considerablemente a los sujetos obligados con el ánimo de recuperar la confianza de la ciudadanía y promover la cultura de rendición de cuentas.

La transparencia, según el Fondo Monetario Internacional se refiere a “un entorno en que los objetivos nacionales, el marco institucional, legal y económico, las decisiones de política y su justificación, los datos e información relacionada con las políticas monetarias y

financieras, y la forma en que las agencias rinden cuentas, se proporcionan al público de una manera comprensible, accesible y oportuna.

La transparencia es complementaria al derecho de acceso a la información puesto que incluye actividades proactivas de publicación de información en su respectivo formato de origen, procesamiento de datos y provisión de contexto, para promover la claridad y esfuerzos permanentes para garantizar la oportunidad de la misma, en los medios más cercanos a las personas interesadas.

Cabe mencionar que, tras la reforma constitucional de febrero de 2014, se estableció el derecho humano de acceso a la información, que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

En consecuencia, se prevé como obligación de los sujetos obligados documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones y se establece que toda la información pública generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y será accesible a cualquier persona, con excepción de aquella que sea clasificada como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, o confidencial por contener datos personales, en términos de la normatividad aplicable.

Este esfuerzo normativo e institucional, pretende, en su conjunto, contribuir a la generación y gestión de información de calidad, a un óptimo procesamiento de la misma, como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.

Así, tras las reformas en materia de transparencia se otorgó autonomía constitucional al órgano garante de transparencia, se amplió considerablemente el listado de sujetos obligados de tal forma que cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad, las entidades federativas y los municipios son sujetos obligados y, como consecuencia, tienen diversas obligaciones generales y comunes en materia de transparencia.

En ese sentido, la rendición de cuentas en la administración pública involucra el derecho de la sociedad en su conjunto a recibir información y la obligación, por parte del gobierno, de divulgar todos los datos necesarios, adicionalmente, implica el derecho de la sociedad a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder por parte del servidor público.

Se resalta que la LGTAIP y la LFTAIP contienen diversas obligaciones que deben cumplir los sujetos obligados en relación con la transparencia de información que tenga que ver con los recursos públicos. Incluso, prohíbe que cualquier información que contenga información relacionada a recursos públicos sea clasificada como reservada o confidencial.

Sin embargo, todo ello no ha sido suficiente para generar confianza en la ciudadanía respecto de la transparencia y rendición de cuentas, en relación con los recursos públicos y su ejercicio. Por ello, es necesario establecer como una obligación transparentar el gasto público por medios eficientes que la ciudadanía pueda utilizar para conocer el actuar gubernamental.

Como bien se ha destacado, las disposiciones normativas en materia de transparencia han evolucionado en los últimos años, lo cual ha significado un equilibrio en el poder público para promover un efectivo sistema de rendición de cuentas.

Por otra parte, las nuevas tecnologías de la información constituyen una herramienta que permite potencializar el alcance para poner a disposición del público en general cada vez mayor información, más estratégica, cumpliendo con principios de veracidad y oportunidad.

De esta manera, el uso intensivo de estas herramientas para publicar la información que generan y con la que cuentan las instituciones, aunado a la difusión que se haga de la misma, genera una mayor confianza en la ciudadanía y permite contar con elementos para una mayor participación por parte de la ciudadanía.

Cabe destacar que el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comprende a la transparencia como uno de los conceptos básicos en la administración de los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas,

los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Transparencia Presupuestaria

Con el objetivo de abrir a la observación de la sociedad el Presupuesto de Egresos de la Federación y, en general, la información sobre el gasto público federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentó, en julio de 2011, el portal electrónico de Transparencia Presupuestaria, siendo dicho portal un referente a nivel internacional por la forma en que presenta en lenguaje ciudadano información sobre quién, cómo, en qué y para qué se gastan los recursos públicos.

El Portal Electrónico de Transparencia Presupuestaria (<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>) constituyó, desde su inicio, una importante herramienta de transparencia focalizada para contar con información veraz y oportuna sobre el uso y destino de los recursos públicos.

Es importante señalar que México es el primer país en integrarse al estándar internacional de datos presupuestarios abiertos que promueve la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal, en colaboración con la organización Conocimiento Abierto Internacional y la Iniciativa BOOST del Banco Mundial.

Con dicha herramienta es posible realizar consultas de las cuentas públicas, los ramos administrativos, generales y autónomos, incluyendo entidades de control directo y empresas productivas del estado; visualizar el presupuesto aprobado para cada ejercicio; crear visualizaciones y filtrar consultas replicables para cualquier fin, comparables con otros países que se adhieran al estándar.

Con la reforma para incorporar de manera formal el portal de Transparencia Presupuestaria a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se pretende que dicho portal electrónico tenga un sustento legal para que, con independencia de las modificaciones presupuestarias que se lleven a cabo por las siguientes administraciones, la sociedad tenga un observatorio para vigilar la actuación de las autoridades en el ejercicio de las acciones presupuestarias.

Al respecto, se propone que el portal de Transparencia Presupuestaria sea la plataforma para publicar, al menos, la siguiente información:

a) Información en datos abiertos y con la máxima desagregación de gasto posible del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, del presupuesto aprobado y su ejercicio trimestral y el reportado en Cuenta Pública.

b) La información que las dependencias y entidades proporcionen a la Secretaría, en los términos que ésta determine, que esté relacionada con los contratos que impliquen la erogación de recursos públicos;

c) La información que permita identificar las características de cada programa federal con base en sus reglas de operación;

d) La información sobre la población potencial, población objetivo y población atendida de aquellos programas a cargo de las dependencias y entidades considerados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como programas o acciones federales de desarrollo social;

e) La información relativa a los proyectos de infraestructura aprobados en el Presupuesto de Egresos para cada ejercicio, incluyendo el monto aprobado y pagado, su ubicación geográfica y los lineamientos aplicables a dichos recursos;

f) El avance financiero de los proyectos con base en los reportes que, de conformidad con la normativa aplicable, realicen las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y

g) La demás información que coadyuve a la transparencia y rendición de cuentas del gasto público federal, en los términos que determine la Secretaría.

Es por ello que a través del establecimiento formal del portal de Transparencia Presupuestaria se pretende sustentar la transparencia de los recursos públicos, así como identificar los mecanismos que fortalecen la vida democrática del Estado Mexicano dando un paso más a inspección pública, así como para explicar y justificar las acciones que se llevan a cabo.

En suma, es importante señalar que, a pesar de que ya se cuenta con un portal de Transparencia que pone al alcance de los ciudadanos información presupuestaria,

existe una motivación para generar un gobierno cercano y moderno que rinda cuentas a la sociedad.

Por lo expuesto, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados presento el proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 106 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en materia de transparencia presupuestaria

Artículo Único. Se reforma el artículo 106 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 106. Los ejecutores de gasto, en el manejo de los recursos públicos federales, deberán observar las disposiciones establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La información a que se refiere el artículo 70, fracción XXI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se pondrá a disposición del público en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos y en la misma fecha en que se entreguen los informes trimestrales al Congreso de la Unión.

La Secretaría administrará y actualizará el portal electrónico denominado Portal de Transparencia Presupuestaria, en el cual se publicará, en formato de datos abiertos, al menos, lo siguiente:

I. La información del proyecto de Presupuesto de Egresos y del Presupuesto de Egresos aprobado;

II. Información trimestral y de Cuenta Pública respecto del Presupuesto de Egresos modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado;

III. La información relacionada con la planeación de las contrataciones y la ejecución de los contratos de los sujetos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;

IV. La información que permita identificar las características de cada programa presupuestario con base en sus reglas de operación, así como la información sobre la población potencial, población objetivo y población atendida de los programas presupuestarios considerados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como programas o acciones federales de desarrollo social;

V. El avance financiero de los proyectos de infraestructura aprobados en el Presupuesto de Egresos con base en los reportes que, de conformidad con la normativa aplicable, realicen las dependencias y entidades, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, incluyendo además, la ubicación geográfica de dichos proyectos, y

VI. La demás información que coadyuve a la transparencia y rendición de cuentas del gasto público federal, en los términos que determine la Secretaría.

La información a la que se refieren las fracciones I y II del presente artículo, deberán publicarse con la desagregación a nivel capítulo, concepto y partidas genérica y específica, de conformidad con el Clasificador por Objeto de Gasto que emita el Consejo Nacional de Armonización Contable.

Las dependencias y entidades deberán proporcionar a la Secretaría, en los términos y plazos que ésta determine, la información que permita dar cumplimiento al presente artículo.

Los ejecutores de gasto deberán remitir al Congreso de la Unión la información que éste les solicite en relación con sus respectivos presupuestos, en los términos de las disposiciones generales aplicables. Dicha solicitud se realizará por los órganos de gobierno de las Cámaras o por las comisiones competentes, así como el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

En la recaudación y el endeudamiento público del gobierno federal, la Secretaría y las entidades estarán obligadas a proporcionar a la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de las disposiciones aplicables, la información que éstas requieran legalmente.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo será sancionado en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y las demás disposiciones aplicables.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal deberá realizar las reformas necesarias al Reglamento de la presente Ley y demás disposiciones aplicables, de conformidad con lo previsto en el presente decreto, en un plazo no mayor a los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Las erogaciones que, en su caso, se generen con motivo de la entrada en vigor del presente decreto se cubrirán con cargo al presupuesto aprobado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el ejercicio fiscal que corresponda.

Cuarto. Se derogan las disposiciones que sean contrarias a lo previsto en el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 27 de noviembre de 2018.

Diputado Fernando Galindo Favela (rúbrica)

QUE REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO LUIS MANZANILLA PRIETO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

El que suscribe, diputado Fernando Luis Manzanilla Prieto, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, someto a su consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se derogan los artículos 50, 51 y 52 y se reforman y adicionan los artículos 42, 80, 120 y 129 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

La política ambiental nacional es un ejemplo de que los objetivos en esta materia sólo se pueden alcanzar con visión de futuro, y en cumplimiento a los compromisos internacionales gestados por nuestro país.

Baste mencionar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, para preservar nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.

Es por ello que el pasado 5 de junio de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, misma que actualiza y fortalece el marco jurídico en materia forestal.

La actualización de dicho ordenamiento era inminente, toda vez que durante la vigencia de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, de 2003 a la fecha se dieron cambios importantes así como avances en temas como: **La conservación, el desarrollo económico y social, así como el cambio climático**, siendo necesaria la adecuación y actualización del marco legal sobre el medio ambiente, por lo que se emitieron

nuevas leyes que contemplaron aquellos temas con la necesidad de proteger el patrimonio natural del ser humano y que promuevan un desarrollo sustentable, como es la Ley General de Cambio Climático y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. Derivado de lo anterior es que se trabajó con diversas autoridades y sociedad civil para actualizar el marco jurídico aludido que incorporara y fortalece la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, para poder ser congruente y alinearla con el marco normativo en materia de cambio climático y servicios ecosistémicos.

Concatenado con lo anterior y de la revisión de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, se detectaron imprecisiones, las cuales darían lugar a la confusión, es por ello que se proponen las siguientes modificaciones:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
Sección Tercera Del Registro Forestal Nacional	Sección Tercera Del Registro Forestal Nacional
Artículo 42. La Secretaría establecerá, integrará, organizará y mantendrá actualizado el Registro Forestal Nacional.	Artículo 42.-La Secretaría, establecerá, integrará, organizará y mantendrá actualizado el Registro Forestal Nacional.
El Registro Forestal Nacional será público y en él se inscribirán:	El Registro Forestal Nacional será público y en él se inscribirán:
I.Los programas de manejo forestal y los programas de manejo de plantaciones forestales comerciales, sus autorizaciones, modificaciones y cancelaciones, así como los documentos incorporados a la solicitud respectiva;	I.Las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables;
II.Los avisos de forestación, así como sus modificaciones o cancelaciones;	II.Los avisos de plantaciones forestales comerciales;
III.Las autorizaciones de cambio de uso de suelo de los terrenos forestales;	III.Las autorizaciones de cambio de uso de suelo de los terrenos forestales;
IV.Los datos para la identificación de los prestadores de servicios técnicos forestales y auditores técnicos forestales;	IV.Los certificados de inscripción de los prestadores de servicios forestales y auditores técnicos forestales;
V.Los decretos que establezcan áreas naturales protegidas que incluyan terrenos forestales o preferentemente forestales;	V.Los decretos que establezcan áreas naturales protegidas que incluyan terrenos forestales o preferentemente forestales;
VI. Los decretos que establezcan zonas de restauración en terrenos forestales;	VI.Los decretos que establezcan zonas de restauración en terrenos forestales;
VII.Los decretos que establezcan vedas forestales;	VII.Los decretos que establezcan vedas forestales;
VIII.Los actos de transferencia de dominio, uso, usufructo o prestación de servicios que involucren recursos forestales, programas de manejo forestal, de manejo de plantaciones forestales comerciales y avisos de forestación;	VIII.Avisos de colecta de germoplasma forestal;
IX.Las autorizaciones de funcionamiento de centros de almacenamiento y transformación, además de los centros de transformación móviles de materias primas forestales, y	IX.Las unidades productoras de germoplasma forestal;
X.Los demás actos y documentos que se señalen en el Reglamento de esta Ley.	X. Autorizaciones de colecta de recursos biológicos forestales;

	<p>XI. Autorizaciones y avisos de aprovechamientos no maderables;</p> <p>XII. Las autorizaciones de funcionamiento de centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales;</p> <p>XIII. Los informes anuales sobre la ejecución y desarrollo de los aprovechamientos forestales;</p> <p>XIV. Los estudios regionales forestales;</p> <p>XV. Las modificaciones, revocaciones, suspensiones y declaraciones de extinción o de caducidad de las autorizaciones, avisos y demás actos a que se refieren los artículos 65 y 66 de esta Ley;</p> <p>XVI. Las autorizaciones de funcionamiento de centros de comercialización y los no integrados a un centro de transformación primaria;</p> <p>XVII. El padrón de los prestadores de servicios forestales y los titulares de aprovechamientos a los que se refieren los artículos 70 y 101 de esta Ley, y</p> <p>XVIII. Los demás actos y documentos que se señalen en esta Ley y en su Reglamento.</p>
<p>Sección Sexta Del Registro Forestal Nacional</p> <p>Artículo 50. La Secretaría establecerá, integrará, organizará y mantendrá actualizado el Registro Forestal Nacional.</p> <p>El Registro Forestal Nacional será público y en él se inscribirán:</p>	<p>Sección Sexta Del Registro Forestal Nacional</p> <p>Artículo 50.- Se deroga</p>

<p>I. Las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables;</p> <p>II. Los avisos de plantaciones forestales comerciales;</p> <p>III. Las autorizaciones de cambio de uso de suelo de los terrenos forestales;</p> <p>IV. Los certificados de inscripción de los prestadores de servicios forestales y auditores técnicos forestales;</p> <p>V. Los decretos que establezcan áreas naturales protegidas que incluyan terrenos forestales o preferentemente forestales;</p> <p>VI. Los decretos que establezcan zonas de restauración en terrenos forestales;</p> <p>VII. Los decretos que establezcan vedas forestales;</p> <p>VIII. Avisos de colecta de germoplasma forestal;</p> <p>IX. Las unidades productoras de germoplasma forestal;</p> <p>X. Autorizaciones de colecta de recursos biológicos forestales;</p> <p>XI. Autorizaciones y avisos de aprovechamientos no maderables;</p> <p>XII. Las autorizaciones de funcionamiento de centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales;</p> <p>XIII. Los informes anuales sobre la ejecución y desarrollo de los aprovechamientos forestales;</p> <p>XIV. Los estudios regionales forestales;</p> <p>XV. Las modificaciones, revocaciones, suspensiones y declaraciones de extinción o de caducidad de las autorizaciones, avisos y demás actos a que se refieren los artículos 68 y 69 de esta Ley;</p>	
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

<p>XVI. Las autorizaciones de funcionamiento de centros de comercialización y los no integrados a un centro de transformación primaria;</p> <p>XVII. El padrón de los prestadores de servicios forestales y los titulares de aprovechamientos a los que se refieren los artículos 73 y 104 de esta Ley, y</p> <p>XVIII. Los demás actos y documentos que se señalen en esta Ley y en su Reglamento.</p>	
<p>Artículo 51. El Reglamento determinará los procedimientos para la inscripción y otorgamiento de constancias de actos y documentos inscritos en el Registro.</p>	<p>Artículo 51.- Se deroga</p>
<p>Artículo 52. El Registro se coordinará con el Registro Agrario Nacional y los Registros Públicos de la Propiedad de las distintas Entidades Federativas para compartir y actualizar información de sus respectivos actos.</p>	<p>artículo 52.- Se deroga</p>
<p>Artículo 80. Las plantaciones forestales comerciales en terrenos temporalmente forestales o preferentemente forestales requerirán de un aviso por escrito. El contenido del escrito y los requisitos del aviso se establecerán en el Reglamento.</p>	<p>Artículo 80. Las plantaciones forestales comerciales en terrenos temporalmente forestales o preferentemente forestales requerirán de un aviso por escrito ante la Secretaría. El contenido del escrito y los requisitos del aviso se establecerán en el Reglamento.</p>
<p>Artículo 120. Los propietarios y poseedores de los terrenos forestales y preferentemente forestales y sus colindantes, que realicen el aprovechamiento de recursos forestales, la forestación o plantaciones forestales comerciales y reforestación, así como los prestadores de servicios forestales responsables de los mismos y los encargados de la administración de las áreas naturales protegidas, estarán obligados a ejecutar trabajos de manejo de combustibles, y prevención cultural y realizar el ataque inicial de los incendios forestales, en los términos de los programas de manejo y las autorizaciones correspondientes, así como en los términos de las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.</p>	<p>Artículo 120. Los propietarios y legítimos poseedores de los terrenos forestales y preferentemente forestales y sus colindantes, que realicen el aprovechamiento de recursos forestales, la forestación o plantaciones forestales comerciales y reforestación, así como los prestadores de servicios forestales responsables de los mismos y los encargados de la administración de las áreas naturales protegidas, estarán obligados a ejecutar trabajos de manejo de combustibles, y prevención cultural y realizar el ataque inicial de los incendios forestales, en los términos de los programas de manejo y las autorizaciones correspondientes, así</p>

	<p>como en los términos de las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.</p> <p>Artículo 129. En el marco de los tratados internacionales y disposiciones nacionales aplicables, la Secretaría promoverá el desarrollo de instrumentos económicos para la conservación y mejora de los bienes y servicios ambientales que retribuyan beneficios de interés público, generados por el manejo forestal sustentable que realicen los propietarios y poseedores de los terrenos forestales.</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

La propuesta de reformar el artículo 42 se debe a que éste se encuentra repetido en el artículo 50 y a efecto de dar congruencia y evitar confusiones en relación al tema de Registro Nacional Forestal es que se propone establecer en el artículo 42 lo contemplado en el artículo 50 respecto del tema de Registro Nacional Forestal que se encuentra más completo y se ajusta al planteamiento inicial de la ley, y derogar por lo tanto los artículos 50, 51 y 52, para dar coherencia a dicho ordenamiento.

En relación al artículo 80 se considera pertinente adicionar el término "Secretaría" a efecto de enfatizar que será ésta a quien se le tiene que presentar el aviso por escrito de las plantaciones forestales comerciales en terrenos temporalmente forestales o preferentemente forestales.

Respecto de los artículos 120 y 129 se considera importante adicionar el término de "legítimos", cuando se alude a los poseedores, en virtud de que dentro de la misma ley cuando se habla de poseedores se refieren a los legítimos, lo que le dará congruencia al articulado.

Consideramos pertinente realizar las adecuaciones presentadas, toda vez que es importante e inminente dar certeza a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, a efecto de darle operatividad, sobre todo tratándose de lo que se debe incluir en el Registro Nacional Forestal.

Contexto Internacional

Es importante en el contexto internacional aludir el papel de los bosques en la lucha contra el cambio climático, pues este fue reconocido formalmente en el Acuerdo de París, del que México es parte, pues en el Protocolo de Kioto se asignaba un discreto y limitado papel a los mismos, que se circunscribía a compensar emisiones en los sumideros forestales nacionales.

La importancia asignada a los ecosistemas para capturar y almacenar carbono es manifiesta y se proyecta directa o indirectamente a lo largo de las páginas del actual acuerdo vinculante.

El éxito del acuerdo depende de la contribución de cada país para reducir sus emisiones que deben ser explicitadas en sus planes nacionales ahora llamados Contribuciones Nacionales Planeadas (CNP) o Prometidas (INDC en inglés). Los ecosistemas forestales, especialmente los bosques, serán una parte importante en muchos de estos CNP que deben ser actualizados cada cinco años.

El Preámbulo del Acuerdo de París subraya la importancia de conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero mencionados en la Convención.

Asimismo, el artículo 5 del Acuerdo de París dice textualmente:

"Las partes deberán promover actuaciones para conservar y mejorar sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero tal como refiere el artículo 4.1d de la Convención, incluyendo los bosques".¹

Por lo anteriormente expuesto pongo a su consideración el siguiente:

Decreto por el que se derogan los artículos 50, 51 y 52 y se reforman y adicionan los artículos 42, 80, 120 y 129 de la Ley General de Desarrollo Forestal sustentable

Artículo Único. Se derogan los artículos 50, 51 y 52 y se reforman y adicionan los artículos 42, 80, 120 y 129 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, para quedar como siguen:

Sección Tercera

Del Registro Forestal Nacional

Artículo 42. La Secretaría establecerá, integrará, organizará y mantendrá actualizado el Registro Forestal Nacional.

El Registro Forestal Nacional será público y en él se inscribirán:

I. Las autorizaciones de aprovechamiento de recursos forestales maderables;

II. Los avisos de plantaciones forestales comerciales;

III. Las autorizaciones de cambio de uso de suelo de los terrenos forestales;

IV. Los certificados de inscripción de los prestadores de servicios forestales y auditores técnicos forestales;

V. Los decretos que establezcan áreas naturales protegidas que incluyan terrenos forestales o preferentemente forestales;

VI. Los decretos que establezcan zonas de restauración en terrenos forestales;

VII. Los decretos que establezcan vedas forestales;

VIII. Avisos de colecta de germoplasma forestal;

IX. Las unidades productoras de germoplasma forestal;

X. Autorizaciones de colecta de recursos biológicos forestales;

XI. Autorizaciones y avisos de aprovechamientos no maderables;

XII. Las autorizaciones de funcionamiento de centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales;

XIII. Los informes anuales sobre la ejecución y desarrollo de los aprovechamientos forestales;

XIV. Los estudios regionales forestales;

XV. Las modificaciones, revocaciones, suspensiones y declaraciones de extinción o de caducidad de las autorizaciones, avisos y demás actos a que se refieren los artículos 65 y 66 de esta Ley;

XVI. Las autorizaciones de funcionamiento de centros de comercialización y los no integrados a un centro de transformación primaria;

XVII. El padrón de los prestadores de servicios forestales y los titulares de aprovechamientos a los que se refieren los artículos 70 y 101 de esta Ley, y

XVIII. Los demás actos y documentos que se señalen en esta Ley y en su Reglamento.

Sección Sexta

Del Registro Forestal Nacional

Artículo 50. Se deroga

Artículo 51. Se deroga

Artículo 52. Se deroga

Artículo 80. Las plantaciones forestales comerciales en terrenos temporalmente forestales o preferentemente forestales requerirán de un aviso por escrito **ante la Secretaría**. El contenido del escrito y los requisitos del aviso se establecerán en el Reglamento.

Artículo 120. Los propietarios y **legítimos** poseedores de los terrenos forestales y preferentemente forestales y sus colindantes, que realicen el aprovechamiento de

recursos forestales, la forestación o plantaciones forestales comerciales y reforestación, así como los prestadores de servicios forestales responsables de los mismos y los encargados de la administración de las áreas naturales protegidas, estarán obligados a ejecutar trabajos de manejo de combustibles y prevención cultural y realizar el ataque inicial de los incendios forestales, en los términos de los programas de manejo y las autorizaciones correspondientes, así como en los términos de las Normas Oficiales Mexicanas aplicables.

Artículo 129. En el marco de los tratados internacionales y disposiciones nacionales aplicables, la Secretaría promoverá el desarrollo de instrumentos económicos para la conservación y mejora de los bienes y servicios ambientales que retribuyan beneficios de interés público, generados por el manejo forestal sustentable que realicen los propietarios y legítimos poseedores de los terrenos forestales.

Transitorio

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

Nota

1 Fundación Capital Natural. Los bosques en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. Consulta en línea (04/10/2018) Pagina Web <http://www.fundacioncapitalnatural.org/index.php/actualidad/97-los-bosques-en-el-acuerdo-de-paris-sobre-cambio-climatico>

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 27 de noviembre de 2018.

Diputado Fernando Luis Manzanilla Prieto (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA GABRIELA GUEVARA ESPINOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, Ana Gabriela Guevara Espinoza, diputada federal de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, 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, somete a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el capítulo XIII y de diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo**, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

El trabajo doméstico es una de las ocupaciones más antiguas del mundo. Consiste en cocinar o hacer la limpieza, o bien en cuidar niños, ancianos o personas con discapacidad, tareas que tradicionalmente se han asignado a las mujeres en la inmensa mayoría de las sociedades y que, en buena parte de los casos no han sido remuneradas. Sin embargo, el trabajo doméstico también puede incluir la jardinería, la conducción de vehículos o la prestación de servicios de seguridad, tareas que en general son realizadas por hombres.

Tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, el sector del trabajo doméstico engloba un número significativo de trabajadores, muchos de los cuales pertenecen a los sectores más pobres de la sociedad, por lo que les resulta muy difícil acceder a otro trabajo o empleo, debido casi siempre a sus escasas oportunidades educativas.¹ En muchos países, el trabajo doméstico es una actividad que realizan sobre todo, o incluso exclusivamente, trabajadores migrantes, especialmente las mujeres, quienes emigran para ganar dinero con el fin de mantener a sus familias en sus países de origen.

De acuerdo con las estimaciones mundiales y regionales de la OIT más recientes, la actividad principal de al menos 52,6 millones de mujeres y hombres mayores de 15 años es el trabajo doméstico, cifra que representa aproximadamente 3.6 por ciento del empleo asalariado en el mundo. La inmensa mayoría de los empleados de hogar son mujeres: 43.6 millones o un 83 por

ciento del total. Por ello, el trabajo doméstico es una fuente importante de empleo asalariado para las mujeres, pues representa 7.5 por ciento del empleo femenino asalariado en todo el mundo.² Se trata de estimaciones basadas en los datos estadísticos oficiales de los que se dispone, lo que significa que el número real de trabajadores domésticos probablemente sea mucho más alto. Asimismo, estos datos ponen de manifiesto que el trabajo doméstico es un sector económico en expansión.

La participación cada vez mayor de las mujeres en la fuerza de trabajo, la intensificación del trabajo y la ausencia de políticas sociales eficaces que permitan el equilibrio entre la vida laboral y la familiar han contribuido al aumento continuo de la demanda de trabajadores domésticos, poniendo en evidencia su importancia en la mayoría de las países desarrollados y en desarrollo. Peso a ello, el trabajo doméstico suele estar infravalorado y poco reglamentado, lo que se traduce en condiciones laborales que no se ajustan al principio de trabajo decente, lo cual suele ser una característica de la economía informal. Así pues, los empleados de hogar han posibilitado que muchos otros trabajadores, especialmente mujeres con hijos, hayan podido participar y progresar en el sector de la economía productiva formal, y aumentar así sus medios de vida; ellos, sin embargo, no suelen disfrutar de los derechos y medidas de protección necesarias para que su actividad se desarrolle en condiciones de trabajo decente.

El arraigo del trabajo doméstico al ámbito de la economía informal se debe en buena parte a que su carácter es muy particular; nos referimos concretamente al hecho de que se lleva a cabo en el hogar de una persona, generalmente sin compañeros de trabajo y a menudo sin un contrato de trabajo escrito ni control externo alguno. Dado que el trabajo doméstico se ha venido percibiendo como una actividad que no forma parte del mercado de trabajo “productivo”, muchas veces ha quedado al margen de la legislación laboral y de empleo, ya sea explícita o implícitamente,³ mientras que la ejecución de tareas similares fuera del hogar se enfoca de otro modo.

Como declaró la Conferencia Internacional del Trabajo, “la dificultad de reducir los déficit de trabajo decente es mucho mayor cuando el trabajo realizado está al margen del ámbito o campo de aplicación de los marcos jurídicos e institucionales”.⁴ Por consiguiente,

la legislación y las políticas reguladoras constituyen instrumentos esenciales para eliminar los aspectos negativos de la informalidad en el sector del trabajo doméstico y, al mismo tiempo, asegurar que las oportunidades de empleo y trabajo decente que ofrece esta actividad no se vean comprometidas. Ampliar el alcance de la legislación laboral de manera que abarque a los empleados de hogar es un paso importante para traerlos al terreno de la economía formal.⁵ Hay otros campos del derecho, como el derecho civil o el penal y el área de los derechos humanos, que también brindan protección a los trabajadores domésticos, pero no pueden actuar como sustitutos de una legislación que aborde de forma más específica sus condiciones de trabajo y su protección social.

La legislación laboral que rige el trabajo doméstico reviste interés tanto para los trabajadores como para sus empleadores. Al promover el establecimiento y la formalización de las relaciones de empleo, esta legislación puede simplificar las relaciones entre trabajadores y empleadores, ya que proporciona una referencia vinculante, reduciendo así los costos de transacción y corrigiendo el desequilibrio de poder entre las partes. Los derechos que contempla esta legislación aportan un nivel mínimo de protección del que deben disfrutar todos los trabajadores; en caso de incumplimiento, pueden ser reclamados ante los tribunales. Desde el punto de vista de la política pública, el hecho de incluir en la legislación laboral a los trabajadores domésticos, que suelen pertenecer a los sectores más desfavorecidos y vulnerables de la sociedad, puede contribuir de manera significativa a la creación de oportunidades de trabajo decente y a la profesionalización del sector del trabajo doméstico, cuya importancia crece día a día.

Conseguir que la legislación laboral ampare también a los trabajadores domésticos, en su gran mayoría mujeres y migrantes, es una cuestión de igualdad de género y de igualdad de protección ante la ley, en pocas palabras, es una cuestión de derechos humanos. Como afirmó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en el contexto del artículo 6 (Derecho al trabajo) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “el trabajo doméstico... debe ser debidamente regulado mediante legislación nacional, de forma que los trabajadores domésticos... disfruten del mismo nivel de protección que otros trabajadores.”⁶

Dado que una gran mayoría de los trabajadores domésticos son mujeres, la reforma de la legislación laboral para hacer frente a los déficits de trabajo decente en este sector debe orientarse en particular a los problemas y difíciles condiciones con las que se ven confrontadas las trabajadoras domésticas. Entre los ámbitos que requieren especial atención están la protección contra el abuso, el acoso y la violencia; la discriminación salarial por motivos de género; la protección de la maternidad; y las medidas para potenciar el equilibrio entre el trabajo y las responsabilidades familiares.

La OIT insta a los Estados Miembros a que adopten técnicas contemporáneas de redacción legislativa, en la que se privilegie la utilización de una terminología neutral con respecto al género en los textos oficiales. Se trata de una medida importante desde una perspectiva normativa para sentar ejemplo y fomentar el rechazo del lenguaje y la conducta discriminatoria. Por otro lado, es necesario utilizar este tipo de lenguaje para garantizar la igualdad de acceso a la ley y su aplicación.⁷

En muchos países, buena parte del trabajo doméstico es efectuado por trabajadores migrantes, que muy a menudo residen en el hogar para el que trabajan (trabajadores domésticos que viven en el domicilio del empleador). Esta modalidad también existe en el caso de trabajadores domésticos que viven en su propio país. A este respecto, se plantean una serie de cuestiones específicas, como la necesidad de garantizar a estos trabajadores condiciones de vida dignas, una organización del tiempo de trabajo transparente y justa, y la libertad de comunicación y movimiento.

La realidad es que la proximidad física de los trabajadores domésticos a los miembros del hogar incrementa el riesgo de abuso y acoso. Este riesgo es todavía mayor para aquéllos que viven en el domicilio del empleador al estar presentes en la casa todo el tiempo, y para los trabajadores domésticos migrantes, cuya situación de residencia legal está a menudo vinculada a la relación laboral, por lo que dependen en gran medida de su empleador.

En junio de 2011, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, y una Recomendación que lo complementa. Estos ins-

trumentos también se denominan Convenio número 189 y Recomendación número 201 sobre los trabajadores domésticos, 2011. Si bien estos dos instrumentos contienen normas específicas para la protección mínima de los trabajadores domésticos, las demás normas internacionales del trabajo se aplican también a los trabajadores domésticos, salvo que se indique lo contrario.⁸

Los ocho convenios fundamentales, que están cerca de la ratificación universal, abordan los siguientes principios y derechos fundamentales en el trabajo: la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la erradicación del trabajo forzoso, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo. El reconocimiento y la protección de estos derechos de los trabajadores domésticos es un paso esencial para apartar al trabajo doméstico de la economía informal, donde se perpetúan explotación y condiciones de trabajo inadecuadas. Estos son los ocho convenios fundamentales:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (número 87), y
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (número 98):
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (número 29), y Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (número 105);
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (número 100), y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (número 111): y
- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (número 138), y Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (número 182).

Otros convenios de la OIT también incluyen normas que tienen incidencia en la regulación del trabajo doméstico⁹. Estos son algunos de ellos:

- Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (número 26), y Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (número 131):

- Convenio sobre la protección del salario, 1949 (número 95);

- Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (número 183):

- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (número 156):

- Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo. 1982 (número 158):

- Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (número 181);

- Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (número 97), y Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (número 143).

- **Francia**, el Código del Trabajo define a los trabajadores domésticos y aclara las disposiciones aplicables en su caso (artículo L7221), y las normas generales relativas a estos trabajadores se recogen en un convenio colectivo, con fuerza de ley (Convenio colectivo nacional del personal de empleadores particulares, de 24 de noviembre de 1999). En el convenio colectivo se establece que determinadas disposiciones del Código del Trabajo serán aplicables a los trabajadores domésticos, por ejemplo, las relativas a los contratos de duración determinada. En el caso de los trabajadores domésticos rurales y los jardineros/guardias, éstos se hallan amparados por convenios colectivos nacionales específicos, distintos del convenio colectivo nacional de 24 de noviembre de 1999. Por último, el empleo de trabajadores domésticos por empresas o asociaciones se rige por la ley general del trabajo y los convenios colectivos sectoriales pertinentes.

- En **Malí**, el decreto número 96-178/P-RM, de 13 de junio de 1996, emitido en el marco del Código del Trabajo, regula, entre otros temas, las condiciones de trabajo y la protección social para los trabajadores domésticos. Dicho Decreto, en su artículo D.86-40, establece que los trabajadores domésticos están amparados por la legislación general aplicable:

- Para toda cuestión que no esté expresamente contemplada en los artículos D.86- 1-D. 86-39, se apli-

carán las disposiciones del Código del Trabajo, el Código de Bienestar Social y los reglamentos respectivos en vigor.

- En 2006 **Uruguay** aprobó la Ley 18.065, que amplió una serie de medidas de protección laboral a los trabajadores domésticos, y en cuyo marco el 25 de junio de 2007 se emitió un decreto que confería derechos en el lugar de trabajo especialmente aplicables al empleo doméstico.

- En **Sudáfrica**, la Ley de Condiciones Básicas de Empleo de 1997 establece la protección de los derechos laborales para los asalariados en general, mientras que en una “resolución sectorial” vinculante establecida con arreglo a dicha Ley (la Resolución Sectorial 7) figuran normas completas y detalladas para los empleados del sector del trabajo doméstico. Concretamente, en relación con el alcance de su cobertura, en el artículo 4 de la parte A de la Resolución Sectorial 7 se afirma lo siguiente:

- Las disposiciones de la Ley de Condiciones Básicas de Empleo se aplican a todos los trabajadores domésticos amparados por la presente Resolución Sectorial y a sus empleadores en relación con cualquier cuestión que no esté regulada por la misma.

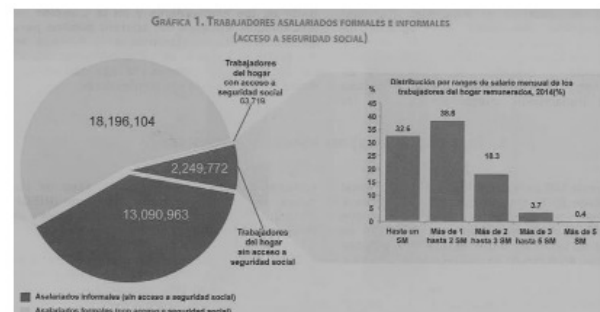
- Como se deduce de los ejemplos que se presentan en esta guía, no existe un único enfoque correcto para regular el trabajo doméstico. La decisión de cómo regularlo debe tomarse dentro del contexto de cada país y teniendo en cuenta las leyes vigentes y las prácticas legislativas predominantes, el sistema de relaciones laborales del país, y las obligaciones en el marco de la legislación internacional en materia de trabajo y de derechos humanos.

- A lo largo de las reformas de la legislación laboral sobre el trabajo doméstico, es conveniente y necesario, con arreglo al Convenio número 189, que se celebren consultas con las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores, entre las que se incluyen las organizaciones de los trabajadores domésticos y las organizaciones de sus empleadores, en caso de que existan.

Asimismo me permito hacer un amplio reconocimiento al Instituto Belisario Domínguez, del Senado de la República, ya que esta iniciativa está fundamentada en

el estudio que esta institución realizó y publicó en el número 22 de “Temas Estratégicos”.

En México 15 millones de personas (45.6 por ciento del total de la población trabajadora remunerada y subordinada) carecen de seguridad social, y una gran proporción de las mismas percibe bajos salarios. Entre ellas se encuentran 2.2 millones de personas se dedican al trabajo remunerado en hogares terceros; en 2014, 62.8 por ciento se encontraba en situación de pobreza por ingreso, lo que implica que 1.4 millones de personas dedicadas a esta actividad no recibieron ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas. Además de recibir salarios exiguos, prácticamente todos carecen de contrato y de acceso a la seguridad social; estas condiciones laborales los convierten en uno de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad. Una política social con enfoque de derechos debe comenzar con la garantía de los derechos constitucionales para este sector de trabajadores. Ello implica de mecanismos operativos laborales, el diseño y puesta en marcha de mecanismos operativos que hagan factible el cumplimiento de los derechos por parte de los empleadores y la creación de mecanismos eficaces de supervisión laboral para garantizar el cumplimiento de la ley.



Uno de los desafíos más importantes de la política social es el tránsito de una estrategia de combate a la pobreza basada principalmente en transferencias monetarias, a una estrategia basada en el cumplimiento de derechos; ello supondría crear condiciones de desarrollo regional y nacional para la inserción de las personas adultas en actividades productivas y en el mercado laboral formal. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 promete avanzar hacia una política social de nueva generación “enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos”.

Actualmente en nuestro país 15 millones de personas (45.6 por ciento del total de la población trabajadora remunerada y subordinada) carecen de seguridad social, y una gran proporción de las mismas percibe bajos salarios. Estas dos condiciones impiden acceder, junto con sus familias, a una buena calidad de vida y, además, los colocan en los sectores de la población que arribarán a la tercera edad sin protección social ni ahorros para su subsistencia; así, muy probablemente formarían parte de la población objetivo de los programas de combate a la pobreza. Esta observación se ha formulado hace varios años: en el tiempo en el que se han desarrollado el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa) y el Programa Desarrollo Humano Oportunidades, “ha nacido y crecido una generación de mexicanos y las magnitudes registradas indican que la transmisión intergeneracional de la pobreza que era el objetivo principal a vencer de estos esfuerzos, sigue marcando la pauta de las relaciones sociales en México con el agravante de que esta situación se ha vuelto cada vez más urbana” (Cordera, 2007).

El derecho al trabajo no se cumple solo con la remuneración que una persona obtiene por su labor; el Estado debe garantizar que el empleo sea digno y socialmente útil, tal como establece el texto constitucional mexicano; es decir, además de un ingreso suficiente, el trabajo debe permitir el acceso de cada trabajador(a) y su familia a una mejor calidad de vida. Este derecho también incluye un trato digno y respetuoso por parte de los empleadores.¹⁰ Entre las personas con menos derechos realmente vigentes se encuentran quienes trabajan en hogares terceros y quienes laboran en el sector agropecuario, entre ellos los jornaleros agrícolas.

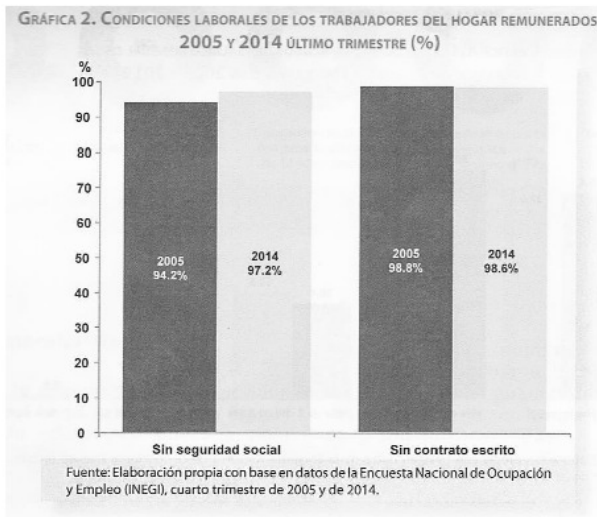
Una política social con enfoque de derechos – en sustitución de la política de corte asistencial – debería concentrar sus acciones en la precisión de las normas laborales, en el diseño y puesta en marcha de mecanismos operativos que hagan factible el cumplimiento de los derechos por parte de los empleadores y en la creación de mecanismos eficaces del aparato público para garantizar el cumplimiento de la ley. Además, es necesario el fomento de un compromiso social con los derechos humanos y la legalidad laboral, especialmente entre los empleadores.

El Convenio 189 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) precisa que este sector está conformado por los hombres y las mujeres que se dedican profesionalmente al cuidado de hogares terceros, o que realizan actividades para ellos, en el marco de una relación de trabajo de la cual obtienen los recursos para vivir. En el caso de nuestro país, para fines estadísticos, son considerados trabajadores del hogar¹¹ remunerados quienes realizan el aseo de las casas, cocinan, lavan y planchan la ropa (Inegi: 2012^a). Existen diferentes modalidades de trabajo remunerado en el hogar:

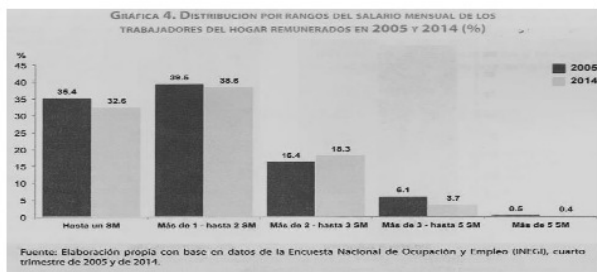
- a) Trabajo “de planta”. Las personas trabajan y permanecen día y noche en la casa donde laboran, viven ahí.
- b) Trabajo de “entrada por salida”. En este caso las personas trabajan en una sola casa o en varias pero no viven en la misma.
- c) Trabajo por horas. Las personas realizan alguna actividad específica como cocinar, planchar, dar de comer, etcétera, en un tiempo determinado.

Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), entre 2005 y 2014 el número de personas asalariadas que trabajan en hogares de terceros se incrementó en 28.67 por ciento, al pasar de 1.8 a 2.3 millones.¹² Constituyen 15 por ciento del total de trabajadores informales (gráfica 1) La misma fuente reporta que 91.4 por ciento de quienes ejercen esta profesión son mujeres y solamente un 8.6% hombres.¹³ Esta proporción es muy distinta de la que se observa en el total de trabajadores remunerados y subordinados en México (33.8 millones) donde por cada dos hombres hay una mujer.

En el mundo una de las ocupaciones caracterizadas por la precariedad de las condiciones en que se realiza es el trabajo remunerado en hogares: salarios exiguos, ausencia de trabajos escritos, jornadas extensas de trabajo, nulas prestaciones de seguridad social, entre otras. En México la precariedad laboral de este sector de trabajadoras (es) tiene las siguientes dimensiones: entre 2005 y 2014 se mantiene invariable la casi inexistencia de contratos escritos y de seguridad social (gráfica 2)¹⁴, pero el ingreso promedio mensual ha decrecido en términos reales, desde 2005, en 13.19 por ciento (gráfica 3).



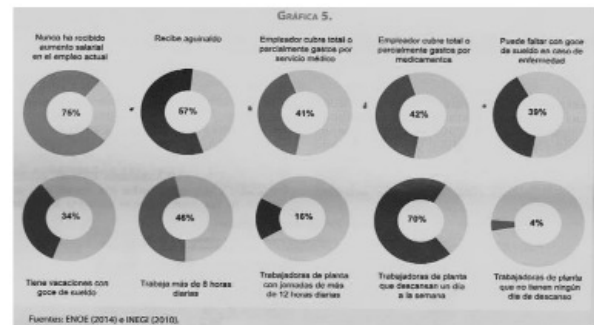
Las personas dedicadas al trabajo en hogares terceros reciben los más bajos en el país: en 2014, 32.6 por ciento percibía hasta un salario mínimo y 38.6 por ciento hasta dos (gráfica 4); entre 2005 y 2014 disminuyó la de por sí baja proporción de quienes obtenían más de tres salarios mínimos por mes.



Desde 1980 el salario mínimo ha perdido más de 70 por ciento de su valor en términos reales, de manera que actualmente su monto es insuficiente para cubrir las necesidades esenciales que estipula la constitución e incluso para cubrir el costo de la canasta alimentaria básica definida por el Coneval (Becerra, 2015, Martínez, 2014).

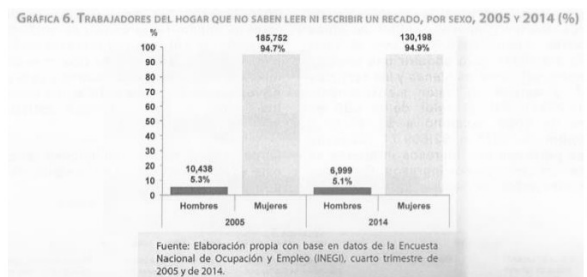
El Consejo Nacional para la Evaluación Política Social (Coneval) define la línea de bienestar económico (LBE) como el valor monetario suficiente para adquirir una canasta de alimentos, así como los bienes y servicios básicos,¹⁵ y se estima su valor mensualmente (Coneval: 2015); las personas con ingresos inferiores se consideran en pobreza por ingresos. Con base en estos elementos es posible afirmar que en 2005 la mitad de los trabajadores del hogar (casi un millón de las personas) se encontraban en situación de pobreza por ingreso; en 2014 esta cifra ascendió a 62.8 por ciento, lo que implica que 1.4 millones de personas dedicadas a esta actividad no recibieron ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas.

Otros rasgos de las condiciones laborales de este sector se muestran en la siguiente serie de graficas:¹⁶

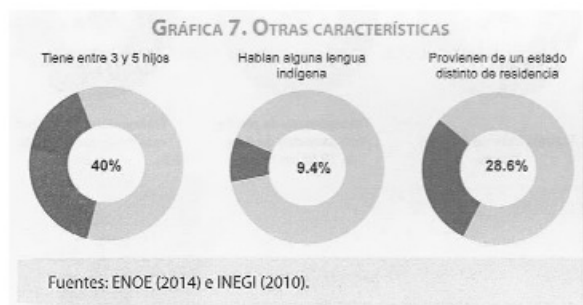


Características socioculturales

En lo referente a la escolaridad, la proporción de trabajadores del hogar que no sabe leer ni escribir un recado –definición utilizada para identificar a la población analfabeta– paso de 10.9 por ciento en 2005 a 8.5 por ciento en 2014 (grafica 6). En términos absolutos también hubo una disminución; sin embargo las diferencias por sexo son muy marcadas.



Aunque el nivel de escolaridad mejoró entre 2005 y 2014, es importante destacar que permanecen rezagos importantes. En 2005 71.7 por ciento apenas había completado la primaria o la había cursado parcialmente; en 2014 ese porcentaje bajó a 56 por ciento. La proporción de trabajadores del hogar con secundaria terminada pasó de 24.6 a 36 por ciento (ENOE: 2005 y 2014). De acuerdo con la encuesta de Segob y Conapred, el grado de escolaridad no es determinante para la contratación y eso –en opinión de los propios trabajadores– les facilita acceder a este tipo de empleo; apenas 8 por ciento de los trabajadores encuestados continúa estudiando.

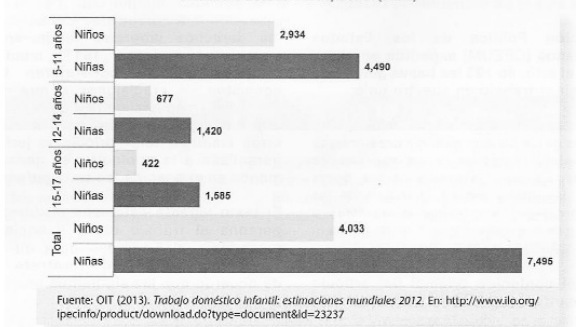


Niñas y niños trabajadores del hogar

El trabajo infantil existe cuando en una relación laboral entre un empleador y el niño o el adolescente se establece un producto o servicio, un horario y un lugar de trabajo distinto al ámbito familiar; existe explotación cuando las actividades se realizan en contra de la voluntad de los niños y sus familias, exceden su capacidad física, ponen en riesgo su integridad, afectan su desarrollo sano, impiden la permanencia en la escuela y eliminan los tiempo de recreación (Redim: 2015).

El trabajo de niñas y niños en el hogar es un fenómeno socialmente conocido, pero precisar su dimensión plantea diversas dificultades de orden técnico, como las edades que deben considerarse y los criterios para distinguir el trabajo remunerado de la colaboración familiar. La OIT (2013^a) ha sistematizado cifras mundiales de los niños de 5 a 17 años que realizan labores en el hogar de un tercero, considerando un tanto a quienes reciben una remuneración como a los que no la reciben (gráfica 8). Las diferencias por sexo son evidentes desde el primer grupo de edad:

GRÁFICA 8. ESTIMACIÓN MUNDIAL DE NIÑOS Y NIÑAS TRABAJADORES DEL HOGAR CON O SIN REMUNERACIÓN, POR GRUPO DE EDAD Y SEXO, 2012 (MILES)



En México, entre 2005 y 2014 la población de 12 a 17 años ha disminuido su presencia como fuerza de trabajo. Durante el cuarto trimestre de 2014 había 15,025 adolescentes entre 12 y 14 años –es decir, sin edad legal para trabajar- dedicados al trabajo remunerado en el hogar; en el grupo de edad de 15 a 17 con edad legal pero menores de edad- esa cifra llegó a 66,374. La proporción de las mujeres menores de edad dedicadas a esta labor siempre se mantiene cercana a 80 por ciento (ver tabla 1).

	Edad	Población económicamente activa	Subordinados y Remunerados	Trabajadores del hogar	Hombres (%)	Mujeres (%)	TOTAL
2005	12 a 14	717,006	248,838	15,953	27.8%	77.4%	122,088
	15 a 17	2,005,803	1,214,648	118,135	11.1%	88.9%	131,399
2014	12 a 14	510,004	195,573	15,025	33.0%	67.0%	81,399
	15 a 17	1,471,254	855,802	66,374	11.2%	88.8%	131,399

Fuente: Elaboración propia con base de datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), cuarto trimestre de 2005 y de 2014.

Sobre la edad en la que las personas se inician en este tipo de trabajos, en la encuesta de Segob y Conapred una de cada 5 (20 por ciento) mencionó haberse incorporado sin contar con la edad legal para trabajar (15 años); una de cada tres (30 por ciento) lo hizo entre los 10 y los 17 años.

La Ley Federal del Trabajo (LFT), reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional y promulgada en 1970, dedica el capítulo XIII a los trabajadores domésticos; ahí **no se precisa la obligación de los patrones de establecer un contrato escrito**.

En noviembre de 2012 se realizó una profunda reforma de la LFT, que implicó cambios en el apartado dedicado a este sector. A continuación se sintetizan las

modificaciones más importantes respecto al contenido de la LFT en 1970:

Ley Federal del Trabajo 1970	Ley Federal del Trabajo 2012
- Se define al trabajo como un derecho y un deber sociales, que exige respeto para las libertades y dignidad del trabajador	- Se introduce el concepto trabajo digno o decente, definido como aquel en el que se respeta plenamente la dignidad humana, no existe la discriminación, se cuenta con seguridad social, un salario remunerador, capacitación continua, seguridad e higiene y libertad de asociación, autonomía y el derecho de huelga y de concentración colectiva (art. 2)
- No se especifica	- Se exime a los patrones de la obligación de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios de los trabajadores a su servicio (art. 146)
- Se establece el derecho de los trabajadores de disfrutar de reposos suficientes para tomar alimentos y descansar durante la noche.	- Los trabajadores domésticos de planta tienen derecho a un descanso diario de nueve horas consecutivas por noche, más otro de tres horas mínimo entre la mañana y la tarde.
- Las comisiones regionales de los salarios mínimos fijaran los salarios mínimos profesionales correspondientes	- La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijaran los salarios mínimos profesionales correspondientes (art. 335)
- No tiene correspondencia	- Se establece el derecho a un descanso semanal de día y medio ininterrumpido, pudiendo acumularse los medios días pero no los completos
- No tiene correspondencia	- Se fija multa para el patrón que no facilite al trabajador doméstico que carezca de instrucción, la asistencia a una escuela primaria (art. 996)

En el debate parlamentario previo a la aprobación de la LFT 2012, se cuestionaron tanto las omisiones respecto a los preceptos constitucionales como algunas de las propuestas de reforma. Diversas organizaciones de la sociedad civil y de trabajadores del hogar también han cuestionado el contenido de la ley. De manera general se considera que la LFT ubica a los trabajadores del hogar al margen de derechos claramente establecidos en la CPEUM para todos los trabajadores.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Texto vigente)	Ley Federal del Trabajo (Texto Vigente)
- Jornada máxima diurna de 8 y nocturna de 7 horas	- La duración de la jornada laboral, especialmente para quienes trabajan de planta. De acuerdo con el artículo 333 de la LFT, puede considerarse legal la jornada de 12 horas puesto que el patrón está obligado a otorgar, en total, 12 de descanso. No se considera el pago de horas extras.
- Las mujeres tiene derecho a descansar seis semanas antes del parto y seis después, con salario íntegro, y conservar su empleo. Durante la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora, para amamantar a sus hijos.	- No se incluye el derecho a recibir pago por vacaciones anuales, días de descanso y festivos, prima de antigüedad, aguinaldo y licencias por maternidad.
- Protección del Seguro social en casos de invalidez, de vejez, de muerte, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores.	- Se establece el derecho a la seguridad social.
- Acceso al fondo nacional de vivienda, mismo que se considera de utilidad social.	- Se exime a los patrones de la aportación al Fondo Nacional de Vivienda

Algunas propuestas específicas para mejorar el marco jurídico de los trabajadores del hogar en particular la LFT, son las siguientes (CACEH: 2014):

1. Establecer la obligación de los patrones de firma con la trabajadora un contrato en el que se especifiquen claramente las condiciones salariales y laborales.
2. Hacer cumplir la obligación de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos de establecer un salario mínimo profesional, tal como lo marca la LFT.
3. Establecer el derecho a la seguridad social y crear las condiciones adecuadas para ello.
4. Establecer mecanismos de vigilancia para evitar que la legalización de la subcontratación derive en prácticas abusivas o dolosas por parte de las empresas contratantes.
5. Considerar que los trabajadores del hogar mayores de 16 y menores de 18 años se encuentran en edad escolar y requieren facilidades de horario.

Recientemente, por iniciativa del gobierno federal, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) realizó foros de consulta con especialistas y representantes de la sociedad civil, para la elaboración de propuestas sobre justicia cotidiana; respecto a los derechos laborales de los trabajadores del hogar sea formularon las siguientes:

- Facilitar el acceso de los trabajadores del hogar al goce de sus derechos sociales.
- Crear contratos tipo que permitan regular y dar certeza a la relación laboral de trabajadores del hogar.
- Crear mecanismos que permitan solucionar de manera ágil y eficiente los conflictos laborales de los trabajadores del hogar.
- Ratifica la viabilidad de adoptar e implementar el convenio 189 de la OIT en materia de trabajo del hogar (CIDE: 2015).

En el ámbito internacional destaca la experiencia de Brasil, que en 2013 se aprobó una reforma constitu-

cional que beneficia a más de 6.5 millones de trabajadores del hogar; considera el derecho de pensión, seguro de desempleo, pago de horas extras, jornada laboral máxima de ocho horas al día y de 44 horas a la semana. También en 2013, en Argentina se aprobó la Ley 26.844 en la que se fija un máximo de 48 horas de trabajo semanales, descanso semanal obligatorio, pago de horas extras, pago de vacaciones anuales, ausencia por enfermedad, protección a la maternidad e indemnización por despido (Joloy: 2015).

La OIT (2013) reporta que es en los países de Medio Oriente y Asia en donde existe mayor rezago respecto a la protección legal de los derechos respecto a la protección legal de los derechos laborales de las personas dedicadas al trabajo en el hogar, por lo que resulta importante la reciente reforma en Singapur que incluye el incremento del descanso semanal, seguro médico y vacaciones pagados por el contratante, así como la creación de leyes penales que aumentan el tiempo de condena si ciertos delitos –como el confinamiento forzado– se comenten contra trabajadores del hogar; destaca que en este país se consideró la obligación de los patrones de pagar un impuesto mensual por cada trabajador del hogar que contrate. En Hong Kong los trabajadores del hogar tienen derecho a un salario mínimo, un día de descanso semanal, permiso de maternidad y días festivos (HRW, 2006)

Las reformas legislativas sobre derechos laborales de los trabajadores del hogar generalmente se acompañan de políticas específicas orientadas hacia la protección social. En México no existen políticas de protección social dirigidas en particular a los trabajadores del hogar, pero debido al alto porcentaje de ellos que se ubica en los estratos más bajos de ingreso, puede inferirse que al menos un porcentaje es atendido por los programas focalizados de combate a la pobreza, principalmente Prospera –que con diferentes denominaciones (Pronasol, Progresá, Oportunidades) funciona desde hace más de 20 años– y Seguro Popular. Existen también otros como Seguro de Vida para jefas de familia, Apoyo Alimentario, Estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, y abasto social de leche.

El número de personas dedicadas al trabajo remunerado en el hogar se ha incrementado en los últimos años a pesar de la disminución del salario en términos reales y de las precarias condiciones laborales que lo caracterizan.

Del análisis de la legislación vigente destaca el hecho de que, en el caso de los trabajadores del hogar, varios preceptos constitucionales de orden laboral no son refrendados en la ley reglamentaria, con lo cual se establece un marco ambiguo y propicio para la omisión.

Las personas asalariadas que trabajan en hogares terceros están en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la discriminación, ya que a la desvalorización de las tareas domésticas se suma la producida por la condición de género, la clase social, el origen étnico y la baja escolarización.

Por lo anterior es que considero importante modificar el marco legal de garantía de derechos laborales, incorporando todos los derechos establecidos en la CPEUM y definiendo mecanismos para su concreción. Asimismo, se considera importante que nuestro país ratifique el Convenio 189 de la OIT y con ellos asuma los compromisos previstos para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo (art. 2):

- a) La libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b) La eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) La abolición efectiva del trabajo infantil; y
- d) La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La ratificación del Convenio obligaría también a que periódicamente se rindan cuentas sobre el estado de los derechos laborales en nuestro país a las instancias internacionales correspondientes, por lo que someto a consideración del pleno de este Honorable Senado de la República, la propuesta de reforma que se detalla a continuación en el siguiente cuadro comparativo:

LEY FEDERAL DEL TRABAJO	
LEY VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 127.- I, a V, ... VI. Los trabajadores domésticos no participarán en el reparto de utilidades; y VII, ...</p> <p>Artículo 146.- Los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones a que se refiere el Artículo 136 de esta Ley por lo que toca a los trabajadores domésticos.</p>	<p>Artículo 127.- I, a V, ... VI. Los trabajadores del hogar no participarán en el reparto de utilidades; y VII, ...</p> <p>Artículo 146.- Los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones a que se refiere el Artículo 136 de esta Ley por lo que toca a los trabajadores del hogar.</p>
<p>CAPITULO XIII Trabajadores domésticos</p>	<p>CAPITULO XIII Trabajadores del hogar</p>
<p>Artículo 331.- Trabajadores domésticos son los que prestan los servicios de aseo, asistencia y demás propios o inherentes al hogar de una persona o familia.</p>	<p>Artículo 331.- Trabajadores del hogar son los que realizan para o dentro de un hogar o vanos hogares tareas de limpieza, mantenimiento de la casa, cocina, lavar y planchar la ropa, el cuidado de los niños, ancianos o enfermos de una familia, jardinería, vigilancia de la casa y demás propias u inherentes al hogar de una persona o familia.</p>
<p>Artículo 332.- No son trabajadores domésticos y en consecuencia quedan sujetos a las disposiciones generales o particulares de esta Ley I, a II, ...</p>	<p>Artículo 332.- No son trabajadores del hogar y en consecuencia quedan sujetos a las disposiciones generales o particulares de esta Ley I, a II, ...</p>
<p>Artículo 333.- Los trabajadores domésticos que habitan en el hogar donde prestan sus servicios deberán disfrutar de un descanso mínimo diario nocturno de nueve horas consecutivas, además de un descanso mínimo diario de tres horas entre las actividades matutinas y vespertinas.</p>	<p>Artículo 333.- Los trabajadores del hogar que habitan donde prestan sus servicios deberán disfrutar de un descanso mínimo diario nocturno de nueve horas consecutivas, además de un descanso mínimo diario de tres horas entre las actividades matutinas y vespertinas. Asimismo, la jornada de trabajo de los adolescentes entre los 16 y 18 años, no podrá superar, bajo ninguna circunstancia, las seis horas diarias de trabajo y treinta y seis horas semanales. Lo anterior con el objeto de no ser privados de la educación obligatoria o interrumpir con sus oportunidades para continuar sus estudios o adquirir formación profesional.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Sin correlativo</p>
<p>Artículo 334.- ...</p>	<p>Artículo 334.- ... El pago de las remuneraciones deberá realizarse en días hábiles, en el lugar de trabajo, durante la jornada laboral y mediante recibo firmado por el trabajador del hogar. Por lo que hace al sueldo anual extraordinario o aginaldo, este será pagado antes del 20 de diciembre por el equivalente a 15 días de salario</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Sin correlativo</p>

<p>Artículo 335.- La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores.</p>	<p>Artículo 335.- La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores, el cual nunca será inferior al salario mínimo general vigente. El salario deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades de vida y para proveer la educación obligatoria de los hijos, a dicho salario no se aplicarán embargos, compensaciones ni descuentos.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Sin correlativo</p>
<p>Artículo 336.- Los trabajadores domésticos tienen derecho a un descanso semanal de día y medio ininterrumpido, preferiblemente en sábado y domingo.</p>	<p>Artículo 336.- Los trabajadores del hogar tienen derecho a un descanso semanal de día y medio ininterrumpido, preferiblemente en sábado y domingo y días festivos. Asimismo, gozarán de un periodo anual ordinario de vacaciones pagadas conforme a la retribución normal y habitual de: I. Catorce días corridos cuando la antigüedad en el servicio fuera superior a 6 meses y no exceda de 5 años; II. Veintidós días corridos cuando la antigüedad en el servicio fuera superior a 5 años y no exceda de 10 años; III. Veintiocho días corridos cuando la antigüedad en el servicio fuera superior a 10 años y no exceda de 20 años, y IV. Treinta y cinco días corridos cuando la antigüedad en el servicio fuera superior a 20 años. Teniendo derecho el patrón de fijar las fechas de vacaciones debiendo dar aviso al trabajador del hogar, con veinte días hábiles de anticipación, y la retribución de las mismas deberán ser satisfechas antes del comienzo de las mismas.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Sin correlativo</p>
<p>Artículo 337.- ... I. Guardar consideración al trabajador doméstico, absteniéndose de todo maltrato de palabra o de obra; II. Proporcionar al trabajador habitación cómoda e higiénica, alimentación sana y suficiente y condiciones de trabajo que aseguren la vida y la salud; y III. El patrón deberá cooperar para la instrucción general del trabajador doméstico, de conformidad con las normas que dicten las autoridades correspondientes.</p>	<p>Artículo 337.- ... I. Guardar consideración al trabajador del hogar, absteniéndose de todo maltrato de palabra o de obra, discriminación y trabajo forzoso u obligatorio. II. Proporcionar al trabajador habitación cómoda e higiénica, alimentación sana y suficiente que comprenda desayuno, comida, cena, y condiciones de trabajo que aseguren la vida y la salud; III. El patrón deberá cooperar para la instrucción general del trabajador del hogar, de conformidad con las normas que dicten las autoridades correspondientes. IV. El patrón y el trabajador del hogar deberán celebrar un contrato en el que se especifique claramente las condiciones salariales y laborales,</p>

<p>Sin correlativo</p>	<p>mismo que se presumirá concertado por tiempo indeterminado; V. Proporcionar al trabajador del hogar, el pago por vacaciones anuales, prima de antigüedad y aginaldo; VI. Proporcionar al trabajador del hogar femenino licencia de maternidad, correspondiente a 45 días anteriores al parto y hasta 45 días después del mismo, con opción a optar por la reducción de la licencia anterior al parto, la cual no podrá exceder a 30 días, acumulando el resto del periodo total de licencia acumulada al periodo de descanso posterior. En caso de nacimiento pretérmino se acumulará al descanso posterior a completar los 90 días corridos, conservando su empleo durante los periodos indicados y de las retribuciones que correspondan al periodo legal de la licencia; VII. Durante la lactancia el patrón deberá otorgar al trabajador del hogar femenino dos descansos extraordinarios por día, de media hora para amamantar a sus hijos; VIII. Otorgar permisos excepcionales con goce de sueldo para los trabajadores con más de seis meses de antigüedad, inasistencia por un total máximo de 10 días al año a fin de atender ciertos acontecimientos de la vida como el matrimonio, fallecimiento, nacimiento o enfermedad de miembros de su familia, en general para atender asuntos familiares de carácter urgente; IX. Proporcionar al trabajador del hogar el derecho a la seguridad social en caso de invalidez, vejez, muerte, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, de servicio de guarderías y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar del trabajador; X. Abstenerse de contratar a personas menores de 16 años; XI. Exigir de los trabajadores del hogar menores a 18 años, un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo; XII. Contratar a favor del trabajador del hogar un seguro por riesgo de trabajo, y XIII. Será responsable de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales que los trabajadores del hogar sufran con motivo o ejercicio de su actividad y estarán obligados al pago de la indemnización correspondiente.</p>
<p>Artículo 338.- ... I. Pagar al trabajador doméstico el salario que le corresponda hasta por un mes; II. Si la enfermedad no es crónica, proporcionarle asistencia médica entre tanto se logra su curación o se hace cargo del trabajador algún servicio asistencial; y III. Si la enfermedad es crónica y el trabajador ha prestado sus servicios durante seis meses por lo</p>	<p>Artículo 338.- ... I. Pagar al trabajador del hogar el salario que le corresponda hasta por un mes; II. Si la enfermedad no es crónica, proporcionarle asistencia médica entre tanto se logra su curación o se hace cargo del trabajador algún servicio asistencial; y III. Si la enfermedad es crónica y el trabajador ha prestado sus servicios durante seis meses por lo</p>

<p>monos, proporcionarle asistencia médica hasta por tres meses, o antes si se hace cargo del trabajador algún asistencial.</p>	<p>monos, proporcionarle asistencia médica hasta por tres meses, o antes si se hace cargo del trabajador algún asistencial.</p>
<p>Artículo 339.- En caso de muerte, el patrón sufragará los gastos del sepelio.</p>	<p>Artículo 339.- En caso de muerte, el patrón sufragará los gastos del sepelio, y sus dependientes económicos tendrán derecho a recibir una indemnización equivalente al 50% de las establecidas en el artículo 337 fracción VI, de la presente Ley.</p>
<p>Artículo 340.- Los trabajadores domésticos tienen las obligaciones especiales siguientes: I. Guardar al patrón, a su familia y a las personas que concurren al hogar donde prestan sus servicios, consideración y respeto; y II. Poner el mayor cuidado en la conservación del menaje de la casa y de las cosas conchadas a su vigilancia y diligencia; III. Cumplir las instrucciones de servicio que se le impartan; IV. Abstenerse y reservarse en los asuntos de la casa de los que tuviere conocimiento en el ejercicio de sus funciones; V. Preservar la inviolabilidad del secreto personal y familiar en materia política, moral religiosa y en las demás cuestiones que hagan a la vida privada e íntima de quienes habitan la casa en la vida privada sus servicios; VI. Desempeñar sus funciones con diligencia y colaboración; y VII. Derecho a formar sindicatos, asociaciones profesionales, así como a declarar huelgas o paros.</p>	<p>Artículo 340.- Los trabajadores del hogar tienen las obligaciones especiales siguientes: I. Guardar al patrón, a su familia y a las personas que concurren al hogar donde prestan sus servicios, consideración y respeto; II. Poner el mayor cuidado en la conservación del menaje de la casa y de las cosas conchadas a su vigilancia y diligencia; III. Cumplir las instrucciones de servicio que se le impartan; IV. Abstenerse y reservarse en los asuntos de la casa de los que tuviere conocimiento en el ejercicio de sus funciones; V. Preservar la inviolabilidad del secreto personal y familiar en materia política, moral religiosa y en las demás cuestiones que hagan a la vida privada e íntima de quienes habitan la casa en la vida privada sus servicios; VI. Desempeñar sus funciones con diligencia y colaboración; y VII. Derecho a formar sindicatos, asociaciones profesionales, así como a declarar huelgas o paros.</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Sin correlativo</p>
<p>Artículo 341.- En causa de rescisión de las relaciones de trabajo el incumplimiento de las obligaciones especiales consignadas en este capítulo.</p>	<p>Artículo 341.- Son causas de rescisión del contrato de trabajo además del incumplimiento de las obligaciones especiales consignadas en este capítulo, las siguientes: I. Por mutuo acuerdo de las partes. Se considerará igualmente que la relación laboral ha quedado extinguida por voluntad concurrente de las partes, si ello resultare del comportamiento concluyente y recíproco de las mismas que</p>

Sin correlativo	<p>indique inequívocamente el abandono de la relación;</p> <p>II. Por renuncia del trabajador del hogar, la que deberá formalizarse mediante documento signado por el trabajador y dirigido a su empleador o por manifestación personal hecha directamente al patrón;</p> <p>III. Por muerte del trabajador del hogar. En caso de muerte, sus causahabientes tendrán derecho a percibir una indemnización equivalente al 50% de la establecida en el artículo 339 de esta Ley. Esta indemnización es independiente de la que se le reconozca a los causahabientes en función de otros regímenes normativos en razón del fallecimiento del trabajador del hogar;</p> <p>IV. Por jubilación del trabajador del hogar;</p> <p>V. Por muerte del patrón. El del trabajador del hogar tendrá derecho a percibir el cincuenta por ciento (50%) de la indemnización prevista en el artículo 339. Cuando la prestación de servicios continúe en beneficio de los familiares;</p> <p>VI. Por muerte de la persona cuya asistencia personal o acompañamiento hubiera motivado la contratación;</p> <p>VII. Por despido dispuesto por el patrón sin expresión de causa o sin justificación;</p> <p>VIII. Por abandono de trabajo, como acto de incumplimiento del trabajador del hogar o sólo se configurará previa constitución en mora mediante intimación hecha en forma fehaciente a que se reintegre al trabajo, por el plazo que impongan las modalidades que resulten en cada caso y que nunca podrá entenderse inferior a dos días hábiles, e</p> <p>IX. Incapacitación permanente, definitiva o mental para cumplir con sus obligaciones, y fuese sobreviniente a la iniciación de la prestación de los servicios.</p>
-----------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Sin correlativo	
Sin correlativo	<p>Artículo 341 Bis.- En caso de extinción del contrato de trabajo el personal deberá, en un plazo máximo de cinco días, desocupar y entregar en perfectas condiciones de higiene la habitación que le fuera otorgada, con los muebles y demás elementos que se le hubieran facilitado. La misma obligación tendrán las personas que convivieren con dicho personal y que no mantuvieran una relación laboral con el empleador.</p>
<p>Artículo 342.- El trabajador doméstico podrá dar por terminada en cualquier tiempo la relación de trabajo, dando aviso al patrón con ocho días de anticipación.</p>	<p>Artículo 342.- El trabajador del hogar podrá dar por terminada la relación contractual en cualquier tiempo, dando aviso al patrón con quince días de anticipación.</p>
<p>Artículo 343.- El patrón podrá dar por terminada la relación de trabajo en cualquier tiempo, dentro de los treinta días siguientes a la iniciación del servicio, y en cualquier tiempo, sin necesidad de comprobar la causa que tenga para ello, pagando la indemnización que correspondiere de conformidad con lo dispuesto en los artículos 40, fracción IV, y 41.</p>	<p>Artículo 343.- El patrón podrá dar por terminada la relación de trabajo, habiendo o no mediado aviso dentro de los treinta días siguientes a la iniciación del servicio; y en cualquier tiempo, sin necesidad de comprobar la causa que tenga para ello, pagando una indemnización equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración, mensual, normal y habitual devengada durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor.</p> <p>En ningún caso la indemnización podrá ser menor a un mes de sueldo calculado sobre la base de lo expresado en el párrafo anterior.</p>
<p>Artículo 998. Al patrón que no facilite al trabajador doméstico que carezca de instrucción, la asistencia a una escuela primaria, se le impondrá multa por el equivalente de 40 a 240 veces el salario mínimo general.</p>	<p>Artículo 998. Al patrón que no facilite al trabajador del hogar que carezca de instrucción, la asistencia a una escuela primaria, se le impondrá multa por el equivalente de 50 a 250 veces el salario mínimo general.</p>

La legislación laboral puede contribuir de forma notable a que los trabajadores domésticos pasen de trabajar en una situación laboral informal y a menudo incierta, a tener una relación de trabajo formalizada. Un contrato de trabajo escrito se considera un paso significativo en este sentido. Dicho esto, aun cuando la ley no exija expresamente que exista un contrato escrito, los instrumentos legislativos pueden desempeñar un papel importante a la hora de esclarecer los derechos y obligaciones de las partes en la relación laboral, al exigir que ciertas condiciones de empleo se establezcan por escrito al inicio de la actividad, y que éstas se entreguen al trabajador (por ejemplo, en forma de documento con datos precisos o de carta de contratación). Además de promover los contratos escritos o las condiciones de empleo, también es importante tomar medidas para asegurar que el trabajador doméstico comprenda estos textos.

Convenio número 189, artículo 7

Todo miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos sean informados sobre sus condiciones de empleo de forma adecuada, verificable y fácilmente comprensible, de preferencia, cuando sea posible, mediante contratos escritos en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, que incluyan en particular:

- a) el nombre y los apellidos del empleador y del trabajador y la dirección respectiva;
- b) la dirección del lugar o los lugares de trabajo habituales;
- c) la fecha de inicio del contrato y, cuando éste se suscriba para un período específico, su duración;
- d) el tipo de trabajo por realizar;
- e) la remuneración, el método de cálculo de la misma y la periodicidad de los pagos;
- f) las horas normales de trabajo;
- g) las vacaciones anuales pagadas y los períodos de descanso, diarios y semanales;
- h) el suministro de alimentos y alojamiento, cuando proceda;

- i) el período de prueba, cuando proceda;
- j) las condiciones de repatriación, cuando proceda; y
- k) las condiciones relativas a la terminación de la relación de trabajo, inclusive todo plazo de preaviso que han de respetar el trabajador doméstico o el empleador

La exigencia de que los trabajadores domésticos tengan un contrato por escrito puede representar un paso importante para reubicar el trabajo doméstico de la economía informal a la formal. Un contrato escrito elimina las dificultades para demostrar la existencia de la relación laboral y los términos acordados, en caso de litigio entre las partes. Habida cuenta del aislamiento y la vulnerabilidad que padecen los trabajadores domésticos, y de que es muy probable que éstos desconozcan sus derechos legales, el contrato de trabajo escrito es un elemento clave para que puedan ejercer sus derechos en la relación de empleo.

Algunos países exigen que haya contratos escritos en el sector del trabajo doméstico y ponen a disposición de los interesados modelos de contratos para facilitar el cumplimiento de este requisito (véase la sección 3.2). A veces, los contratos escritos son obligatorios para determinadas categorías de trabajadores domésticos con mayores necesidades de protección, tales como los trabajadores domésticos migrantes o los contratados por agencias de empleo.¹⁷

La legislación laboral debería prestar la debida atención a la protección de los principios y derechos contemplados en la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 1998. Se trata de la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, la abolición del trabajo infantil, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Estos principios y derechos se hallan incorporados en los ocho convenios fundamentales de la OIT, que se aplican a todos los trabajadores.¹⁸ Asimismo, el Convenio número 189 hace referencia a ellos en el párrafo 2 del artículo 3, destacando su pertinencia e importancia en el contexto del trabajo doméstico.

Convenio número 189, párrafo 2 del artículo 3

Todo miembro deberá adoptar, en lo que respecta a los trabajadores domésticos, las medidas previstas en el presente convenio para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber:

- a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
- d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Los trabajadores domésticos son particularmente vulnerables a las violaciones de los derechos fundamentales en el trabajo, debido a los vínculos históricos que existen entre el trabajo doméstico y la esclavitud y otras formas de servidumbre, los patrones persistentes de discriminación por motivos de sexo, etnia y origen social, entre otros, y el hecho de que el trabajo doméstico es una actividad que a menudo se lleva a cabo de manera informal. Es fundamental instaurar medidas legislativas que aseguren el respeto y la plena realización de los principios y derechos fundamentales en el contexto del trabajo doméstico, para que estos trabajadores puedan ejercer sus derechos y se les garanticen condiciones de trabajo decente.

Este capítulo no pretende ser una guía completa de cómo legislar sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, lo que iría más allá de la finalidad y el alcance de estas pautas.¹⁹ No obstante, las secciones que siguen ponen de relieve algunos ámbitos en los que los empleados de hogar necesitan una protección particular y presentan varios ejemplos de disposiciones jurídicas al respecto.

El aislamiento de los trabajadores domésticos y el hecho de que generalmente no tengan compañeros de trabajo constituyen dificultades prácticas para ejercer su derecho de asociación. Además, en el marco jurídico también puede haber obstáculos a este derecho. Si bien es cierto que constituir organizaciones de trabaja-

dores o de empleadores y afiliarse a ellas es un tema que incumbe a los trabajadores y los empleadores de que se trate, el Estado tiene la responsabilidad de proteger el derecho de los trabajadores domésticos a la libertad sindical. En efecto, para que se pueda ejercer el derecho a la negociación colectiva es necesario, ante todo, que tales organizaciones de trabajadores y de empleadores existan, para representar a los trabajadores domésticos y a sus empleadores.

Convenio número 189, párrafo 3 del artículo 3

Al adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos y los empleadores de los trabajadores domésticos disfruten de la libertad sindical y la libertad de asociación y del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, los miembros deberán proteger el derecho de los trabajadores domésticos y de los empleadores de trabajadores domésticos a constituir las organizaciones, federaciones y confederaciones que estimen convenientes y, con la condición de observar los estatutos de estas organizaciones, afiliarse a las mismas.

Recomendación número 201, párrafo 2

Al adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos disfruten de la libertad sindical y del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, los Miembros deberían:

a) identificar y suprimir las restricciones legislativas o administrativas u otros obstáculos al ejercicio del derecho de los trabajadores domésticos a constituir sus propias organizaciones o a afiliarse a las organizaciones de trabajadores que estimen convenientes, y al derecho de las organizaciones de trabajadores domésticos a afiliarse a organizaciones, federaciones y confederaciones de trabajadores; y

b) contemplar la posibilidad de adoptar o apoyar medidas destinadas a fortalecer la capacidad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, las organizaciones que representen a los trabajadores domésticos y las organizaciones que representen a los empleadores de trabajadores domésticos, con el fin de promover de forma efectiva los intereses de sus miembros, a condición de que se proteja en todo momento la independencia y la autonomía de

dichas organizaciones, en conformidad con la legislación.

Es importante que la legislación que garantiza la libertad sindical incluya a los trabajadores domésticos y sus empleadores en su ámbito de aplicación. En numerosas jurisdicciones, los trabajadores domésticos están amparados formalmente por disposiciones jurídicas relativas a la libertad sindical. Asimismo, algunos Estados han reiterado que los derechos constitucionales en el terreno de la libertad sindical también son aplicables a los trabajadores domésticos.

Es fundamental que se promulguen leyes apropiadas para proteger a los trabajadores domésticos de prácticas de trabajo forzoso u obligatorio, pues son particularmente vulnerables ante tales prácticas debido a su situación de aislamiento en viviendas particulares y como consecuencia de métodos de contratación abusivos o fraudulentos.²⁰ Según lo dispuesto en el Convenio número 29, el trabajo forzoso u obligatorio designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente.²¹ El hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio será objeto de sanciones penales.²²

En lo tocante al trabajo infantil, el derecho internacional define el término “niño” como toda persona menor de 18 años.²³ El trabajo infantil está muy extendido en el servicio doméstico, sobre todo entre las niñas.²⁴

El empleo de menores de 18 años en el trabajo doméstico no es en sí incompatible con las normas internacionales, pero se considera trabajo infantil en determinadas circunstancias: cuando dicha actividad es realizada por niños que no alcanzan la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, o por niños que superan dicha edad mínima cuando el trabajo está comprendido entre las “peores formas de trabajo infantil”, por ejemplo, los trabajos peligrosos.²⁵ Esta sección de la guía se centra, pues, en el establecimiento de una edad mínima de admisión al trabajo doméstico y en la detección y prohibición del trabajo peligroso.

Si bien las personas que superan la edad mínima para el empleo pero que aún no tienen 18 años están legalmente autorizadas a participar en el trabajo doméstico, deberían establecerse salvaguardias para garantizar su debida protección (véase el capítulo 10). De no ser así,

el trabajo doméstico realizado por adolescentes puede llegar a ser peligroso y, por lo tanto, inscribirse en la categoría de peores formas de trabajo infantil.

Fijar una edad mínima de admisión al trabajo o al empleo en el servicio doméstico es una medida reguladora fundamental para acabar con el trabajo infantil en este sector. De hecho, es posible que muchas leyes existentes contra el trabajo infantil todavía no abarquen el trabajo doméstico.

Convenio número 189, párrafo 1 del artículo 4

Todo miembro deberá fijar una edad mínima para los trabajadores domésticos compatible con las disposiciones del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (número 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (número 182), edad que no podrá ser inferior a la edad mínima estipulada en la legislación nacional para los trabajadores en general.

En el Convenio número 138 se establece que la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años.²⁶ La legislación nacional puede permitir que los niños de edad inferior a la edad mínima desempeñen los denominados “trabajos ligeros”.²⁷ Cuando ello se autorice, las disposiciones legislativas deberían limitar de forma estricta la naturaleza y duración de estos trabajos.

Los trabajadores domésticos son mayoritariamente mujeres, migrantes o personas pertenecientes a determinados grupos étnicos o comunidades y grupos sociales desfavorecidos, que son especialmente vulnerables a la discriminación respecto de las condiciones de trabajo y empleo. En otras palabras, a causa de su sexo, raza u origen social, entre otros motivos, reciben un trato menos favorable que los demás trabajadores.

Para que las leyes laborales garanticen y promuevan eficazmente el trabajo decente para los trabajadores domésticos, se debería velar por que estos trabajadores tengan protección jurídica ante el trato discriminatorio. Por ello, las leyes contra la discriminación, incluidas las disposiciones relativas a la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y la protección contra el acoso discriminatorio deberían amparar también a los trabajadores domésticos. Los órganos de la OIT encargados de supervisar la aplicación de las nor-

mas internacionales han llamado la atención sobre la necesidad de colmar las brechas legislativas existentes en este terreno, de conformidad con el Convenio número 111.²⁸

En un plano más general, conseguir que los trabajadores domésticos no sean excluidos de la legislación laboral contribuye también a hacer frente a la discriminación que padecen. En Quebec (Canadá), la exclusión de los trabajadores domésticos del ámbito de aplicación de la Ley sobre las Normas del Trabajo se consideró una discriminación indirecta por motivos de sexo, razón por la cual se puso fin a esta situación²⁹. En el estado de Nueva York, uno de los motivos por los que se adoptó la Carta de Derechos de los Trabajadores Domésticos en 2010 era que “muchos trabajadores domésticos del estado de Nueva York son mujeres de color que, debido a la discriminación por motivos de raza y sexo, son especialmente vulnerables a las prácticas laborales injustas³⁰”.

Si bien esta guía en su conjunto proporciona orientaciones para situar a los trabajadores domésticos en el radio de acción de la legislación laboral, la presente sección se centra en su protección jurídica frente a la discriminación de forma más específica.

Los empleados de hogar, tanto si trabajan en sus países de origen como en el extranjero, son vulnerables a muchas formas de abuso, acoso y violencia, en parte debido a la proximidad física a la familia del empleador y al aislamiento que padecen al trabajar en el domicilio de éste. Los trabajadores domésticos migrantes, sobre todo las mujeres y las niñas, suelen ser todavía más vulnerables debido a una serie de factores limitantes, como el desconocimiento de sus derechos, la falta de respaldo, la discriminación por motivos de género y la dependencia con respecto al empleador por su condición de inmigrantes. Las formas más graves de abuso que sufren los trabajadores domésticos son, entre otras, los abusos de índole sexual, psicológica y física, incluidas la violencia y la privación de alimentos y de libertad. El Convenio número 189 requiere explícitamente la protección efectiva de los trabajadores domésticos contra tales conductas.^{br}

Convenio número 189, artículo 5

Todo Miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protec-

ción efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia.

El derecho penal se ocupará, por lo general, de ciertas formas de abuso y violencia a las que pueden estar expuestos los trabajadores domésticos, estableciendo, entre otras medidas, sanciones para castigar delitos como el trabajo forzoso, la reclusión, las lesiones corporales y las agresiones sexuales. No obstante, ocurre a veces que el abuso y el acoso que padecen algunos trabajadores domésticos no siempre se considera una conducta criminal, aunque pueda atacar contra su dignidad y crear un ambiente de trabajo hostil y coaccionador (por ejemplo, el abuso verbal y la intimidación), y suelen redundar en que los trabajadores domésticos acepten violaciones de sus derechos laborales o abandonen su empleo. La legislación, en particular las leyes laborales, también puede contrarrestar estas formas de abuso y acoso.

Las disposiciones jurídicas destinadas a proteger a los trabajadores del abuso, el acoso y la violencia pueden servir concretamente para:

- definir lo que constituye abuso, acoso y violencia:
- prohibir conductas basadas en el abuso, el acoso o la violencia:
- establecer sanciones disuasorias:
- asignar responsabilidades con respecto a la prevención y la protección:
- establecer medidas preventivas; y
- asignar responsabilidades en cuanto a la supervisión y la puesta en práctica.

Como cuestión de principio, los trabajadores domésticos deberían poder alcanzar libremente con su empleador o empleador potencial un acuerdo sobre la posibilidad de residir en el domicilio de éste. Cuando los trabajadores viven en la casa para la que prestan servicios, las normas con respecto a sus condiciones de vida constituyen un eje esencial a la hora de promover el trabajo decente para ellos. Esta modalidad sigue existiendo en numerosos países, sobre todo en aquéllos donde los trabajadores domésticos son principalmente inmigrantes. En consecuencia, para asegurar que dis-

fruten de condiciones de vida dignas es importante que la legislación estipule las obligaciones de los empleadores a este respecto.

Algunos de los aspectos que se deben abordar en la legislación son la naturaleza del alojamiento, la privacidad del trabajador y la cantidad y calidad de los alimentos, así como el acceso a los medios de comunicación¹, la libertad de salir del lugar de residencia fuera de las horas de trabajo y el derecho a conservar sus documentos de identidad y de viaje. De esta forma, se contribuye a evitar situaciones de trabajo forzoso².

Convenio número 189

Artículo 6

Todo Miembro deberá adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente, así como, si residen en el hogar para el que trabajan, de condiciones de vida decentes que respeten su privacidad.

Artículo 9

Todo miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos:

- a) puedan alcanzar libremente con el empleador o empleador potencial un acuerdo sobre si residirán o no en el hogar para el que trabajan;
- b) que residen en el hogar para el que trabajan no estén obligados a permanecer en el hogar o a acompañar a miembros del hogar durante los períodos de descanso diarios y semanales o durante las vacaciones anuales; y
- c) tengan derecho a conservar sus documentos de viaje y de identidad.

Recomendación número 201, párrafo 17

Cuando se suministre alojamiento y alimentación deberían preverse, atendiendo a las condiciones nacionales, las prestaciones siguientes:

a) una habitación separada, privada, convenientemente amueblada y ventilada, y equipada con un cerrojo cuya llave debería entregarse al trabajador doméstico:

b) el acceso a instalaciones sanitarias, comunes o privadas, que estén en buenas condiciones;

c) una iluminación suficiente y en la medida de lo necesario, calefacción y aire acondicionado en función de las condiciones prevalecientes en el hogar; y

d) comidas de buena calidad y cantidad suficiente, adaptadas, cuando proceda y en la medida de lo razonable, a las necesidades culturales y religiosas de los trabajadores domésticos de que se trate.

Cuando los trabajadores residan en el hogar para el que trabajan, deben ser informados, preferentemente a través de contratos por escrito (véase el artículo 7 del Convenio número 189), de las condiciones con respecto al alojamiento y la comida. Si se contrata a trabajadores domésticos en otro país, éstos deben recibir la información antes de cruzar las fronteras nacionales (véase el artículo 8 del Convenio número 189). Cuando el alojamiento y la comida que ofrece el empleador se consideren parte de la remuneración, la legislación debería también garantizar que dicho pago sólo se pueda efectuar si se cumplen condiciones estrictas.

En Austria, el artículo 4 de la Ley Federal sobre el Servicio Doméstico y los Empleados de Hogares Particulares, de 1962, estipula lo siguiente:

1) Si el trabajador reside en el hogar del empleador y se le asigna una habitación individual, ésta deberá cumplir las normas de salud, construcción y protección contra incendios, y su ubicación deberá ser tal que no atente contra la moral de los empleados. Deberá ser posible calentar dicho dormitorio durante el período en el que sea necesario en función de la temperatura exterior, y el empleado deberá poder cerrarlo con llave desde ambos lados; asimismo, el dormitorio deberá tener el mobiliario adecuado, en particular un armario con cerradura.

2) Si el empleador no puede asignar al trabajador una habitación individual y le ofrece sólo una cama, las disposiciones del párrafo 1 se aplicarán a la ha-

bitación en la que se encuentre dicha cama; sólo será necesario asegurar que se haga lo necesario para que la habitación pueda cerrarse con llave desde el interior.

3) Cuando la remuneración incluya también las comidas, éstas deberán constar de alimentos sanos y adecuados, y por lo general ser las mismas que las que se sirven a los adultos sanos de la familia.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el artículo 21 de la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar, de 2003, especifica las obligaciones del empleador en lo que concierne al alojamiento y la comida:

Son obligaciones del empleador:

...

b) Proporcionar a los(as) trabajadores(as) que habitan en el hogar donde prestan el servicio, una habitación adecuada e higiénica; con acceso a baño y ducha para el aseo personal; la misma alimentación que consume el empleador.

En Uruguay, el decreto del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social de 25 de junio de 2007, emitido en el marco de la Ley 18.065, regula el suministro de alojamiento y comida por parte del empleador de la siguiente manera:

Artículo 11. (Derecho a la alimentación y habitación). Todo empleador que contrate personal para realizar trabajo doméstico, bajo la modalidad “sin retiro”, deberá proporcionar alimentación y habitación.

La alimentación deberá ser sana y suficiente, y comprenderá como mínimo el desayuno, el almuerzo y la cena, conforme a los usos y costumbres de la casa. La habitación deberá ser privada, amueblada e higiénica.

En Singapur, la legislación establece exhaustivamente las obligaciones de los empleadores de trabajadores domésticos migrantes. El Reglamento sobre el empleo de mano de obra extranjera (permisos de trabajo), en su anexo, parte I, artículo 4, establece lo siguiente:

El empleador asumirá los costos que entrañe el mantenimiento de los trabajadores extranjeros en Singapur.

Esto incluye el suministro de una alimentación adecuada y de los tratamientos médicos necesarios... Asimismo, el empleador deberá proporcionar al trabajador extranjero un alojamiento aceptable, conforme a los requisitos establecidos en cualquier ley, regulación, directiva, directriz, circular u otro instrumento similar emitido por el gobierno de Singapur.

En Hong Kong (China), el Contrato Tipo de Empleo aplicable a los trabajadores domésticos contratados en el extranjero establece la obligación por parte del empleador de proporcionarles gratuitamente comida y alojamiento, si bien es posible abonarles una asignación en lugar de proporcionarles las comidas. El anexo sobre alojamiento y tareas domésticas que se adjunta al contrato fija un nivel mínimo de decencia en lo que se refiere al alojamiento proporcionado, e incluso aporta ejemplos de alojamientos inadecuados (“dormir en camas improvisadas en un pasillo sin apenas privacidad o compartir la habitación con un adulto o adolescente del sexo opuesto”). La naturaleza y el tamaño del alojamiento y las instalaciones conexas deben especificarse en el anexo, que ha de ser firmado por ambas partes.

Al igual que cualquier otro trabajador, los empleados domésticos tienen derecho a una limitación razonable de la duración del trabajo.³³ La regulación del tiempo de trabajo es indispensable para garantizar este derecho, pues puede ocurrir que algunos empleadores esperen que los trabajadores domésticos se mantengan a su disposición en todo momento, sobre todo cuando éstos residen en el hogar para el que trabajan. Dado que los trabajadores domésticos suelen cuidar a niños, enfermos o ancianos, regular el tiempo de trabajo de manera adecuada permite asegurarse de que tales servicios no implican un número excesivo de horas de trabajo. La realidad es que al limitar las horas de trabajo se contribuye a proteger la salud de los trabajadores domésticos y su capacidad para mantener un equilibrio entre la vida familiar y la laboral.

Cuando no exista una regulación del tiempo de trabajo, los empleados de hogar tal vez no reciban una compensación justa y coherente por su trabajo. La regulación del tiempo de trabajo crea una situación de transparencia en cuanto a la remuneración de los trabajadores domésticos y es clave para evitar su explotación, ya sea ésta intencional o accidental. Por otro lado, distinguir el tiempo de trabajo del tiempo libre

también contribuye a garantizar la libertad de movimiento del trabajador y su derecho a participar en actividades sindicales.³⁴

La heterogeneidad de las tareas que abarca el trabajo doméstico y el hecho de que algunas puedan tener que efectuarse fuera del horario normal de trabajo dificultan la regulación en este ámbito. Con el fin de limitar eficazmente las horas de trabajo, los instrumentos legislativos y normativos deberían abordar estas dificultades de forma clara y exhaustiva.³⁵

El Convenio número 189 hace hincapié en la importancia de establecer normas con respecto al tiempo de trabajo, así como a las horas extraordinarias, los períodos de descanso diarios y semanales, las vacaciones anuales pagadas y los períodos de disponibilidad laboral inmediata, con el objetivo de que los trabajadores domésticos disfruten de niveles de protección equivalentes a los de los demás trabajadores. En este sentido, el Convenio subraya la necesidad de tener en cuenta las características especiales del trabajo doméstico - que pueden variar de un país a otro- al diseñar dichas regulaciones. La Recomendación número 201 ofrece más orientaciones sobre el tema del tiempo de trabajo.³⁶

Convenio número 189, artículo 10

1. Todo miembro deberá adoptar medidas con miras a asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, los períodos de descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas, en conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico.
2. El período de descanso semanal deberá ser al menos de 24 horas consecutivas.
3. Los períodos durante los cuales los trabajadores domésticos no disponen libremente de su tiempo y permanecen a disposición del hogar para responder a posibles requerimientos de sus servicios deberán considerarse como horas de trabajo, en la medida en que se determine en la legislación nacional o en convenios colectivos o con arreglo a cualquier otro mecanismo acorde con la práctica nacional.

Regular las “horas normales de trabajo” fijando límites diarios y semanales para las horas trabajadas es un método importante y ampliamente reconocido para garantizar que los trabajadores en cuestión disfruten de ese derecho. El concepto de “horas normales de trabajo” se refiere al número máximo de horas de trabajo durante un período de tiempo determinado, por encima del cual rigen las normas relativas a las horas extraordinarias.³⁷

En Francia, el apartado 3,1 del artículo 15 del Convenio colectivo nacional del personal de empleadores particulares fija en 40 horas semanales las horas normales de trabajo de los trabajadores domésticos.

El Código del Trabajo de Kazajstán, en su artículo 215 (1), establece que “las normas sobre la duración del trabajo y de los períodos de descanso establecidas en el presente Código se aplicarán al personal del servicio doméstico”. Por consiguiente, entre otras normas sobre el tiempo de trabajo, queda dispuesto que las horas normales de trabajo no deben ser más de 40 por semana (artículo 77) y ocho por día (artículo 82).

En Portugal, el decreto Ley número 235/92, de 24 de octubre de 1992, que establece el régimen jurídico de las relaciones de trabajo originadas por los contratos de trabajo doméstico, fija en 44 el número total de horas de trabajo semanales para el servicio doméstico y permite que este número de horas pueda alcanzarse en promedio a lo largo de varias semanas (artículo 13, párrafos 1 y 3).

En la Federación de Rusia, el artículo 305 del Código del Trabajo de 2002, que también se aplica a los trabajadores domésticos, establece que el horario y el tiempo de trabajo deben ser definidos por el trabajador y el empleador (persona física), tras llegar a un acuerdo. No obstante, la semana laboral debe limitarse a las horas semanales normales fijadas en el Código del Trabajo.

El artículo 10 de la Resolución Sectorial 7 de Sudáfrica establece las horas normales de trabajo diarias y semanales para los trabajadores domésticos, así como el número máximo de horas que es posible trabajar por día, en función del número de días trabajados por semana:

Un empleador no podrá exigir ni permitir a un trabajador doméstico trabajar más de:

a) 45 horas durante cualquier semana y b) nueve horas durante cualquier día de una semana en la que trabaje un máximo de cinco días, o bien c) ocho horas durante cualquier día de cualquier semana en la que trabaje más de cinco días.

El párrafo 1 del artículo 19 de la Ley de Empleo y Relaciones Laborales de 2004, de la República Unida de Tanzania, que también ampara a los trabajadores domésticos, dispone que el número máximo de días ordinarios u horas que un empleador puede exigir o permitir trabajar es de: a) seis días durante cualquier semana, b) 45 horas durante cualquier semana y c) nueve horas durante cualquier día.

El artículo 2 de la Ley número 18.065 del Uruguay estipula lo siguiente:

Establece la limitación de la jornada laboral de las/os trabajadoras/es domésticas/os en un máximo legal de ocho horas diarias, y de cuarenta y cuatro horas semanales.

A fin de que las disposiciones sobre las horas normales de trabajo brinden una protección realista a los trabajadores domésticos, los instrumentos legislativos y normativos deberían fijar criterios y límites con respecto a las horas extraordinarias.

El establecimiento de un número máximo de horas extraordinarias constituye un aspecto importante de la regulación legislativa, en lo que concierne a los empleados del hogar. En algunos casos, dicha regulación está comprendida en la legislación de aplicación general que ampara a los trabajadores domésticos, pero en otros, las disposiciones sobre horas extraordinarias en relación con dichos trabajadores figuran en instrumentos legislativos que se ocupan específicamente de este sector.

En Francia, el artículo 15, sección b), párrafo 3 del convenio colectivo nacional sobre el trabajo doméstico, limita a diez el número de horas extraordinarias por cualquier período de una semana, y a un promedio de ocho el número de horas extraordinarias semanales durante cualquier período de 12 semanas consecutivas.

Según el artículo 11 de la Resolución Sectorial 7 de Sudáfrica, un empleador no puede exigir ni permitir que un empleado trabaje más de 12 horas, incluidas las

horas extraordinarias, durante cualquier día, ni que sobrepase más de 15 horas extraordinarias durante cualquier semana.

En Austria, el artículo 5, párrafo 5, de la Ley Federal sobre el Servicio Doméstico y los Empleados de Hogares Particulares estipula que “El número de horas de trabajo [normales] previsto [...] más arriba sólo puede rebasarse en casos excepcionales”.

Un aspecto importante de las disposiciones jurídicas que regulan las horas extraordinarias es el carácter consensual de esta cuestión. Sin embargo, algunas leyes también permiten que los empleadores exijan horas extraordinarias en situaciones de emergencia, dentro de límites bien definidos.

La regulación de las pausas y los períodos de descanso es también importante para proporcionar condiciones de trabajo decente a los trabajadores domésticos y viene a complementar la disposición de las horas normales de trabajo y la regulación de las horas extraordinarias, antes examinadas.

Un período de descanso diario es un descanso prolongado que tiene lugar dentro de cada intervalo de 24 horas, y el descanso semanal es un período de descanso más largo, que debe disfrutarse un día fijo de cada período de siete días. El Convenio número 189 se ocupa del descanso diario y semanal en su artículo 10, párrafos 1 y 2, mientras que la Recomendación número 201 aporta más orientaciones sobre el descanso semanal. En efecto, en muchos países, la legislación sobre el tiempo de trabajo contiene disposiciones que fijan el número de horas de descanso diario y semanal para los trabajadores domésticos.

En Irlanda, el artículo 5, párrafo 1, del Código de prácticas para la protección de las personas empleadas en hogares de otras personas incorpora, a efectos de referencia, los requisitos relativos al período de descanso de aplicación general para todos los trabajadores, conforme a lo dispuesto en la Ley de Organización del Tiempo de Trabajo, de 1997, otorgando así a los trabajadores domésticos el derecho a un descanso periódico, al igual que los demás trabajadores.

En el artículo 16 de la Resolución Sectorial 7 de Sudáfrica se regulan los períodos de descanso diario y semanal de la siguiente manera:

1) El empleador deberá conceder a un trabajador doméstico:

a) un período de descanso diario de al menos doce horas consecutivas entre el final de su trabajo y el comienzo de la jornada laboral del día siguiente;

b) (un) período de descanso semanal de al menos 36 horas consecutivas en el que, a menos que se convenga otra cosa, deberá estar incluido un domingo.

2) Mediante acuerdo escrito, el período de descanso diario previsto en el apartado a) del párrafo 1 podrá ser reducido a diez horas cuando el trabajador doméstico:

a) viva en el lugar de trabajo...; y

b) tenga pausas de al menos tres horas para comer.

En Austria, el artículo 5, párrafos 3 y 4, de la Ley Federal sobre el Servicio Doméstico y los Empleados de Hogares Particulares establece distintos períodos de descanso en función de si los trabajadores viven o no en el domicilio del empleador, pero en ambos casos exige que el período de descanso incluya el tiempo comprendido entre las 21 horas y las 6 horas de la mañana siguiente (para trabajadores menores de 18 años se conceden períodos de descanso que brindan mayor protección).

3) Los trabajadores que residan en el hogar del empleador y que hayan cumplido 18 años tendrán derecho a disfrutar de un período de descanso de al menos diez horas, que debe incluir el tiempo comprendido entre las 21 horas y las 6 horas de la mañana siguiente.

4) Los trabajadores que no residan en el hogar del empleador y que hayan cumplido 18 años tendrán derecho a disfrutar de un período de descanso de al menos 13 horas, que debe incluir el tiempo comprendido entre las 21 horas y las 6 horas de la mañana siguiente.

En España, el artículo 9, párrafo 4, del Real Decreto 1620/2011 establece las normas sobre el descanso diario:

Entre el final de una jornada y el inicio de la siguiente deberá mediar un descanso mínimo de doce horas. El descanso entre jornadas del empleado de hogar interno podrá reducirse a diez horas, compensando el resto [es decir, la diferencia entre 12 horas y el período de descanso efectivo] hasta doce horas en períodos de hasta cuatro semanas.

El empleado de hogar interno dispondrá, al menos, de dos horas diarias para las comidas principales, y este tiempo no se computará como de trabajo.

La Ley número 18.065 del Uruguay prevé 36 horas ininterrumpidas de descanso semanal y al menos diez horas de descanso después de cada día de trabajo, y especifica que los trabajadores domésticos que viven en el domicilio del empleador tienen derecho a un descanso mínimo nocturno de nueve horas consecutivas (artículo 5).

Para que las normas sobre el tiempo de trabajo que se aplican a los empleados de hogar sean eficaces en la práctica, deberán estipular las razones en las que excepcionalmente los trabajadores deban realizar tareas durante sus períodos de descanso diario y semanal.

Recomendación número 201, párrafo 12

En la legislación nacional o en convenios colectivos se deberían definir las razones por las cuales se podría exigir a los trabajadores domésticos que presten servicio durante el período de descanso diario o semanal, y se debería prever un período de descanso compensatorio apropiado, independientemente de toda compensación financiera.

Así, en algunos Estados la legislación permite excepciones a los períodos de descanso estipulados en determinadas circunstancias especiales o por acuerdo entre las partes y, en general, se establece que debe asignarse una compensación en forma de dinero, tiempo libre o ambas cosas.

En Austria, el artículo 5, párrafo 6, de la Ley Federal sobre el Servicio Doméstico y los Empleados de Hogares Particulares estipula que en circunstancias excepcionales o urgentes será posible incumplir los requisitos relativos a las pausas y el descanso diarios, para lo que se exige una compensación monetaria, tiempo libre remunerado o ambas cosas:

...

Las pausas y los períodos de descanso nocturno establecidos en los párrafos 3 y 4 anteriores sólo podrán ser interrumpidos cuando sea necesario que el empleado trabaje durante esos períodos por razones urgentes, inaplazables o inevitables. Debe abonarse un pago suplementario por dicho trabajo, independientemente de que se conceda tiempo para compensar la menor duración de las pausas o de los períodos de descanso nocturno.

En Finlandia, el artículo 11 de la Ley sobre el Empleo de Trabajadores del Hogar establece que las partes pueden estar de acuerdo en suspender con carácter excepcional el cumplimiento de los requisitos de descanso semanal, siempre y cuando se disponga claramente el pago de una compensación monetaria o la reducción de las horas de trabajo.

Si un período de descanso semanal se reduce temporalmente con el consentimiento del trabajador en situaciones que no sean emergencia, el tiempo de descanso no disfrutado deberá ser deducido del horario normal de trabajo del empleado, a más tardar durante el mes civil siguiente o bien, con el consentimiento del trabajador, podrá ser remunerado según se indica a continuación (doble de la tarifa habitual)

En algunos casos, se ha considerado conveniente permitir acumular el derecho al descanso semanal en períodos de dos semanas.

Recomendación número 201, subpárrafo 3 del párrafo 12

Cuando en la legislación nacional o en convenios colectivos se prevea que el descanso semanal podrá acumularse en un período de más de siete días para los trabajadores en general, dicho período no debería exceder de 14 días en lo que atañe a los trabajadores domésticos.

Las vacaciones anuales y el derecho a disfrutar de los días festivos son otros aspectos importantes de la regulación del tiempo de trabajo que se debería aplicar a los trabajadores domésticos. Las vacaciones no sólo proporcionan a los trabajadores domésticos el tiempo necesario para el descanso y el esparcimiento, sino que les permiten también asumir las responsabilidades fa-

miliares y, en un plano más general, lograr un equilibrio entre el trabajo y la vida privada. Estos períodos de vacaciones pueden tener especial importancia para las personas que han debido emigrar al extranjero o en su propio país, sin sus familias. En las secciones siguientes se ofrecen también algunos ejemplos de la forma en que los Estados han abordado los permisos o licencias por enfermedad y maternidad.

En las disposiciones legislativas relativas a las vacaciones anuales retribuidas se debería especificar la duración mínima de las vacaciones pagadas a que tienen derecho los trabajadores domésticos, la cual no debería ser inferior a la duración de las vacaciones anuales de que disfruten otros trabajadores.³⁸

Además de determinar la duración de las vacaciones anuales pagadas, la legislación puede ser la vía para regular aspectos como el momento en que comienza el derecho a vacaciones, los períodos en que el trabajador podrá tomar las vacaciones, el número máximo de días que puede tener un intervalo continuo de vacaciones o licencia y/u otras modalidades relativas al ejercicio de este derecho. Entre las disposiciones relativas a las vacaciones anuales también se pueden indicar expresamente que éstas son obligatorias y que el empleador no puede pedir a la persona a su servicio que trabaje durante dichas vacaciones anuales. También se puede precisar claramente que el tiempo (al margen del trabajo) que el trabajador doméstico pasa con la familia del empleador a petición de éste no debe contabilizarse en las vacaciones anuales del trabajador.

Recomendación número 201, párrafo 13

El tiempo dedicado por los trabajadores domésticos al acompañamiento de los miembros del hogar durante las vacaciones no se debería contabilizar como período de vacaciones anuales pagadas de estos trabajadores.

En Belarús, el artículo 312, párrafo 3, del Código del Trabajo, de 1999, dispone que los trabajadores domésticos tienen derecho a vacaciones anuales pagadas de una duración de al menos 21 días civiles con arreglo a las condiciones generales establecidas en dicho Código del Trabajo (artículo 155).

En Francia, el Convenio colectivo nacional del personal de empleadores particulares prevé, en su artículo 16, cuatro semanas de vacaciones anuales pagadas que

se acumulan en intervalos mensuales a lo largo del año, e impone algunas condiciones en cuanto a los períodos en que se deben tomar dichas vacaciones y a su continuidad:

a) Obtención del derecho a vacaciones pagadas: Tiene derecho a vacaciones anuales pagadas toda persona asalariada (ya sea a tiempo completo o a tiempo parcial) que en el curso del año de referencia (contado desde el 1 de junio del año anterior al 31 de mayo del año en curso) demuestre que ha estado empleada por un mismo empleador durante un período equivalente a un mínimo de un mes de presencia en el trabajo.

b) Duración de las vacaciones: La duración de las vacaciones pagadas anuales ha de ser de dos y medio días hábiles por mes de presencia en el trabajo (o por un período de cuatro semanas o por períodos equivalentes a 24 días), sea cual sea el horario habitual de trabajo.

A menos que las partes hayan concertado un acuerdo distinto sobre esta materia, la fecha de inicio de las vacaciones será fijada por el empleador, previéndose un plazo de notificación suficiente (de dos meses como mínimo) que debe figurar en el contrato de trabajo, a fin de permitir que la persona asalariada organice sus vacaciones.

c) Disfrute de las vacaciones Es obligatorio tomar las vacaciones anuales: A menos que las partes hayan concertado un acuerdo distinto sobre esta materia, debería concederse un período continuo de vacaciones de dos semanas como mínimo (o 12 días hábiles consecutivos) entre el 1° de mayo y el 31 de octubre del mismo año. Cuando el derecho a vacaciones acumulado sea inferior a 12 días hábiles, estas vacaciones deberán tomarse en su totalidad y de manera continua.

En Sudáfrica, el artículo 19 de la Resolución Sectorial 7 prevé vacaciones pagadas que podrán otorgarse una vez al año o según otra periodicidad especificada en un acuerdo entre las partes, en el entendido de que tales vacaciones podrán disfrutarse en un solo intervalo continuo si el trabajador así lo solicita:

1) El empleador debe conceder al trabajador doméstico:

a) al menos tres semanas de vacaciones anuales con salario completo por cada 12 meses de empleo efectivo (el “ciclo de las vacaciones anuales”);

b) de común acuerdo, al menos un día de vacaciones anuales con salario completo por cada 17 días de trabajo efectuados por el empleado doméstico o respecto de los cuales éste tenía derecho a recibir su salario; o

c) de común acuerdo, una hora de vacaciones anuales con salario completo por cada 17 horas de trabajo efectuadas por el empleado doméstico o respecto de las cuales éste tenía derecho a recibir su salario.

...

4) El empleador debe:

a) otorgar al menos tres semanas de vacaciones anuales con salario completo por cada 12 meses de empleo efectivo (el «ciclo de las vacaciones anuales») que se disfrutarán a más tardar seis meses después de haber finalizado el ciclo de las vacaciones anuales o el año en que el trabajador doméstico obtuvo dichas vacaciones;

b) permitir que se disfruten en un solo intervalo continuo las vacaciones obtenidas en un año, si así lo solicita el trabajador doméstico.

...

7) El empleador del trabajador doméstico no podrá exigir ni permitir que éste le preste servicios durante ningún período de vacaciones anuales.

8) El empleador del trabajador doméstico no podrá requerir que éste acepte un pago en sustitución de las vacaciones pagadas a que tiene derecho según este artículo, salvo en caso de terminación de la relación de empleo conforme a lo dispuesto en el artículo 25.

En Turkmenistán, de conformidad con el artículo 292 del Código del Trabajo de 2009, el tiempo de trabajo y las vacaciones anuales pagadas se definen por acuerdo mutuo entre el trabajador y el empleador. La duración

de las vacaciones anuales pagadas no puede ser menor que la duración fijada por el Código del Trabajo.

También son pertinentes las disposiciones que precisan las modalidades de pago de una compensación o indemnización por determinados períodos de las vacaciones anuales. Por ejemplo, en dichas disposiciones se puede exigir el pago de una indemnización al trabajador doméstico antes del comienzo de las vacaciones, o puede preverse una asignación o bonificación compensatoria. Además, en el caso de los trabajadores domésticos cuya remuneración comprende algunas formas de pago en especie que no podrán recibir durante el período de vacaciones, tal vez haya que reclamar también el pago de una suma en efectivo equivalente al valor de dichas formas de remuneración en especie.

Asegurar que los trabajadores domésticos también disfruten de los días festivos a que tienen derecho los trabajadores en general no sólo es coherente con los demás esfuerzos que se despliegan para lograr la igualdad de acceso a condiciones de trabajo decentes para los trabajadores domésticos, sino que también constituye un reconocimiento de que estos trabajadores son miembros de pleno derecho de las sociedades en que viven. En algunos países, la legislación aplicable a los trabajadores domésticos establece su derecho a disfrutar de los días festivos, si bien admiten expresamente la posibilidad de que el trabajador doméstico pueda trabajar durante dichos días festivos a condición de que esté de acuerdo en hacerlo. Para tales casos, la legislación suele prever una compensación monetaria determinada, superior a la tasa del salario normal del trabajador, o tiempo libre compensatorio.

En Zimbabwe, el Reglamento sobre las relaciones laborales y el empleo (trabajadores domésticos), de 1992, prevé en su artículo 14 lo siguiente:

1) Se concederá a los trabajadores domésticos permiso para ausentarse los días festivos, y se deberá pagarles su salario diario habitual por cada día festivo:

En el entendido de que, cuando el trabajador doméstico acepte trabajar un día festivo, se le deberá abonar, además del pago contemplado en este párrafo 1, un subsidio correspondiente al tiempo trabajado en ese día festivo calculado con arreglo a las disposiciones del artículo 8 (Horas extraordinarias).

2) Ningún día festivo trabajado por el empleado de hogar podrá deducirse de los días de trabajo habituales ni intercambiarse con uno de éstos sin el consentimiento del empleado:

En el entendido de que, cuando el trabajador doméstico dé su consentimiento, tendrá derecho a por lo menos dos días de descanso por cada día festivo o medio día festivo trabajado, o a un día libre por cualquier período inferior trabajado en un día festivo.

Análogamente, el artículo 18 de la Resolución Sectorial 7 de Sudáfrica establece un mecanismo de compensación de los trabajadores domésticos que convengan en trabajar durante parte de un día festivo o todo dicho día:

1) El empleador no podrá exigir que un trabajador doméstico trabaje en un día festivo, a menos que esa eventualidad esté prevista en un acuerdo entre las partes.

2) Si el día festivo de que se trate cae en un día en el que el trabajador doméstico hubiera prestado servicios normalmente, el empleador deberá pagar al trabajador doméstico [...] que preste servicios en dicho día festivo al menos el doble del salario diario habitual.

3) Si un trabajador doméstico... presta servicios en un día festivo en el que no hubiera trabajado normalmente, el empleador deberá pagarle una cantidad igual a:

a) la remuneración diaria del trabajador doméstico más...

b) la remuneración horaria del trabajador doméstico por cada hora trabajada en dicho día festivo.

4) El empleador deberá pagar al trabajador doméstico el trabajo efectuado en un día festivo en las mismas fechas de pago de los días habituales de trabajo.

En el marco de las disposiciones legislativas que regulan la licencia de enfermedad podrán determinarse la duración de dicha licencia y definirse los criterios y requisitos para tener derecho a esa licencia. La au-

sencia temporal del trabajo por motivo de enfermedad o lesión no debería constituir una causa justificada de terminación de la relación de trabajo³⁹. Los mecanismos de seguridad social que permiten preservar los ingresos durante la licencia de enfermedad, incluidas las prestaciones en caso de enfermedad, deberían extenderse gradualmente a los trabajadores domésticos en los países que aún no lo hayan hecho.⁴⁰ Cuando proceda, se podrá hacer recaer en el empleador la responsabilidad de remunerar al trabajador en caso de enfermedad o de proporcionarle otras formas de apoyo.

En Austria, el artículo 10 de la Ley federal sobre el servicio doméstico y los empleados de hogares particulares establece lo siguiente:

1) Cuando, después de haber entrado al servicio del empleador, la persona asalariada se encuentre en la imposibilidad de trabajar debido a una enfermedad (o accidente) que no sea el resultado de actos intencionales o de negligencias graves, esta persona conservará su derecho a remuneración durante un período de hasta seis semanas. El derecho a remuneración se prolongará a ocho semanas cuando la relación de trabajo exista desde hace cinco años, a diez semanas cuando dicha relación de trabajo exista desde hace 15 años y a doce semanas cuando la relación de trabajo se haya mantenido de forma ininterrumpida durante 25 años. En cada caso, la persona asalariada tendrá derecho a percibir la mitad de la remuneración por un periodo adicional de cuatro semanas.

...

4) Cuando la imposibilidad de trabajar sea consecuencia de un accidente ocurrido en el trabajo o de una enfermedad profesional según los términos de las normas establecidas por la institución de seguro de accidentes competente, la persona asalariada tendrá derecho, desde el inicio de la relación laboral, a continuar percibiendo su remuneración hasta ocho semanas. La duración de este derecho a la remuneración se incrementará hasta diez semanas cuando la relación de trabajo se haya mantenido sin interrupción durante 15 años.

En particular, en esta ley también se precisa que, en las circunstancias a que se refiere el artículo 10, los traba-

jadores domésticos no podrán ser despedidos (véase el artículo 11).

El Código del Trabajo de Vietnam, en su artículo 139, párrafo 2, impone al empleador una obligación de carácter general en el sentido de cuidar de los trabajadores domésticos enfermos o lesionados:

El empleador tiene la obligación de respetar el honor y la dignidad de los empleados de hogar y de asegurar que reciban los cuidados y tratamientos necesarios en caso de enfermedad o de accidente.

En Zambia, el artículo 8 del decreto sobre los salarios mínimos y las condiciones de trabajo (trabajadores domésticos), de 2011, establece lo siguiente:

El empleador deberá otorgar al trabajador doméstico una licencia pagada con salario completo [...] de no menos de dos días por mes, con arreglo a las siguientes condiciones:

- a) excepto en el caso de terminación de la relación de trabajo, el trabajador doméstico tendrá derecho a licencia sólo después de haber prestado servicios al empleador durante un período continuo de por lo menos seis meses;
- b) las vacaciones pagadas y los domingos no se incluirán en el cálculo del período de licencia;
- c) el empleador tendrá derecho a examinar detenidamente las solicitudes de licencia, teniendo debidamente en cuenta los intereses de la familia, antes de dar su acuerdo en cuanto a las fechas en que podrá tomarse la licencia de que se trate.

El derecho a la licencia de maternidad tiene particular importancia en el sector del trabajo doméstico debido a que la gran mayoría de los trabajadores domésticos son mujeres. Por consiguiente, la legislación debería extender a las trabajadoras domésticas la misma protección relativa a la maternidad que se proporciona a las trabajadoras de otros sectores.⁴¹

Aun cuando la presente sección se centra en la licencia de maternidad, hay que tener en cuenta que la protección de la maternidad para las trabajadoras domésticas también debería comprender otras cuestiones conexas, como la protección contra la discriminación

por motivo de embarazo o de maternidad (en particular, el despido discriminatorio),⁴² y el establecimiento de un sistema de prestaciones en efectivo para las mujeres que se ausentan del trabajo haciendo uso de su licencia de maternidad. En el Convenio número 189 se preconiza la aplicación de medidas que garanticen a los trabajadores domésticos condiciones no menos favorables que las que rigen para los trabajadores en general, en materia de protección de la seguridad social y específicamente con respecto a la maternidad.⁴³

En Francia, el Convenio colectivo nacional del personal de empleadores particulares establece en su artículo 23 (Maternidad - Adopción - Licencia parental) que “las personas asalariadas empleadas por particulares están amparadas por normas específicas previstas en el Código del Trabajo”.

En Zimbabwe, el Reglamento sobre las relaciones laborales y el empleo (trabajadores domésticos), de 1992, establece en su artículo 21, párrafo 1, lo siguiente:

Para evitar toda duda, valga precisar que cada trabajadora doméstica tendrá derecho a la licencia de maternidad, con arreglo al artículo 19 de la Ley de Relaciones Laborales, de 1985.

El artículo 22 de la Resolución Sectorial 7 de Sudáfrica establece requisitos específicos sobre la licencia de maternidad otorgada a las trabajadoras domésticas, tanto con respecto a la duración como al período en que puede ejercerse ese derecho:

- 1) Toda trabajadora doméstica tiene derecho a por lo menos cuatro meses consecutivos de licencia de maternidad.
- 2) La trabajadora doméstica puede comenzar la licencia de maternidad:
 - a) en cualquier momento a partir de cuatro semanas antes de la fecha prevista del parto, a menos que convenga en otro momento; o
 - b) en una fecha a contar de la cual un médico o una partera certifiquen que su alejamiento del trabajo es necesario para la salud de la trabajadora doméstica o la de su hijo por nacer.

3) Toda trabajadora doméstica puede estar ausente del trabajo durante seis semanas después del nacimiento de su hijo, a menos que un médico o una partera certifique que está en buenas condiciones de salud para reintegrarse al trabajo.

4) Toda trabajadora doméstica que tenga un aborto espontáneo durante el tercer trimestre de embarazo o un niño mortinato tendrá derecho a una licencia de maternidad de seis semanas después del aborto espontáneo o de la muerte fetal, independientemente de que la trabajadora doméstica se encuentra ya disfrutando de la licencia de maternidad en el momento del aborto espontáneo o de la muerte fetal.

En particular, la Resolución Sectorial 7 de Sudáfrica también establece que el despido de una trabajadora por motivo de su embarazo o de su intención de quedar embarazada o por cualquier otro motivo relacionado con su embarazo, así como la negativa a permitir que una trabajadora regrese de la licencia de maternidad para reanudar el trabajo, es automáticamente injustificado en virtud de las disposiciones de la Ley de Relaciones Laborales de 1995. Tales disposiciones extienden a las trabajadoras domésticas la protección contra la discriminación, en un ámbito que necesita singularmente dicha protección.

En el apartado e) de su artículo 5, el Convenio núm. 158 establece que la ausencia del trabajo durante la licencia de maternidad no puede constituir un motivo válido para el despido. Muchos países, a través del mundo, han incorporado esta norma a su legislación laboral.⁴⁴

También se considera la posibilidad de conceder otros permisos y licencias, remunerados o no, en relación con ciertos acontecimientos de la vida, como el matrimonio o el fallecimiento, el nacimiento o la enfermedad de miembros de la familia, o en general para atender asuntos familiares de carácter urgente. Así, la Recomendación número 201 promueve políticas y programas orientados a atender las necesidades de los trabajadores domésticos en cuanto a lograr un equilibrio entre la vida laboral y la vida personal, y a asegurar que los trabajadores domésticos se tengan en cuenta en el marco de los esfuerzos más generales encaminados a conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares.⁴⁵

En Burkina Faso, el decreto número 2010-807/PRES/PM/MTSS de 31 de diciembre de 2010 que establece las condiciones de trabajo del personal doméstico prevé, en su artículo 14, permisos excepcionales para los trabajadores con más de seis meses de antigüedad, que les permiten ausentarse por un total máximo de diez días al año a fin de atender determinadas circunstancias familiares que deben demostrarse con la documentación apropiada.

En Sudáfrica, el artículo 21 de la Resolución Sectorial 7 prevé cinco días de «licencia pagada de responsabilidad familiar» en el caso de parto, o de enfermedad o fallecimiento de ciertos miembros de la familia, para los trabajadores domésticos que hayan alcanzado una determinada antigüedad en su empleo y que trabajen por lo menos un cierto número de días por semana para el empleador.

El trabajo doméstico es una de las actividades laborales peor pagadas, en cualquier mercado de trabajo. El hecho de que esta actividad sea generalmente infravalorada y mal remunerada obedece, en parte, al hecho de que en ella se repiten tareas que tradicionalmente han sido realizadas sin remuneración por las mujeres miembros del hogar, por lo que se considera que no requieren calificaciones y que carecen de valor.⁵

Incluir a los trabajadores domésticos en el ámbito de cobertura de un régimen de salario mínimo es uno de los medios para elevar el nivel inadecuadamente bajo de los salarios practicados en este sector.

Convenio número 189, artículo 11

Todo miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo.

Las leyes sobre el salario mínimo existentes en distintos países enfocan de diversas maneras la cuestión del salario mínimo para los trabajadores domésticos. Con todo, se destacan dos opciones principales:

- 1) la cobertura brindada, por una tasa de salario mínimo nacional de aplicación general: y
- 2) la cobertura brindada por una tasa o tasas de ámbito sectorial o a nivel de ocupación. También

hay variaciones en cuanto al mecanismo utilizado para fijar las tasas de salario mínimo y en cuanto a la participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. El tipo de cobertura, el mecanismo previsto para fijar y ajustar los salarios mínimos, así como los criterios para determinar las tasas aplicables a los trabajadores domésticos y los niveles efectivos de su remuneración deben ser determinados en el contexto de cada país en particular.

El mecanismo y los procedimientos para fijar los salarios mínimos de los trabajadores domésticos pueden ser los mismos que se utilicen para establecer los salarios mínimos aplicables a otros trabajadores. Dicho esto, hay algunos países que no tienen un mecanismo de fijación de un salario mínimo general y que, no obstante, prevén la fijación de salarios mínimos para un número limitado de ocupaciones o sectores vulnerables ante los bajos salarios y la inexistencia de convenios colectivos; el trabajo doméstico suele ser uno de dichos sectores (por ejemplo, en Finlandia y Suiza; véase más adelante).

Independientemente de la forma en que se logre la cobertura del salario mínimo, es importante relacionar los salarios a un número determinado de horas de trabajo (por ejemplo, un salario mínimo mensual establecido sobre la base de 40 horas de trabajo por semana), lo que permite calcular las tasas de salario por hora. Esto facilita el cumplimiento de las normas sobre salario mínimo en los casos en que los trabajadores domésticos prestan servicios durante pocas horas para uno o más empleadores, como suele ocurrir a menudo.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, la ley número 2450 de 2003 (Ley de regulación del trabajo asalariado del hogar) dispone lo siguiente en su artículo 14 (Remuneración):

El trabajo asalariado del hogar, será remunerado mensualmente en moneda de curso legal... con un salario no inferior al mínimo nacional, cuando se trate de jornada laboral completa. El trabajo por medio tiempo, será cubierto con la mitad del salario mínimo nacional. Los trabajos por labor específica, ciertas horas de trabajo o algunos días de la semana, deben tomar como referencia de factor de cálculo, el salario mínimo nacional, dividido por las horas trabajadas.

Podrá pactarse legalmente, salarios superiores al salario mínimo nacional.

Las horas extraordinarias, serán remuneradas de acuerdo a la Ley General del Trabajo.

En España, el Real Decreto 1620/2011 incluye a los trabajadores domésticos en el ámbito de cobertura del salario mínimo nacional, concretamente en el párrafo 1 del artículo 8 (Retribuciones):

El salario mínimo interprofesional, fijado anualmente por el gobierno, es aplicable en el ámbito de esta relación laboral especial, de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en el ordenamiento laboral común. Dicho salario mínimo se entiende referido a la jornada de trabajo completa a la que se refiere el artículo 9.1 de este real decreto, percibiéndose a prorrata si se realizase una jornada inferior.

Este salario podrá ser objeto de mejora a través de pacto individual o colectivo.

En Trinidad y Tobago, en otros tiempos se aplicaban distintas tasas salariales para ciertos sectores, y existía una para los trabajadores domésticos. El decreto sobre los salarios mínimos, de 2010, establece ahora un salario mínimo nacional aplicable en general a todos los trabajadores del país.

En otros países se han adoptado disposiciones jurídicas separadas que determinan los salarios mínimos de los diferentes sectores u ocupaciones, siendo uno de dichos sectores el trabajo doméstico (por ejemplo, en Sudáfrica): en otros, una sola ley promulgada establece las tasas salariales de diversas ocupaciones, entre las que figura el trabajo doméstico (por ejemplo, en Costa Rica). La legislación laboral también puede otorgar fuerza legal a los convenios colectivos que establecen niveles de remuneración: este es un enfoque importante para los países en que se practica la negociación colectiva de los salarios para el sector del trabajo doméstico (por ejemplo, para Francia).

En Finlandia, el artículo 12 de la Ley sobre el Empleo de Trabajadores del Hogar establece lo siguiente:

Cuando no haya ningún convenio colectivo general en vigor [...] que sea aplicable al trabajo asalariado en el hogar, el Gobierno podrá aprobar disposiciones relati-

vas a los salarios mínimos ya otras condiciones de empleo que considere necesarias a fin de garantizar un nivel de subsistencia equitativo y razonable para las personas empleadas en hogares privados.

En Sudáfrica, el artículo 2 de la Resolución Sectorial 7 obliga a los empleadores a pagar un salario que esté por lo menos en el mismo nivel del salario mínimo establecido. Se han establecido tasas mínimas para dos zonas geográficas, que varían también en función del número de horas trabajadas por semana (por ejemplo, hay tasas diferentes, proporcionalmente más elevadas, para los trabajadores que no superan un umbral semanal de 27 horas de trabajo). El artículo 3 regula los ajustes periódicos de las tasas de salario mínimo, mientras que el artículo 4 establece normas sobre el cálculo de los salarios.

En Suiza, el Código de Obligaciones, en su artículo 360a, párrafo 1, dispone lo siguiente:

Cuando, en una rama de actividad económica o en una profesión, los salarios aplicados habitualmente en la localidad, la rama de actividad económica o la profesión de que se trate sean objeto de reducciones abusivas y reiteradas y no exista un convenio colectivo del trabajo con disposiciones relativas a los salarios mínimos que puedan aplicarse a los ámbitos antes señalados, la autoridad competente, a propuesta de la comisión tripartita definida en el artículo 360b infra, podrá decretar que se aplique un contrato tipo de trabajo, de duración limitada, en el que se establezcan salarios mínimos diferenciados según las regiones y, cuando proceda, según las localidades, con el propósito de combatir los abusos o prevenirlos.

Basándose en el citado artículo 360 a, párrafo 1, del Código de Obligaciones, el Consejo Federal de Suiza promulgó la Ordenanza sobre el contrato tipo de empleo para los trabajadores de la economía doméstica, de 20 de octubre de 2010. Dicha Ordenanza (o decreto) establece cuatro categorías de salarios mínimos por hora aplicables a los trabajadores domésticos (diferenciadas en función de la experiencia y las calificaciones formales).

Históricamente, los trabajadores domésticos eran a menudo retribuidos por sus empleadores con prestaciones en especie, como la comida y el alojamiento. Hoy en día, por el contrario, se considera que los pa-

gos en especie a los trabajadores domésticos, de practicarse, sólo deberían permitirse bajo condiciones estrictas. El hecho de no percibir una remuneración monetaria, es decir, la sustitución del salario en efectivo por bienes o servicios suministrados por el empleador, puede socavar gravemente la capacidad de los trabajadores domésticos para valerse por sí mismos y sustentar adecuadamente a sus familias, sobre todo cuando los bienes o servicios recibidos no se ajustan a las necesidades personales del trabajador doméstico.

Las normas internacionales del trabajo pertinentes disponen que en la legislación nacional se debieran establecer salvaguardias contra las prácticas abusivas relacionadas con el pago en especie, particularmente si dicha protección no figura en un convenio colectivo o en un laudo arbitral.⁴⁷

Convenio número 189, artículo 12, párrafo 2

En la legislación nacional, en convenios colectivos o en laudos arbitrales se podrá disponer que el pago de una proporción limitada de la remuneración de los trabajadores domésticos revista la forma de pagos en especie no menos favorables que los que rigen generalmente para otras categorías de trabajadores, siempre y cuando se adopten medidas para asegurar que los pagos en especie se hagan con el acuerdo del trabajador, que se destinen a su uso y beneficio personal, y que el valor monetario que se atribuya a los mismos sea justo y razonable.

Recomendación número 201, párrafo 14

Cuando se disponga que el pago de una determinada proporción de la remuneración se hará en especie, los Miembros deberían contemplar la posibilidad de:

- a) establecer un límite máximo para la proporción de la remuneración que podrá pagarse en especie, a fin de no disminuir indebidamente la remuneración necesaria para el mantenimiento de los trabajadores domésticos y de sus familias;
- b) calcular el valor monetario de los pagos en especie, tomando como referencia criterios objetivos como el valor de mercado de dichas prestaciones, su precio de costo o los precios fijados por las autoridades públicas, según proceda;

c) limitar los pagos en especie a los que son claramente apropiados para el uso y beneficio personal de los trabajadores domésticos, como la alimentación y el alojamiento;

d) asegurar que, si se exige a un trabajador doméstico que resida en el hogar del empleador, a la remuneración no se aplique ningún descuento con respecto al alojamiento, a menos que el trabajador doméstico acepte ese descuento; y

e) asegurar que los artículos directamente relacionados con la realización de las tareas de los trabajadores domésticos, como los uniformes, las herramientas o el equipo de protección, así como su limpieza y mantenimiento, no se consideren para el pago en especie, y que su costo no se descuenta de la remuneración de los trabajadores domésticos.

En las disposiciones de protección de los salarios se podrá señalar cuáles son las prestaciones en especie admisibles o prohibir ciertos tipos de prestaciones en especie. Otra forma de limitar los pagos en especie por medio de un instrumento regulador consiste en estipular que el valor de dichos pagos en especie no puede exceder de una cierta proporción de la remuneración.

Si bien es cierto que en las normas internacionales pertinentes no se ha indicado de manera específica qué límite debería fijarse al valor proporcional de los pagos en especie con respecto a la remuneración del trabajador, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha considerado que antes de permitir el pago en especie de una proporción tan elevada del salario de los trabajadores, los gobiernos “deberían examinar cuidadosamente si tal medida es adecuada teniendo en cuenta las posibles repercusiones para los trabajadores interesados así como las circunstancias nacionales y los intereses de los trabajadores”.⁴⁸

Los artículos o servicios proporcionados por el empleador que estén destinados a utilizarse en el desempeño de las tareas del trabajador no deberían ser considerados como pago en especie, por lo que está prohibido descontar su valor de la remuneración del trabajador. En algunos casos, los pagos en especie han sido pura y simplemente prohibidos, o autorizados únicamente si se destinan a cubrir una parte del salario situada por encima de un determinado nivel um-

bral. En otros casos, la comida y el alojamiento han terminado por ser considerados como derechos de los trabajadores, que se disfrutaban además de los salarios. Como se indica en la Recomendación número 201, los pagos en especie y su valor monetario deberían incluirse en las condiciones de empleo que se entreguen al trabajador.⁴⁹

También se puede estipular por ley que los pagos efectuados a los trabajadores sean detallados por escrito en comprobantes de salarios (u hojas de salarios) que deben entregarse a cada trabajador. Del mismo modo, en la legislación se puede exigir que el empleador mantenga un registro de dichos pagos (por ejemplo, en forma de copias de las hojas de salario firmadas por los trabajadores).⁵⁰ Al igual que los contratos escritos de empleo, el mantenimiento de los registros sobre el pago de los salarios es un importante factor de la formalización del trabajo doméstico. Dichos documentos permiten asegurar que tanto el empleador como la persona asalariada sepan con exactitud en qué medida las condiciones reales del empleo del trabajador doméstico están en consonancia con las condiciones de empleo acordadas y los requisitos legales pertinentes. La documentación es también esencial para resolver las controversias que puedan surgir.

En Belarús, en virtud del artículo 313, párrafo 2, del Código del Trabajo, toda la información sobre los salarios pagados al trabajador doméstico debe anotarse todos los meses en un registro de salarios. La forma que debe tener dicho registro y las normas relativas a su mantenimiento son definidas por el gobierno de Belarús.

En Malí, el artículo D.86-15 del decreto número 96-178/P-RM, de 13 de junio de 1996, relativo a la aplicación del Código del Trabajo, dispone lo siguiente:

En el momento del pago del salario, todo trabajador del servicio doméstico debe recibir un comprobante extraído de un talonario.

En dicho comprobante deben figurar los detalles enumerados en el artículo L.105 del Código del Trabajo. Deben indicarse el período de trabajo y el número de horas efectuadas y precisarse, cuando proceda, el número de horas remuneradas según la tasa normal y el número de horas extraordinarias.

El empleador tiene la obligación de conservar durante cinco años los dobles de los comprobantes de salario, firmados por la persona asalariada.

En Sudáfrica, la Resolución Sectorial 7, en su artículo 6, indica de forma detallada la información que ha de figurar en el documento relativo a la remuneración que debe proporcionarse a cada trabajador doméstico:

1) En cada día de pago, el empleador debe entregar al trabajador doméstico un comprobante en el que se indiquen:

- a) el nombre y la dirección del empleador;
- b) el nombre y la ocupación del trabajador doméstico;
- c) el período al que corresponde el pago;
- d) la tasa de salario del trabajador doméstico y la tasa de las horas extraordinarias;
- e) el número de horas ordinarias efectuadas por el trabajador doméstico durante ese período;
- f) el número de horas extraordinarias efectuadas por el trabajador doméstico durante ese período;
- g) el número de horas efectuadas por el trabajador doméstico en días festivos o domingos;
- h) el salario del trabajador doméstico;
- i) los detalles de todo otro pago derivado del empleo del trabajador doméstico; j) los detalles de los descuentos efectuados; y
- k) la suma efectiva pagada al trabajador doméstico.

2) El empleador debe conservar durante tres años una copia de cada comprobante o un registro del mismo.

Además de las disposiciones sobre el contenido de las hojas de salarios, en el texto regulador también pueden incluirse ejemplos de hojas de salario tipo. Por ejemplo, en Francia, el convenio colectivo nacional aplicable a los trabajadores domésticos estipula que el em-

pleador debería expedir comprobantes de salarios al menos cada mes: en el anexo de dicho convenio se encuentra un comprobante de salario tipo

Cuando los adolescentes menores de 18 años están legalmente autorizados a participar en el trabajo doméstico, se debería prestar especial atención a sus necesidades y vulnerabilidades particulares, teniendo presente la naturaleza y las características del trabajo doméstico. La protección jurídica de los jóvenes trabajadores domésticos debería orientarse a asegurar que sus condiciones y su entorno de trabajo sean, y sigan siendo, adecuados para su edad, así como a tomar en consideración sus necesidades específicas y a impedir que su trabajo se convierta en una actividad peligrosa⁵¹. La Recomendación número 201 establece restricciones sobre el tiempo de trabajo de los jóvenes trabajadores domésticos y sobre la realización de ciertas tareas, así como mecanismos para vigilar sus condiciones de trabajo y de vida.

Recomendación número 201, párrafo 5, subpárrafo 2

Al reglamentar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores domésticos, los Miembros deberían prestar especial atención a las necesidades de los trabajadores domésticos que sean menores de 18 años y mayores de la edad mínima para el empleo definida en la legislación nacional, y adoptar medidas para protegerlos, inclusive:

- a) limitando estrictamente sus horarios de trabajo, a fin de asegurar que dispongan del tiempo adecuado para el descanso, la educación o la formación profesional, las actividades de esparcimiento y el contacto con sus familiares;
- b) prohibiendo que trabajen por la noche;
- c) limitando el trabajo excesivamente agotador, tanto en el plano físico como psicológico; y
- d) estableciendo o reforzando mecanismos de vigilancia de sus condiciones de trabajo y de vida.

Por lo que se refiere al acceso a la educación y la formación profesional, el Convenio número 189 establece lo siguiente:

Convenio número 189, artículo 12, párrafo 1

Los salarios de los trabajadores domésticos deberán pagárseles directamente en efectivo, a intervalos regulares y como mínimo una vez al mes. A menos que la modalidad de pago esté prevista en la legislación nacional o en convenios colectivos, el pago podrá efectuarse por transferencia bancaria, cheque bancario, cheque postal o giro postal o por otro medio de pago monetario legal, con el consentimiento del trabajador interesado.

En la legislación se pueden introducir disposiciones que obliguen a los empleadores a proteger a los jóvenes trabajadores contra ciertos aspectos del trabajo doméstico potencialmente peligrosos y a ayudarles a realizar su derecho a la educación y el desarrollo personal. Para alentar la observación y el seguimiento en esta área, muchos países han requerido también que los empleadores mantengan registros de las personas jóvenes que emplean, y cooperen con las autoridades públicas. El mantenimiento de dichos registros puede contribuir a que los empleadores, las instituciones públicas y otras partes interesadas tengan acceso a la información necesaria para observar la situación de los jóvenes trabajadores domésticos y protegerlos de condiciones de empleo que podrían poner en peligro su salud, su seguridad o su integridad moral, coartar sus oportunidades de recibir educación y formación profesional.

En general, la legislación puede imponer a los empleadores de trabajadores domésticos menores de 18 años la responsabilidad de garantizar su bienestar y proteger su salud, su seguridad y su integridad moral.

El artículo 23 de la Resolución Sectorial 7 de Sudáfrica establece diversas restricciones a la participación de los niños en actividades de trabajo doméstico que pueden poner en peligro su bienestar. La Resolución recoge las medidas punitivas establecidas en la Ley de Condiciones Básicas de Empleo, en concreto las penas de cárcel de hasta tres años previstos para sancionar a los empleadores que infrinjan estas disposiciones:

2) Nadie podrá emplear a un niño en una ocupación:

a) inapropiada para una persona de esa edad;

b) que ponga en peligro el bienestar, la educación, la salud física o mental, o el desarrollo espiritual, moral o social del niño.

6) Toda persona que emplee a un niño, contraviniendo lo dispuesto en el párrafo [...] 2) [...] incurrir en un delito, según [el] artículo 46 [...] de la Ley de Condiciones Básicas de Empleo [...] que se ha de considerar conjuntamente con el artículo 93 de dicha ley.

Austria: El artículo 8 de la Ley Federal sobre el Servicio Doméstico y los Empleados de Hogares Particulares establece una obligación general de protección de los trabajadores domésticos por parte de sus empleadores, así como una obligación específica de prestar especial atención a aspectos relacionados con la edad y el sexo de dichos trabajadores:

Al regular los servicios que ha de prestar una persona asalariada, el empleador deberá asegurar que ni el trabajo solicitado, ni los utensilios o herramientas de trabajo ni el entorno laboral presenten riesgos para la vida, la salud, la moralidad y las pertenencias de la persona asalariada. En el cumplimiento de esta obligación, el empleador deberá tener debidamente en cuenta la edad de la persona asalariada, su sexo y su estado personal general.

Además, el artículo 7 se ocupa más específicamente de la situación de los trabajadores menores de 18 años:

...El empleador adoptará medidas para proteger la moralidad [de la persona asalariada según proceda... en consideración de su edad y sexo. Al entrar en servicio, la persona joven asalariada deberá ser informada sobre todo riesgo potencial que pueda estar relacionado con el servicio y recibir instrucciones sobre los medios disponibles para protegerse de tales riesgos y sobre la utilización de dichos medios.

Francia: En su artículo 24, sección g) (Protección moral de los trabajadores jóvenes), el Convenio colectivo nacional del personal de empleadores particulares dispone lo siguiente:

Los empleadores de trabajadores menores de 18 años deben garantizar la moral, las buenas costumbres y la decencia en su lugar de trabajo.

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

Decreto

Artículo Único. Se **reforma** la fracción IV del artículo 127; los artículos 146; el título del capítulo XIII; 331; 332; 333; el primer párrafo del artículo 335, artículos 336; las fracciones I, II y III del artículo 337; la fracción II del artículo 338; el artículo 339; la fracción II del artículo 340; 341; 342; 343; 998 y se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 333; un segundo y tercer párrafo al artículo 334; un segundo párrafo al artículo 335, un tercer y último párrafo y las fracciones I a IV al artículo 336; las fracciones IV a XIII al artículo 337; las fracciones III a VIII al artículo 340; las fracciones I a IX del artículo 341 y el artículo 341 Bis a la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 127. ...

I. a V. ...;

VI. Los trabajadores del hogar no participarán en el reparto de utilidades; y

VII. ...

Artículo 146. Los patronos no estarán obligados a pagar las aportaciones a que se refiere el Artículo 136 de esta Ley por lo que toca a los trabajadores del hogar.

Capítulo XIII Trabajadores del hogar

Artículo 331. Trabajadores del hogar es toda persona, de género femenino o masculino que realiza para o dentro de un hogar o varios hogares tareas de limpieza, mantenimiento de la casa, cocina, lavar y planchar la ropa, el cuidado de los niños, ancianos o enfermos de una familia, jardinería, vigilancia de la casa y demás propias o inherentes al hogar de una persona o familia.

Artículo 332. No son trabajadores del hogar y en consecuencia quedan sujetos a las disposiciones generales o particulares de esta ley:

I. a II. ...

Artículo 333. Los trabajadores del hogar que habitan donde prestan sus servicios deberán disfrutar de un descanso mínimo diario nocturno de nueve horas consecutivas, además de un descanso mínimo diario de tres horas entre las actividades matutinas y vespertinas.

Asimismo, la jornada de trabajo de los adolescentes entre los 16 y 18 años, no podrá superar, bajo ninguna circunstancia, las seis horas diarias de trabajo y treinta y seis horas semanales. Lo anterior con el objeto de no ser privados de la educación obligatoria o interferir con sus oportunidades para continuar sus estudios o adquirir formación profesional.

Artículo 334. ...

El pago de las remuneraciones deberá realizarse en días hábiles, en el lugar de trabajo, durante la jornada laboral y mediante recibo firmado por el trabajador del hogar.

Por lo que hace al sueldo anual extraordinario o aguinaldo, este será pagado antes del 20 de diciembre por el equivalente a 15 días de salario como mínimo a los trabajadores que hayan cumplido un año de servicio.

Artículo 335. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a estos trabajadores, el cual nunca será inferior al salario mínimo general vigente.

El salario deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades de vida y para proveer la educación obligatoria de los hijos, a dicho salario no se aplicarán embargos, compensaciones ni descuentos.

Artículo 336. Los trabajadores del hogar tienen derecho a un descanso semanal de día y medio ininterrumpido, preferiblemente en sábado, domingo y días festivos.

...

Asimismo, gozarán de un periodo anual ordinario de vacaciones pagadas conforme a la retribución normal y habitual de:

I. Catorce días corridos cuando la antigüedad en el servicio fuera superior a 6 meses y no exceda de 5 años;

II. Veintiún días corridos cuando la antigüedad en el servicio fuera superior a 5 años y no exceda de 10 años;

III. Veintiocho días corridos cuando la antigüedad en el servicio fuera superior a 10 años y no exceda de 20 años, y

IV. Treinta y cinco días corridos cuando la antigüedad en el servicio fuera superior a 20 años.

Teniendo derecho el patrón de fijar las fechas de vacaciones debiendo dar aviso al trabajador del hogar, con veinte días hábiles de anticipación, y la retribución de las mismas deberán ser satisfechas antes del comienzo de las mismas.

Artículo 337. ...

I. Guardar consideración al trabajador del hogar, absteniéndose de todo maltrato de palabra o de obra, discriminación y trabajo forzoso u obligatorio;

II. Proporcionar al trabajador habitación cómoda e higiénica, alimentación sana y suficiente que comprenda desayuno, comida, cena, y condiciones de trabajo que aseguren la vida y la salud;

III. El patrón deberá cooperar para la instrucción general del trabajador del hogar, de conformidad con las normas que dicten las autoridades correspondientes;

IV. El patrón y el trabajador del hogar deberán celebrar un contrato por escrito, en el que se especifique claramente las condiciones salariales y laborales, mismo que se presumirá concertado por tiempo indeterminado;

V. Proporcionar al trabajador del hogar, el pago por vacaciones anuales, prima de antigüedad y aguinaldo;

VI. Proporcionar al trabajador del hogar femenino licencia de maternidad, correspondiente a 45 días anteriores al parto y hasta 45 días después del mismo, con opción a optar por la reducción de la licencia anterior al parto, la cual no podrá exceder a 30 días, acumulando el resto del periodo total de licencia acumulada al periodo de descanso posterior.

En caso de nacimiento pretérmino se acumulará al descanso posterior a completar los 90 días corridos, conservando su empleo durante los periodos indicados y de las retribuciones que correspondan al periodo legal de la licencia;

VII. Durante la lactancia el patrón deberá otorgar al trabajador del hogar femenino dos descansos extraordinarios por día, de media hora para amamantar a sus hijos;

VIII. Otorgar permisos excepcionales con goce de sueldo para los trabajadores con más de seis meses de antigüedad, ausentarse por un total máximo de 10 días al año a fin de atender ciertos acontecimientos de la vida como el matrimonio, fallecimiento, nacimiento o enfermedad de miembros de su familia, en general para atender asuntos familiares de carácter urgente;

IX. Proporcionar al trabajador del hogar el derecho a la seguridad social en caso de invalidez, vejez, muerte, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, de servicio de guarderías y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar del trabajador;

X. Abstenerse de contratar a personas menores de 16 años;

XI. Exigir de los trabajadores del hogar menores a 18 años, un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo;

XII. Contratar a favor del trabajador del hogar un seguro por riesgo de trabajo, y

XIII. Será responsable de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales que los trabajadores del hogar sufran con motivo o ejercicio de su actividad y estarán obligados al pago de la indemnización correspondiente.

Artículo 338. ...

I. Pagar al trabajador del hogar el salario que le corresponda hasta por un mes;

II. Si la enfermedad no es crónica, proporcionarle asistencia médica entre tanto se logra su curación o

se hace cargo del trabajador algún servicio asistencial, y

III. Si la enfermedad es crónica y el trabajador ha prestado sus servicios durante seis meses por lo menos, proporcionarle asistencia médica hasta por tres meses, o antes si se hace cargo del trabajador algún asistencial.

Artículo 339. En caso de muerte, el patrón sufragará los gastos del sepelio, y sus dependientes económicos tendrán derecho a recibir una indemnización equivalente al 50% de las establecidas en el artículo 337 fracción VI, de la presente Ley.

Artículo 340. Los trabajadores del hogar tienen las obligaciones especiales siguientes:

I. Guardar al patrón, a su familia y a las personas que concurran al hogar donde prestan sus servicios, consideración y respeto;

II. Poner el mayor cuidado en la conservación del menaje de la casa y de las cosas confiadas a su vigilancia y diligencia;

III. Cumplir las instrucciones de servicio que se le impartan;

IV. Abstenerse y reservarse en los asuntos de la casa de los que tuviere conocimiento en el ejercicio de sus funciones;

V. Preservar la inviolabilidad del secreto personal y familiar en materia política, moral religiosa y en las demás cuestiones que hagan a la vida privada e íntima de quienes habiten la casa en la prestan sus servicios;

VI. Desempeñar sus funciones con diligencia y colaboración, y

VII. Derecho a formar sindicatos, asociaciones profesionales, así como a declarar huelgas o paros.

Artículo 341. Son causas de rescisión del contrato de trabajo además del incumplimiento de las obligaciones especiales consignadas en este capítulo, las siguientes:

I. Por mutuo acuerdo de las partes. Se considerará igualmente que la relación laboral ha quedado extinguida por voluntad concurrente de las partes, si ello resultase del comportamiento concluyente y recíproco de las mismas que indique inequívocamente el abandono de la relación;

II Por renuncia del trabajador del hogar, la que deberá formalizarse mediante documento signado por el trabajador y dirigido a su empleador o por manifestación personal hecha directamente al patrón;

III. Por muerte del trabajador del hogar. En caso de muerte, sus causahabientes tendrán derecho a percibir una indemnización equivalente a 50 por ciento de la establecida en el artículo 339 de esta Ley. Esta indemnización es independiente de la que se le reconozca a los causahabientes en función de otros regímenes normativos en razón del fallecimiento del trabajador del hogar;

IV. Por jubilación del trabajador del hogar;

V. Por muerte del patrón. El del trabajador del hogar tendrá derecho a percibir el cincuenta por ciento (50 por ciento) de la indemnización prevista en el artículo 339. Cuando la prestación de servicios continúe en beneficio de los familiares;

VI. Por muerte de la persona cuya asistencia personal o acompañamiento hubiera motivado la contratación;

VII. Por despido dispuesto por el patrón sin expresión de causa o sin justificación;

VIII. Por abandono de trabajo, como acto de incumplimiento del trabajador del hogar o sólo se configurará previa constitución en mora mediante intimación hecha en forma fehaciente a que se reintegre al trabajo, por el plazo que impongan las modalidades que resulten en cada caso y que nunca podrá entenderse inferior a dos días hábiles, e

IX. Incapacitación permanente, definitiva o mental para cumplir con sus obligaciones, y fuese sobreviniente a la iniciación de la prestación de los servicios.

Artículo 341 Bis. En caso de extinción del contrato de trabajo el personal deberá, en un plazo máximo de cin-

co días, desocupar y entregar en perfectas condiciones de higiene la habitación que le fuera otorgada, con los muebles y demás elementos que se le hubieran facilitado. La misma obligación tendrán las personas que convivieran con dicho personal y que no mantuvieran una relación laboral con el empleador.

Artículo 342. El trabajador del hogar podrá dar por terminada la relación contractual en cualquier tiempo, dando aviso al patrón con quince días de anticipación.

Artículo 343. El patrón podrá dar por terminada la relación de trabajo, habiendo o no mediado aviso dentro de los treinta días siguientes a la iniciación del servicio; y en cualquier tiempo, debiendo comprobar la causa que tenga para ello, pagando una indemnización equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración, mensual, normal y habitual devengada durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor.

En ningún caso la indemnización podrá ser menor a un mes de sueldo calculado sobre la base de lo expresado en el párrafo anterior.

Artículo 998. Al patrón que no facilite al trabajador del hogar que carezca de instrucción, la asistencia a una escuela primaria, se le impondrá multa por el equivalente de 50 a 250 veces el salario mínimo general.

Transitorio

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

Notas

1 OIT: Informe de la Comisión de los Trabajadores Domésticos, Actas Provisionales número 12, Conferencia Internacional del Trabajo. 99 reunión, Ginebra, 2010. Párrafos 204-211.

2 OIT: Trabajadores domésticos: estimaciones a nivel mundial y regional, Trabajo doméstico. Nota de información 4 (Ginebra, 2011).

3 Véase OIT: Trabajo decente para los trabajadores domésticos, Informe IV (1). Conferencia Internacional del Trabajo, 99 reunión, Ginebra, 2010 y OIT: Cobertura de los trabajadores domésticos

por las principales leyes sobre las condiciones de trabajo. Trabajo Doméstico. Nota de Información 5 (Ginebra, 2011).

4 OIT Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, adoptada en la 90a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 2002. Párrafo 2.

5 OIT: La extensión del ámbito de aplicación de la legislación laboral a la economía informal, Compendio de comentarios de los órganos de control de la OIT relativos a la economía informal (Ginebra, 2010), páginas 69 y 70.

6 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. El derecho al trabajo. Observación general número 18 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/GC/18, 6 de febrero de 2006, párrafo 10. El pacto ha sido ratificado por 160 países.

7 En el capítulo X, Normas para la redacción de la Guía sobre legislación del trabajo de la OIT (<http://www.ilo.org/legacy/spanish7dialogue/ifpdial/noframes/ch10.htm>) se presentan varios ejemplos de conversión a un lenguaje neutro.

8 Algunos de los convenios de la OIT permiten a los países que los ratifican excluir a los trabajadores domésticos de su ámbito de aplicación.

9 El texto de los Convenios y Recomendaciones de la OIT puede consultarse en la página web sobre las normas del trabajo de la OIT: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es>

10 Estos principios generales también sustentan el Convenio 189 y la Recomendación 201 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En estos instrumentos se establece el concepto de trabajo decente, del cual surge un programa con cuatro objetivos: I) crear trabajo, II) garantizar los derechos de los trabajadores, III) extender la protección social y IV) promover el diálogo social. Mayor información en

<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>

11 El término “trabajadores del hogar” se utiliza en una nota incluida en el texto en español del Convenio 189; en nuestro país, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred, 2014) señala que el uso de este término constituye una reivindicación de los trabajadores del hogar, por la valoración despectiva de la expresión “trabajo doméstico.” En el presente reporte el trabajo se identifica como trabajo del hogar.

12 Los datos estadísticos en este reporte proceden principalmente de la ENOE correspondiente al cuarto trimestre de los años 2005 (primera serie disponible) y 2014 (datos más recientes).

13 Una distribución similar se observa en el mundo: la OIT (2015) estima que 53 millones de personas dedicadas a esta labor, 83 por ciento son mujeres.

14 En 2005 sólo el 5.7 por ciento de los trabajadores de del hogar contaba con seguridad social; esta proporción bajo a 2.8 por ciento en 2014.

15 Se consideran los siguientes: transporte público, limpieza y cuidados en casa, cuidados personales, educación cultura y recreación, comunicaciones y servicios para vehículos, vivienda y servicios de conservación, prendas de vestir, calzado y accesorios, cristalería, blancos y utensilios domésticos, cuidados de la salud, enseres domésticos y mantenimientos de la vivienda, así como artículos de esparcimiento.

16 Esta información proviene de la encuesta aplicada en octubre de 2014 por la Secretaría de Gobernación (Segob) y el Conapred a una muestra representativa de trabajadores del hogar (1,243 trabajadores del hogar de Jalisco, Baja California, Chiapas, Nuevo León, Puebla, y Distrito federal Segob/Conapred: 2015).

17 Véase el párrafo 5 de la Recomendación sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (número 188), y el artículo 5 del Anexo 1 al Convenio número 97, Estos instrumentos establecen la necesidad de que los trabajadores empleados por agencias y los trabajadores migrantes, respectivamente, tengan un contrato de trabajo escrito.

18 Convenios números 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 y 182. Los títulos de estos Convenios figuran en la sección 1.4 de este documento.

19 Véase también la Guía sobre legislación del trabajo de la OIT, disponible en <http://www.ilo.org/legacy/spanish/dialogue/ifpdial/main.htm>.

20 Véanse OIT: Trabajo decente para los trabajadores domésticos, Informe IV (1), op. cit., párrafos 64-68; y OIT: El costo de la coacción. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 98a reunión, Ginebra, 2009, párrafos 139-144.

21 Convenio número 29. Párrafo 1 del artículo 2.

22 *Ibíd.*, artículo 25

23 Artículo 2 del convenio número 182: Artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño.

24 Según las estimaciones para 2008 elaboradas por el Programa de información estadística y de seguimiento en materia de trabajo infantil de la OIT (IPEC/SIMPOC), cerca de 15,5 millones de niños de entre 5 y 17 años son trabajadores domésticos, de los cuales 11,3 millones (es decir, el 73 por ciento) son niñas.

25 Véanse el artículo 3 del Convenio núm 182 y el Artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Para obtener más información sobre el trabajo infantil peligroso, puede consultarse la publicación del IPEC y la OIT Niños en trabajos peligrosos. Lo que sabemos. Lo que tenemos que hacer (Ginebra, 2011).

26 Párrafo 3 del artículo 2 del Convenio número 138. Los países ratificantes pueden especificar inicialmente una edad mínima de 14 años, en los casos que se precisan en los párrafos 4 y 5 del artículo 2.

27 *Ibíd.* En el párrafo 1 del artículo 7, “trabajos ligeros” se definen como las actividades que no perjudican la salud o el desarrollo del niño, su asistencia a la escuela, su participación en programas de formación profesional, ni “el aprovechamiento de la enseñanza que reciben”.

28 Véase OIT: Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1B). Conferencia Internacional del Trabajo, 98 reunión, Ginebra, 2009, párrafo 110.

29 Véase la solicitud directa formulada a Canadá por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT en su 73 reunión, 2004, párrafo 9. Los comentarios dirigidos por el Comité de Expertos a Miembros de la OIT se encuentran disponibles en la base de datos NORMLEX de la OIT

30 Carta de Derechos de los Trabajadores Domésticos de Nueva York, artículo 1. Para obtener más información al respecto, consúltese el sitio <http://www.labor.ny.gov/legal/domestic-workers-bill-of-rights.shtm>

31 Protección eficaz de los trabajadores domésticos: Guía para diseñar leyes laborales (2012) Oficina Internacional del Trabajo, véase el capítulo 4, sección 2.

32 Protección eficaz de los trabajadores domésticos: Guía para diseñar leyes laborales (2012) Oficina Internacional del Trabajo, véase el capítulo 4, sección 2.

33 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 24.

34 El artículo 9, apartado ti), del Convenio número 189 exige medidas para asegurar que los trabajadores domésticos que residen en el domicilio para el que trabajan no estén obligados a permanecer en el hogar, o a acompañar a miembros del hogar, durante los períodos de descanso diarios y semanales o durante las vacaciones anuales.

35 Para más información y orientación sobre la regulación del tiempo de trabajo del personal doméstico, se puede consultar *The legal regulation of working time in domestic work. Conditions of Work and Employment*

Series número 27, D. McCann y J. Murray (Ginebra, OIT, 2011).

36 Las disposiciones pertinentes se van citando a lo largo de este capítulo.

37 Por consiguiente, las “horas normales de trabajo” deben distinguirse del programa de trabajo convenido entre los empleadores y los trabajadores, el cual determina la organización o distribución de las horas de trabajo en el día o la semana. Véase también la Recomendación sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962 (número 116), en cuyo párrafo 11 se dispone lo siguiente: “A los efectos de la presente Recomendación, se entenderá por duración normal del trabajo el número de horas fijado en cada país por la legislación, por contrato colectivo, por laudo o en virtud de cualquiera de estos medios, o cuando la duración normal no esté así fijada, el número de horas en exceso del cual todo trabajo efectuado se remunere con arreglo a la tasa de las horas extraordinarias o constituya una excepción a las reglas o usos admitidos en la empresa o para los trabajos de que se trate”.

38 Véase el artículo 10, párrafo 1, del Convenio número 189.

39 Así se dispone en el artículo 6, párrafo 1, del Convenio número 158. Además, de conformidad con dicho Convenio, la definición de lo que constituye una ausencia temporal del trabajo, la medida en que se exigirá un certificado médico y las posibles limitaciones a la aplicación del párrafo 1 del artículo 6 serán determinadas de conformidad con la legislación nacional, con los contratos colectivos vigentes, con los laudos arbitrales o sentencias judiciales que se hayan dictado, o de cualquier otra forma conforme a la práctica nacional. El párrafo 2 del artículo 6 del Convenio número 158 ha de leerse conjuntamente con el artículo 1 del mismo Convenio.

40 Véase el artículo 14 del Convenio número 189.

41 De conformidad con el Convenio número 183, las medidas de protección de la maternidad previstas en dicho instrumento deben aplicarse a todas las mujeres asalariadas, incluidas las que “desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente”.

42 Véanse los artículos 8 y 9 del Convenio número 183, así como los apartados d) y c) del artículo 5 del Convenio número 158.

43 Véase el artículo 13 del Convenio número 189.

44 Véanse ejemplos de derecho laboral comparado relativos a esta cuestión en EPLex, la base de datos de la OIT dedicada a la legislación sobre protección del empleo. En relación con este tema, véase también el artículo 8 del Convenio número 183.

45 Véanse los apartados b) y c) del subpárrafo 1) del párrafo 25 de la Recomendación número 201.

46 Con respecto a este tema, véase también OIT: Remuneración en el Trabajo Doméstico, sene Trabajo Doméstico. Nota de Información 1 (Ginebra, 2011).

47 Véanse también los artículos 4, 5 y 8 del Convenio número 95.

48 OIT: Estudio general de las memorias relativas al Convenio (número 95) y a la Recomendación (número 85) sobre la protección del salario. 1949. Informe III (Parle 1B). Conferencia Internacional del Trabajo, 91 a reunión. Ginebra. 2003 párrafo 118.

49 Véanse el artículo 7, apartado h), del Convenio número 189 y el párrafo 6, subpárrafo 2) apartado e) de la Recomendación número 201.

50 Véase el párrafo 7 de la Recomendación número 85, relativo a los comprobantes y registros de las nóminas de pago.

51 El trabajo peligroso es una de las peores formas de trabajo infantil, como éstas se definen en el Convenio número 182. Véase más arriba la sección 4.3.2.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los veintisiete días de noviembre del año dos mil dieciocho.

Diputada Ana Gabriela Guevara Espinoza (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de la LXIV Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, sometemos a consideración la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma los numerales 3, 4 y 5 de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular.**

Exposición de Motivos

I. La consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto, de expresar su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional; este mecanismo de participación ciudadana se establece en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un derecho político de los ciudadanos.

Dicha consulta puede ser convocada por el presidente de la República, el treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión y por al menos el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Se pueden votar temas de trascendencia nacional y sus resultados serán vinculantes, cuando la participación total corresponda al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. Sin embargo, no procede realizar consultas en temas relacionados con restricción a los derechos humanos, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente.

Aunque la consulta popular aparenta ser en la forma un mecanismo de participación ciudadana, su mismo diseño la hace en realidad una consulta política: un instrumento de estrategia por parte de los partidos políticos y el presidente, para poner uno o varios temas de su agenda a discusión pública. Esto se debe a las siguientes razones:

-Los requerimientos para iniciar una consulta son muy altos para la ciudadanía (dos por ciento del padrón electoral), pero no así para el presidente de la República o para el Poder Legislativo, que requiere el mismo porcentaje que para interponer dos acciones de inconstitucionalidad.

-Al prohibir el gasto público y los ingresos del Estado como temas de discusión en la consulta popular, se evita que la ciudadanía pueda usar la consulta popular como instrumento de contraloría pública.

-La Constitución establece que: “La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal” lo que implica que en el mejor de los casos puede haber una consulta popular cada tres años.

- En la Ley Federal de Consulta Popular se establece que se podrá realizar solo una pregunta.

Todo esto la vuelve casi imposible de implementar. Para efectos de análisis, en las elecciones presidenciales de 2018, un ciudadano requeriría recabar 866 mil 593 firmas en un periodo de poco más de cuatro meses (127 días).¹ Sin embargo, ni siquiera los partidos políticos han podido, con los recursos públicos que reciben y su capacidad de organización, aplicar la consulta popular, toda vez que los intentos hechos para tal efecto en 2015 fueron impugnados con éxito en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²

Se tiene entonces que la consulta popular no es tanto un derecho ciudadano de participar en la vida nacional por medio de la opinión sufragada, sino que es una prerrogativa de los partidos políticos en el Poder Legislativo y del presidente, diseñada de una forma tal que es inviable para el ciudadano.

II. El artículo 40 constitucional establece a la democracia como principio inamovible del Estado mexicano:

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Esta se define distinta de la representación; es decir, existe en la Constitución la democracia directa y la representativa. Aunado a lo anterior, el artículo primero constitucional establece el goce de los tratados humanos no solo en nuestra Ley Suprema, sino también “en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”. Esto ha culminado en una amplia jurisprudencia por parte de la Suprema Corte:

“Derechos humanos reconocidos tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en los tratados internacionales. Para determinar su contenido y alcance debe acudir a ambas fuentes, favoreciendo a las personas la protección más amplia. Acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), * las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Por tanto, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución federal, como en los tratados internacionales, debe acudir a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; en el entendido de que cuando exista en la Constitución una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.”

No solo los tratados internacionales son fuente del derecho internacional, sino que existe la costumbre, que como práctica reiterada es considerada vinculante y que se plasma en las distintas declaraciones, como lo es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1945. En este caso, si vemos los numerales 1 y 6 de la Carta Democrática Interamericana, que ha sido firmada por la mayoría de los países de la OEA, podemos ver que la democracia es también un derecho de los mexicanos:

“Artículo 1

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

(...)

Artículo 6

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

Consideramos que este derecho no solo es un principio fundamental de gobierno, sino un derecho humano de los mexicanos y parte del parámetro de regularidad constitucional. Por ello, como legisladores debemos de encaminar nuestra actividad a crear mecanismos que hagan realidad estos derechos.

III. Por lo anterior, en la presente iniciativa se propone que no se limite la participación ciudadana en los temas de trascendencia nacional, a efecto de empoderar al ciudadano y potenciar su participación. Para ello se proponen las siguientes medidas:

-Disminuir el porcentaje requerido para iniciar una consulta popular por parte de la ciudadanía del dos por ciento al punto veinticinco.

-Incluir el gasto público y los egresos del Estado como tema de trascendencia nacional sujeto a la consulta popular.

-Establecer que se podrán realizar hasta tres preguntas en diferentes temas.

-Proponer que la consulta popular se pueda realizar, por lo menos, en dos ocasiones al año, a fin de generar la posibilidad que el pueblo decida las políticas públicas aplicables para el año inmediato siguiente.

-Incluir a las tecnologías de la información y comunicación (TIC) dentro de los términos y condiciones que el Instituto Nacional Electoral puede establecer en la consulta popular. Esto permitirá un ahorro en el ejercicio de las consultas, toda vez que medios

como la urna electrónica y el voto por internet son reutilizables y baratos a largo plazo.

-Establecer la accesibilidad y el diseño universal dentro de las prioridades de la consulta popular, a efecto de dar un derecho efectivo a los distintos grupos de personas con discapacidad que no encuentran en las boletas actuales un medio efectivo para ejercer su voto. Es decir, el INE tiene que garantizar que los medios que se usen para la consulta popular sean accesibles a la mayor cantidad de personas y se diseñen de una forma tal, que abarquen el mayor grupo de personas sin que medie un rediseño del instrumento utilizado. Asimismo, se busca que los instrumentos de consulta popular se implementen de una forma tal que incluyan a sectores sociales que no han sido tratados con igualdad, por ejemplo, los pueblos originarios, los afrodescendientes, las lesbianas, homosexuales, transgéneros, transformistas, bisexuales, intersexuales, entre otros.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración la siguiente iniciativa.

Decreto que reforma los numerales 3, 4 y 5 de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de participación ciudadana

Artículo Único. Se reforman los numerales 3, 4 y 5 de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. a VII. [...]

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 **punto veinticinco** 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. [...]

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; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente.

[...]

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;

El Instituto Nacional Electoral deberá hacer uso de las tecnologías de la información y comunicación necesarias que permitan realizar las consultas populares mediante el voto electrónico observando lo establecido en esta Constitución y las Leyes.

Las consultas populares deberán privilegiar la accesibilidad y el diseño universal y buscarán incluir a todos los sectores sociales.

5o. En la consulta popular **se podrán realizar hasta tres preguntas en diferentes temas; y se realizarán al menos dos consultas al año;**

6o. [...]

7o. [...]

Transitorio

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

Notas

1 <https://www.ine.mx/candidaturasindependientes/>

2 <https://www.excelsior.com.mx/nacional/fracasa-consulta-popular/1237233>

Palacio Legislativo, a 27 de noviembre de 2018.

Diputados: Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla (rúbrica), Alberto Esquer Gutiérrez (rúbrica), María del Pilar Lozano Mac Donald (rúbrica), Adriana Gabriela Medina Ortiz, Alan Jesús Falomir Sáenz (rúbrica), Ana Priscila González García (rúbrica), Ariel Rodríguez Vázquez (rúbrica), Carmen Julia Prudencio González (rúbrica), Dulce María Méndez de la Luz Dauzón (rúbrica), Eduardo Ron Ramos (rúbrica), Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández (rúbrica), Geraldina Isabel Herrera Vega (rúbrica), Jacobo David Cheja Alfaro (rúbrica), Jorge Alcibíades García Lara (rúbrica), Jorge Eugenio Russo Salido (rúbrica), Juan Carlos Villarreal Salazar (rúbrica), Juan Francisco Ramírez Salcido (rúbrica), Juan Martín Espinoza Cárdenas (rúbrica), Julieta Macías Rábago (rúbrica), Kehlila Abigaíl Ku Escalante (rúbrica), Lourdes Celenia Contreras González (rúbrica), Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado (rúbrica), María Libier González Anaya (rúbrica), Mario Alberto Ramos Tamez (rúbrica), Mario Alberto Rodríguez Carrillo (rúbrica), Martha Angélica Tagle Martínez (rúbrica), Martha Angélica Zamudio Macías (rúbrica) y Ruth Salinas Reyes (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 50 DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, A CARGO DE LA DIPUTADA SOCORRO IRMA ANDAZOLA GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita, diputada federal Socorro Irma Andazola Gómez, integrante de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 1 fracción I del artículo 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de esta asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el reforma la fracción VIII del artículo 50 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2016 (Ensanut) del Instituto Nacional de Salud Pública y la Secretaría de Salud Federal, “la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad en la población en edad escolar de 5 a 11 años de edad fue de 33.2 por ciento y la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad en la población adolescente de 12 a 19 años de edad fue de 36.3 por ciento.”¹

Dicha emergencia sanitaria de sobrepeso y obesidad en la que se encuentra el país, así como el reto que implica para el sistema de salud, demandan una acción decidida para fortalecer la capacidad del Estado de cumplir con su responsabilidad primordial que es la de proteger la salud de la población, particularmente la población infantil.

Los niños requieren información y educación sobre sus hábitos alimenticios para poder tomar decisiones informadas; ya que los niños se encuentran expuestos a alimentos nocivos que ponen en peligro su salud. En ese sentido, es urgente orientar a la población infantil sobre los riesgos de consumir alimentos con bajo valor nutricional y alta densidad energética, cuya finalidad sea desincentivar el consumo de productos altos en azúcares, grasas y sodio.

Se considera que la obesidad en nuestro país es un problema de salud pública de gran magnitud, que tendrá implicaciones económicas, sociales y de salud a me-

diano y largo plazo. Es importante aplicar estrategias de educación nutricional, destinadas a promover formas de vida saludables, considerando la cultura alimentaria, así como aspectos del desarrollo social y económico.

En los últimos años, en México se ha observado un incremento de niñas, niños y adolescentes con sobrepeso u obesidad; las causas por las que los menores padezcan este tipo de enfermedades se deben a una mala nutrición y a la falta de actividad física.

El acceso a la salud es un derecho fundamental que implica entre otras cosas el acceso y disfrute de una alimentación sana y equilibrada, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4o., párrafo segundo y noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a letra dice:

“**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 la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

[...]

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. **Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.** Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.”

Igualmente, de acuerdo con lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, se estipula que es derecho de niñas, niños y adolescentes el disfrute de un alto nivel de salud, para lo cual se debe garantizar el suministro de alimentos nutritivos; establecido en el artículo 24 de la Convención que a letra dice:

“**Artículo 24**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible **y el suministro de alimentos nutritivos adecuados** y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;”

Respecto a los hábitos alimenticios de niñas, niños y adolescentes la Ensanut 2016 resalta que:

“[...] a nivel nacional, se observa que, de los grupos recomendables presentados, se observa que cerca de la mitad de los escolares de 5 a 11 años de edad consumieron frutas y huevo, mientras que poco más del 20 por ciento consumió verduras. Más del 60 por ciento de los escolares consumió leguminosas, agua y lácteos, mientras que más del 40 por ciento consumió carnes no procesadas. En cuanto a los grupos no recomendables para su consumo cotidiano presentados, el porcentaje de consumidores más elevado se observó para botanas, dulces y postres (61.9 por ciento), cereales dulces (53.4 por ciento), bebidas no lácteas endulzadas (81.5 por ciento) y bebidas lácteas endulzadas (40.4 por ciento)”

Respecto a los adolescentes de 12 a 19 años, a nivel nacional, una elevada proporción consumieron los siguientes grupos recomendables: agua sola (83.2 por ciento), más del 60 por ciento consumen leguminosas y lácteos, poco menos de la mitad consumen carnes y huevo; un bajo porcentaje de adolescentes consume frutas (39.2 por ciento) y verduras (26.9 por ciento). Por otro lado, también una elevada proporción de los y las adolescentes consumen grupos no recomendables para su consumo cotidiano como las bebidas no lácteas endulzadas consumidas por poco más del 80 por ciento de los adolescentes, casi el 60 por ciento

consume botanas, dulces y postres; la mitad de la población de este grupo de edad consume cereales dulces, la tercera parte consume bebidas lácteas endulzadas, y alrededor de 1 de cada 5 adolescentes consumen carnes procesadas y comida rápida y antojitos mexicanos.”²

Estos datos evidencian la baja calidad nutricional de nuestras niñas, niños y adolescentes; siendo que los alimentos que más consumen son los de altos contenidos de sal, sodio, azúcar y grasa que poco aportan a su desarrollo físico y mental; por lo cual el riesgo de que desarrollen sobrepeso y obesidad es latente; por lo cual es necesario que se lleven a cabo medidas tendientes a fomentar una sana alimentación con el fin de prevenir enfermedades.

El acceder a una sana y equilibrada alimentación atraviesa por grandes retos, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), “el aumento de la producción de alimentos procesados, la rápida urbanización y el cambio en los estilos de vida han dado lugar a un cambio en los hábitos alimentarios. Ahora se consumen más alimentos hipercalóricos, más grasas saturadas, más grasas de tipo trans, más azúcares libres y más sal o sodio; además, hay muchas personas que no comen suficientes frutas, verduras y fibra dietética, como por ejemplo cereales integrales.”³

En ese sentido, se señala que es importante limitar el consumo de sal y azúcar para tener una dieta saludable; respecto al azúcar la OMS ha señalado que “la ingesta de azúcares libres en niños y adultos se debe reducir a menos del 10 por ciento de la ingesta calórica diaria, siendo aún más óptimo y de mayores beneficios para la salud, reducir la ingesta a un porcentaje inferior al 5 por ciento.”⁴

Por lo que se concuerda que para garantizar una adecuada alimentación entre niñas, niños y adolescentes debe ser a través de la información y sensibilización acerca de los riesgos y efectos de que consuman alimentos con alto contenido en sal, azúcares y grasas y con bajo valor nutricional de manera regular.

El Comité de los Derechos del Niño⁵ interpreta el derecho a la salud como un derecho incluyente, que comprende no solamente la prevención, promoción, servicios de salud y rehabilitación, sino también el derecho a crecer y desarrollarse al mejor potencial y a vivir en

condiciones que les permitan alcanzar los más altos estándares de salud.

Asimismo, el derecho a la salud establecido en el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al establecer el principio del derecho al más alto nivel posible de salud, no limita este derecho a los servicios y atención de la salud, sino a una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones a merced de las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia y potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano.⁶

Así que garantizar el derecho a la salud es interdependiente de la realización de otros derechos humanos de los niños.⁷ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha referido al concepto de “factores determinantes de la salud” para eludir al contenido amplio del derecho a la salud del niño. En particular se refieren a estos factores como el acceso al agua limpia potable y a las condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas a la salud, entre otras.

El derecho a la alimentación saludable se vincula con las campañas de las instituciones internacionales contra las enfermedades y la desnutrición. Sin embargo, la provisión de la alimentación saludable, según el comité de los Derechos del Niño, está vinculada al problema de la obesidad infantil. El Comité ha dicho que la exposición de los niños a la comida rápida que es alta en grasa, azúcar y/o sal, con altos contenidos de energía y pobre en micronutrientes, y a bebidas que contienen altos niveles de cafeína y otras sustancias potencialmente nocivas, debe ser limitada.⁸

El derecho a la información se coloca dentro de los derechos civiles y las libertades de los niños y adolescentes, derecho esencial para garantizar el derecho a la salud y el desarrollo de los niños y adolescentes. Por ende, las obligaciones de los Estados incluyen proveer información sobre la salud. Dicha información debe ser accesible físicamente, pero también comprensible para los niños y adolescentes, dependiendo de su edad y nivel de educación.⁹

Se considera que no sólo es importante promocionar una alimentación saludable, es decir el únicamente promocionar la ingesta de alimentos saludables como frutas, verduras, leguminosas y carnes entre la población de menores de edad; sino que esa difusión y promoción tiene que complementarse con información de los riesgos para la salud por consumir alimentos con altos contenidos calóricos, azúcares, sal y grasas, como bebidas artificiales, comida rápida, alimentos fritos, aperitivos azucarados y golosinas, ya que el consumo de estos alimentos en su mayoría va dirigido con publicidad engañosa a un grupo poblacional altamente vulnerable.

De igual forma es preciso señalar que la propuesta planteada abona al fortalecimiento del derecho a la protección a la salud que tiene como uno de sus objetivos orientar en materia de nutrición, tal y como se establece en la fracción X del artículo 60. de la Ley General de Salud, que a letra dice:

“**Artículo 60.** El Sistema Nacional de Salud tiene los siguientes objetivos:

I. a IX. ...

X. Proporcionar orientación a la población respecto de la importancia de la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad y su relación con los beneficios a la salud;

XI. a XII ...

...”

En este contexto resulta imperante mejorar la calidad de la alimentación y nutrición de niñas, niños y adolescentes; para así garantizar un alto nivel de vida y evitar problemas de salud en su infancia y vida adulta.

Por lo anteriormente fundado, someto a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de:

Decreto que reforma el artículo 50 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Artículo Único. Se reforma la fracción VIII del artículo 50 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para quedar de la manera siguiente:

Artículo 50. Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica gratuita y de calidad de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes, se coordinarán a fin de:

I. a VII. ...

VIII. Combatir la desnutrición crónica y aguda, sobrepeso y obesidad, así como otros trastornos de conducta alimentaria mediante la promoción de una alimentación equilibrada y **la orientación sobre los riesgos de consumir alimentos con bajo valor nutricional y alta densidad energética**, el consumo de agua potable, el fomento del ejercicio físico, e impulsar programas de prevención e información sobre estos temas;

IX. a XVIII. ...

Transitorio

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

Notas

1 Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016. Informe final de resultados. Instituto Nacional de Salud Pública. Secretaría de Salud. Disponible en:

http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/doctos_2016/ensanut_mc_2016-310oct.pdf

2 Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino 2016. Informe final de resultados. Instituto Nacional de Salud Pública. Secretaría de Salud. Disponible en: http://promocion.salud.gob.mx/dgps/descargas1/doctos_2016/ensanut_mc_2016-310oct.pdf

3 Alimentación sana. Nota descriptiva N° 394, OMS. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/es/>

4 Alimentación sana. Nota descriptiva N° 394, OMS. Disponible en: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/es/>

5 El Comité de los Derechos del Niño es el órgano que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Fue creado por la Convención el 27 de febrero de 1991.

6 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

7 Convención sobre los Derechos del Niño. Unicef

8 Idem.

9 Idem.

Recinto Legislativo de San Lázaro,
a 27 de noviembre de 2018.

Diputada Socorro Irma Andazola Gómez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25 Y 42 DE LA LEY GENERAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, SUSCRITA POR LA DIPUTADA JOSEFINA SALAZAR BÁEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Josefina Salazar Báez y las y los Diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo que disponen la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 6, numeral 1, fracción I; artículo 77, numeral 1, y artículo 78, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, elevamos a la digna consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que **reforma** el artículo 25; y **adiciona** nuevas fracciones XV y XVI al artículo 42, ambos de la Ley Ge-

neral de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; con el objeto de adicionar asignar atribuciones para que la Secretaría de Gobernación, además de declarar la alerta de género, pueda declarar su finalización, al tratarse de un aspecto que no se encuentra regulado; asimismo, que la secretaría, pueda revisar de manera periódica las acciones emprendidas con motivo de la Declaratoria de Alerta de Género y posibilitar realizar análisis que permitan conocer las fortalezas y debilidades del mecanismo en cada caso, y que, previo cumplimiento de las disposiciones aplicables, se puedan incorporar nuevos municipios a los mecanismos de alerta vigentes. Con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Según el artículo 23 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la alerta por violencia de género tiene como objetivo:

...garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos.

Para tales efectos la Ley de Acceso, así como su Reglamento fijan los cauces que debe seguir este mecanismo como, por ejemplo, en el numeral referido se establece que se debe:

I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;

II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;

III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;

IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y

V. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

El contenido de las fracciones del artículo 23, tiene un sentido general sobre la alerta por violencia de género; y por otro lado el Reglamento de esa ley, incluye aspectos específicos para la declaratoria de la alerta; sin embargo, tanto la ley como su Reglamento, no contemplan ninguna disposición para declarar el fin de la implementación del mecanismo, ni tampoco para establecer cortes temporales que permitan ejercer controles sobre los recursos erogados y revisar los resultados alcanzados mediante las acciones en un tiempo dado.

De forma que no hay vías reglamentarias que permitan, declarar el fin de la alerta de género, ni evaluar y generar nuevas acciones en el caso de que exista ineficacia de las medidas tomadas inicialmente. La falta del parámetro de tiempo en la implementación de las acciones de la alerta de género, causa que la asignación de recursos, en la práctica, se realice sin aplicar criterios específicos y detallados de eficiencia y eficacia, tampoco hay ninguna formalización prevista para realizar análisis sobre el impacto de las medidas.

Desde un punto de vista general, es posible afirmar que la alerta por violencia de género, es una acción pública que carece de un horizonte temporal definido, y no presenta un desarrollo de características programáticas que tienen otras políticas públicas; en esas condiciones, se dificulta la medición de aspectos como el ejercicio de recursos asignados, la detección de subejercicios, y el establecimiento de cortes temporales que permitan evaluar los resultados y replantear las acciones dentro de una misma declaratoria de alerta, por ejemplo ante escenarios de ineficacia de las medidas.

La perspectiva temporal es un elemento importante para la acción gubernamental y la política pública, ya que se trata de un elemento clave de su diseño e implementación, de acuerdo a especialistas:

Desde un punto de vista metodológico la política pública debe originarse y formularse en forma sistemática y coherente, tratando de coordinar el tema espacial (internacional, nacional, regional, comunal y microlocal), con el tema temporal (corto, mediano y largo plazo), considerando además su viabilidad política y financiera.¹

Por lo tanto, la materia de esta iniciativa es establecer atribuciones tendientes a regular ese aspecto del mecanismo de alerta por violencia de género. Haciendo

posible que la Secretaría de Gobernación pueda validar la pertinencia de decretar la finalización de la alerta, revisar de manera periódica las acciones emprendidas con motivo de la declaratoria de alerta, con el objetivo de crear condiciones para realizar ejercicios analíticos que permitan conocer las fortalezas y debilidades del mecanismo en cada caso. Se busca, además, regular la incorporación de nuevos municipios a mecanismos vigentes, ya que es un fenómeno que está ocurriendo en la actualidad. La práctica de las nuevas atribuciones se normaría en el Reglamento correspondiente a la ley, para lo cual se provee un artículo transitorio, incluido en el proyecto de decreto.

En resumen, se pretende fortalecer el mecanismo de la alerta por violencia de género mediante la legislación, y asegurar su mejora mediante reformas que proyecten los elementos actuales de los programas públicos, como la medición de resultados con parámetros. Y para efectuar una medición metódica, se tiene que tomar como criterio el tiempo de implementación de la acción pública; considerando los recursos aplicados y los logros obtenidos, de esa manera, un ejercicio de evaluación podrá cumplir uno de sus objetivos, que es, de acuerdo a la autora Myriam Cardozo Brum: “aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada.”² La alerta por violencia de género, debe ser tratada como una acción programática y sistematizada, si queremos que aumente su eficacia y eficiencia.

Por su parte, la finalización de la alerta de género no se encuentra reglamentada, por lo que establecer la atribución para que la secretaría pueda declarar la alerta como terminada, traería beneficios como posibilitar la capacidad de realizar balances entre recursos, acciones y resultados, y comparación de experiencias de distintos mecanismos de alertas entre sí, que apunten a establecer con claridad la efectividad de las acciones. A diferencia de lo que ocurre en la situación presente, en la que se genera la apariencia de la vigencia de un mecanismo que, a pesar de ser declarado con toda la formalidad legal, no tiene certeza de cuál es su objetivo específico y cuándo puede considerarse satisfecho ese propósito para que cese su vigencia.

Proponer que la secretaría pueda declarar la finalización de la alerta, no debe interpretarse como una vía para que las autoridades cancelen las acciones discrecionalmente, ignorando los hechos que dan origen a

las solicitudes de alerta; sino que, puesto que las condiciones de cancelación estarían definidas en el Reglamento de la Ley de Acceso de la Mujeres a una Vida sin Violencia, se busca establecer parámetros públicos y claros para el ejercicio de esta atribución; ya que la alerta por violencia de género, debe ser tratada como una acción programática y sistematizada, si queremos que aumente su eficacia y eficiencia.

Por tanto, la nueva atribución traería varios beneficios tendientes a la mejora global del instrumento. Como por ejemplo: se posibilitarían esquemas de medición y análisis de resultados con la posibilidad de mejora de elementos específicos en las acciones. La secretaría, usando las facultades que la ley les otorgaría, podrían revisar y actualizar los plazos de acuerdo a las experiencias previas en la implementación, se podrían sumar nuevos municipios a la alerta vigente (previa satisfacción de los requisitos que la ley establece para los que solicitaron originalmente la emisión de la declaratoria), eliminando la necesidad de declarar doble mecanismo de alerta para una misma entidad, se prevería un mecanismo para declarar el fin de la implementación, y se generarían condiciones para el análisis de resultados y las posibles alternativas.

Finalmente, en términos legislativos, se busca reformar el artículo 25 y adicionar una fracción al artículo 42 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de atribuciones para la Secretaría de Gobernación.

Fundamento legal

Con base en los motivos expuestos, en mi calidad de diputada federal por el quinto distrito, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en la LXIV Legislatura, y con fundamento en lo que disponen la fracción II, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6, numeral 1, fracción I; artículo 77, numeral 1, y artículo 78 todos del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, presento a consideración de este honorable pleno, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en materia de atribuciones de la Secretaría de

Gobernación referentes al mecanismo de alerta por violencia de género

Único. Se **reforma** el artículo 25; y se **adicionan** nuevas fracciones XV y XVI, con lo que la actual fracción XV pasa a ser XVII, al artículo 42, ambas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Artículo 25. Corresponderá al gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género, **así como su finalización** y notificará la declaratoria al Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate.

Artículo 42. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

I a XIV

XV. Revisar de manera periódica los resultados y cambios operativos de la Alerta por Violencia de Género en cada una de las entidades o Municipios en donde se encuentre vigente;

XVI. Declarar la incorporación a nuevos municipios en los mecanismos de Alerta por Violencia de Género vigentes, siempre y cuando cumplan con las disposiciones contenidas en el Reglamento de la presente Ley para tales efectos; y

XVII. Las demás previstas para el cumplimiento de la presente ley.

Transitorios

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

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

Tercero. El gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación fijará de manera específica, en el Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, los criterios para el ejercicio de las atribuciones materia de este decreto.

Notas

1 Juan Podestá Arzubiaga. *Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional*.

Última década v.9 n.15 Santiago septiembre 2001. Páginas: 163-175. En:

https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362001000200007 Consultado el 12 de octubre 2018.

2 Myriam Cardozo. *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*. UAM-X. 2009.

Ciudad de México, México,
a 27 de noviembre de 2018.

Diputada Josefina Salazar Báez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 87 BIS 2 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, A CARGO DEL DIPUTADO RUBÉN IGNACIO MOREIRA VALDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 87 Bis 2, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Exposición de Motivos

Del 21 al 23 de septiembre de 1977 fue adoptada la Declaración Universal de los Derechos del Animal¹ por la Liga Internacional de los Derechos del Animal, que posteriormente fue aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y, más tarde, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), misma que ofrece interesantes conceptos en torno a los derechos de los animales.

El artículo 2 refiere que el hombre, como especie animal, no puede atribuirse el derecho a exterminar a los otros animales o explotarlos. Por su parte, el artículo 3 establece que ningún animal será sometido a malos tratos ni a actos crueles y que, si la muerte de un animal es necesaria, debe ser instantánea, indolora y no generadora de angustia.

Respecto a la explotación de los animales para el esparcimiento del hombre, este instrumento la prohíbe y establece que las exhibiciones de animales y los espectáculos que se sirvan de ellos son incompatibles con la dignidad del animal, además de referir que todo acto que implique la muerte innecesaria de un animal es biocidio, es decir, un crimen contra la vida.

Bajo ese contexto, las corridas de toros, entendiéndose por éstas, de acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua, a “la fiesta que consiste en lidiar cierto número de toros en una plaza cerrada”², atentan contra el trato digno hacia los animales, ya que los expone a un sufrimiento prolongado que los conduce de manera salvaje a la muerte.

Países como Colombia, España, Francia y Portugal, cuentan ya con ciudades que se han declarado anti taurinas al prohibir las corridas de todos y naciones como Ecuador y Perú han prohibido por completo este tipo de eventos.

En el caso de México, de acuerdo con la Encuesta Nacional en Vivienda realizada en México por la empresa Parametría del 29 de octubre al 3 de noviembre de 2011³ los mexicanos rechazan las corridas de toros ya que 73 por ciento de los encuestados dijo que las corridas taurinas no son de su agrado. A ello se suma que “los datos de Parametría sugieren que, de decidirse por consulta popular, las corridas de toros serían vetadas

en México, ya que seis de cada diez mexicanos (57 por ciento), están a favor de la prohibición”.

El estudio titulado *Diagnóstico de la Tauromaquia en México*⁴ realizado por el Instituto de Opinión Ciudadana, Estudios Económicos y Sociales del Congreso de Baja California, menciona que cada año mueren injustificada e innecesariamente alrededor de 250 mil toros en todo el mundo, producto de la fiesta brava permitida en los países taurinos.

Este documento refiere:

“Dicho espectáculo es cruel y carente de ética, pues la forma en que se tortura al animal durante 15 minutos que dura la lidia es más que inhumana: la puya o pica, es una punta de acero de 14 centímetros de largo que se utiliza para pinchar al toro, la cual puede penetrar hasta 30 centímetros de profundidad en el cuerpo del toro, perforando el pulmón y causando una terrible hemorragia interna. Las banderillas –que son arpones de 6 a 8 centímetros de largo– desgarran el cuello del toro con cada movimiento que haga mientras los banderilleados las introducen en su cuerpo para mermar las defensas y agilidad del toro, imposibilitándolo de esta manera para defenderse.

Estas armas provocan hemorragias intensas, lesiones de músculos, vértebras y de costillas, causando la insuficiencia respiratoria del toro. La estocada –el golpe final del torero– casi nunca lo penetra en el hoyo de las agujas colocadas anteriormente, lesionando letalmente bronquios, pulmones, esófago, tráquea, hasta provocar la parálisis de los nervios y/o hasta que el toro se ahogue con su propia sangre.

Asimismo, las corridas de toros deben prohibirse por el salvajismo al que son sometidos los caballos de los picadores, pues se les cortan las cuerdas vocales –previo al evento– para que el público no escuche los relinchos y quejidos de dolor, además de que sufren fracturas y destripamientos durante la corrida, por lo cual no sobreviven a más de 3 o 4 de ellas.”

Ahora bien, es innegable que las corridas de toros son parte de una tradición arraigada en algunas partes del mundo, sin embargo, las propias tradiciones evolucionan a lo largo de la historia conforme lo hace el pensamiento humano, de tal forma, que en pleno siglo

XXI hemos avanzado en el reconocimiento de los derechos de la propia humanidad y consecuentemente en el establecimiento de mecanismos de protección e incluso en el reconocimiento de los derechos de las otras especies con las que compartimos el planeta tierra.

En otras palabras, el hecho de que la fiesta brava sea una tradición y durante siglos haya sido motivo de diversas expresiones artísticas, por ejemplo, en la pintura o la música, nada justifica que se siga celebrando bajo un contexto en el que el pensamiento de la humanidad tiende a reconocer los derechos de los animales y la obligación de tratarlos con dignidad y erradicar prácticas que les representen sufrimiento o una muerte solo por deporte o esparcimiento.

Es incuestionable que los toros, novillos, becerros y demás animales que participan en la fiesta brava experimentan sufrimiento como pudiera hacerlo un humano, toda vez que se trata de mamíferos cefalizados, con sistema nervioso central y una compleja red nerviosa y neuronal que cuenta con receptores de dolor, por lo que bajo ninguna circunstancia podría argumentarse que los toros de lidia nacen para ser sacrificados, aún y cuando sean alimentados y reproducidos en cautiverio, con ese propósito.

Otro aspecto relevante es el hecho de que, a diferencia de otros países e incluso de varias entidades, México no cuenta con una ley que proteja a los animales, no obstante, existen diversas disposiciones de las que se desprende el deber de la especie humana de proferirles un trato digno, como es el caso de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En el artículo 87 Bis 2 de este ordenamiento puede observarse que el gobierno federal, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, regularán el trato digno y respetuoso que deberá darse a los animales.

El citado numeral genera las directrices que deberá seguir toda regulación relacionada con el trato digno y respetuoso a los animales y si bien este capítulo hace referencia a la fauna silvestre, dichas disposiciones son aplicables a todo tipo de especies.

Los principios básicos sobre los que debe basarse el trato digno y respetuoso de los animales son:

I. Suministrar a los animales agua y alimento suficientes, a efecto de mantenerlos sanos y con una nutrición adecuada;

II. Proporcionar a los animales un ambiente adecuado para su descanso, movimiento y estancia, de acuerdo a cada tipo de especie;

III. Suministrar a los animales atención médica preventiva y en caso de enfermedad brindar tratamiento médico expedito avalado por un médico veterinario;

IV. Permitir a los animales la expresión de su comportamiento natural, y

V. Brindar a los animales un trato y condiciones que procuren su cuidado dependiendo de la especie.

Consecuentemente, esta iniciativa busca reformar el artículo 87 Bis 2 para establecer que el gobierno federal, las entidades federativas, los municipios y la Ciudad de México deberán establecer en su legislación la prohibición de las corridas de toros y determinar las sanciones correspondientes, lo que representará un avance significativo en la protección de los animales.

En razón de lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 87 Bis 2, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

Único. Se reforma el párrafo tercero del artículo 87 Bis 2, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Artículo 87 Bis 2. ...

...

Asimismo, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán la prohibición de **inducir, provocar o autorizar la organización de peleas de perros y**

corridas o tientas en donde se lidien toros, novillos, erales, becerros y vaquillas, tanto en la modalidad de a pie como de a caballo, así como cualquier tipo de espectáculo público o privado que implique daño o tortura de alguna especie animal en cualquier tipo de recinto, determinando las sanciones correspondientes.

...

Transitorios

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

Segundo. Se concede a las legislaturas locales un plazo de 90 días para realizar las reformas correspondientes.

Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan al presente decreto.

Notas

1 https://www.fundacion-affinity.org/sites/default/files/derechos_animal.pdf

2 http://lema.rae.es/drae2001/srv/search?id=bqELnve9PDXX2Oq-hoDsM#corrida_de_toros.

3 http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4449

4 <http://www.congresobc.gob.mx/iocees/Opinion%20Pública/tauramaquia.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 27 de noviembre de 2018.

Diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 185 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO LUIS MANZANILLA PRIETO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

El que suscribe, diputado **Fernando Luis Manzanilla Prieto**, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, someto a consideración del pleno la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 185, párrafo primero, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado**, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

Conforme al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.”

En este tenor, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado administra el Fondo de la Vivienda que se integra con las aportaciones que las dependencias y entidades realizan a favor de los trabajadores.

Esas dependencias y entidades comprenden la Oficina de la Presidencia de la República, secretarías de Estado, Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, órganos reguladores coordinados, órganos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianza y los fideicomisos

Los servidores públicos están incorporados al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste), este instituto los beneficia con programas que mejoren su calidad de vida, como el Fovissste.

El Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. Estos préstamos se harán hasta por dos ocasiones, una vez que el primer crédito

se encuentre totalmente liquidado, de acuerdo con el artículo 167 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

El Fondo de la Vivienda recauda las aportaciones que se ahorran de cada trabajador. Este ahorro les brinda la oportunidad de obtener apoyo económico bajo diferentes esquemas de financiamiento para cualquier propósito relacionado a la formación de un patrimonio.

La referencia económica bajo la que se administran los créditos hipotecarios Fovissste cotizados y obtenidos hasta el 2016, se mantiene en relación al salario mínimo vigente de la Ciudad de México, toda vez que mediante Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desindexación del salario mínimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016, se estableció la Unidad de Medida y Actualización como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

De acuerdo con el artículo 169, fracción I, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los recursos afectos al Fondo de la Vivienda se destinarán:

I. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de las subcuentas del Fondo de la Vivienda de las cuentas individuales y que tengan depósitos constituidos a su favor por más de dieciocho meses en el Instituto. El importe de estos créditos deberá aplicarse a los siguientes fines:

- a) A la adquisición o construcción de vivienda;
- b) A la reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
- c) A los pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos anteriores;

Asimismo, el Instituto podrá descontar con las entidades financieras que cuenten con la respectiva autorización emitida para tal efecto por la Secretaría de Ha-

cienda y Crédito Público, los créditos que hayan otorgado para aplicarse a los conceptos señalados en los incisos anteriores.

El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 169 la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el salario mínimo, en términos del artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

A este respecto, la Auditoría Superior de la Federación, en su Informe de resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2016, dentro del apartado de Propuestas de modificaciones y reformas legislativas, recomienda que el saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 169 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se mantenga en los términos contratados sin incrementarse con algún índice de actualización.

Lo anterior, con el propósito de minimizar el riesgo financiero que enfrentan los trabajadores.

Razón por la cual con la presente iniciativa se atiende esta propuesta, como se ilustra en el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 185. El saldo de los créditos otorgados a los Trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 169 de esta Ley se revisará cada vez que se modifiquen los Salarios Mínimos, incrementándose en la misma proporción en que aumente el Salario Mínimo.</p> <p>Asimismo, los créditos citados devengarán intereses sobre el saldo ajustado de los mismos a la tasa que determine la Junta Directiva. Dicha tasa no será menor del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.</p> <p>Las cantidades que se descuenten a los Trabajadores con motivo de los créditos a que alude el presente artículo, no podrán exceder del treinta por ciento de su Sueldo Básico, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de esta Ley.</p> <p>Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de treinta años.</p>	<p>Artículo 185. El saldo de los créditos otorgados a los Trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 169 de esta Ley se mantendrá en los términos contratados sin incrementarse con algún índice de actualización.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>

La reforma no es menor si consideramos que en 2017 el Fondo otorgó 52 mil 187 créditos, lo que implicó una derrama económica de 35 mil 224 millones de pesos y que al 25 de enero de 2018 se han otorgado un millón seiscientos mil créditos originados en toda la historia del Fondo.¹

Fundamentación

Artículos 1o., 4o., 71, fracción II, y 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o., numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto

Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Artículo Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 185 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 185. El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 169 de esta Ley se **mantendrá en los términos contratados sin incrementarse con algún índice de actualización.**

...

...

...

Transitorio

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

Nota

¹ <https://www.gob.mx/fovissste/articulos/entrega-fovissste-su-credito-tradicional-400-mil-en-la-administracion-del-presidente-enrique-pena-nieto?idiom=es>

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 27 de noviembre de 2018.

Diputado Fernando Luis Manzanilla Prieto (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 11 Y 12 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ANA GABRIELA GUEVARA ESPINOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, Ana Gabriela Guevara Espinoza, diputada federal de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que confieren los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman los artículos 11 y 12 de la Ley Federal de Derechos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La administración pública es y ha sido un instrumento a través del cual se debería lograr la satisfacción de derechos, necesidades y la promoción del crecimiento del ser humano; en consecuencia, debe estar orientada hacia el ciudadano; la administración pública es la organización de Estado encargada de implantar las políticas públicas y de satisfacer las demandas de la ciudadanía. Si ésta no es capaz de satisfacer tanto las políticas públicas ni satisfacer las demandas de la ciudadanía es porque esta se ha burocratizado.

Las funciones del Estado se han reducido, con el paso del tiempo y los cambios en las políticas internacionales el Estado ha dejado de tener ciertas injeren-

cias dentro de ciertos sectores importantes; aun así, dejando sectores primordiales como la salud, educación, seguridad social, seguridad nacional,¹ etcétera. Dentro de estos sectores fundamentales para el Estado, se encuentra el Instituto Nacional de Migración (INM).

En 1993, como parte de la evolución de las leyes migratorias de México, se creó el INM, el cual sustituyó a la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, que había sido la encargada de las cuestiones migratorias del país.

El INM, como establece el artículo 19 de la Ley de Migración, “es un órgano administrativo desconcentrado de la secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma secretaría”.²

Además, éste cuenta con diferentes atribuciones las cuales son establecidas en el artículo 20 de la misma ley, que a la letra dice:

Artículo 20. El instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

- I. Instrumentar la política en materia migratoria;
- II. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación;
- III. En los casos señalados en esta Ley, tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros;
- IV. Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros, en los términos y condiciones establecidos en la presente ley y en su reglamento;
- V. Imponer las sanciones previstas en esta ley y su reglamento;
- VI. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;

VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos;

VIII. Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional;

IX. Proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra, a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; y

X. Las demás que le señale esta ley, su reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

En 2000 se incorporó al Reglamento de la Ley General de Población la facultad de la autoridad migratoria para crear grupos de protección a migrantes, lo cual es el sustento legal para la creación y funcionamiento de los Grupos Beta que coordina el INM, con la participación de los estados y los municipios. El 18 de mayo de 2005 es reconocido como instancia de seguridad nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF), que refiere:

Que las atribuciones del Instituto Nacional de Migración tienen relación directa con la Seguridad Nacional, ya que 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 de 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 (DOF, 2005).

En años recientes, la sociedad civil y los usuarios de los servicios migratorios han reclamado las necesidades que el Estado mexicano tiene la obligación de brindar a través del INM, deficiencia en la infraestructura en las instalaciones migratorias, como por ejemplo las estaciones migratorias, las cuales reciben miles de migrantes al año, además la falta de capacitación de algunos servidores públicos.

El rápido crecimiento de la población mundial, rápidos cambios de la economía mundial, aumento en la destrucción de catástrofes naturales así como el aumento de las crisis económicas han hecho de la migración actual un tema fundamental, esto nos obliga como gobierno a tomar acciones más eficaces para evitar lo que podría llegar a convertirse en una crisis, para esto no solo se requiere un aumento en el financiamiento en las instituciones que brindan servicio a las personas migrantes, sino que también con este financiamiento mejores equipos y mejor capacitación para los agentes que protegen las vidas de miles de personas.

Actualmente, un fenómeno grave que se vive es la migración de niñas, niños y adolescentes migrantes y aún más los no acompañados, quienes han cobrado importancia en los procesos migratorios, debido al incremento considerable que proceden de los países centroamericanos, en especial del Triángulo Norte

(Guatemala, Honduras y El Salvador) y de México en donde sus flujos migratorios irregulares se dirigen a Estados Unidos de América (EUA).

Entre los principales factores de la migración infantil se encuentran la pobreza, falta de oportunidades laborales, ausencia de protección, la violencia, el deseo de reunirse con sus padres en EUA, que viven aislados en ese país por su situación migratoria irregular; ahora bien, dicho fenómeno se ha agravado por la existencia de redes de tráfico de migrantes, que han encontrado en los menores una fuente de negocio muy lucrativa; es por ello, que la migración irregular de menores es una de las preocupaciones más graves del fenómeno migratorio contemporáneo.

La anterior problemática no es ajena a la niñez mexicana, es por ello que resulta necesario fortalecer los mecanismos de control migratorio a la salida de Territorio Nacional vía aérea, cuando se trate de Niños, Niñas y Adolescentes cuando viajen acompañados por un tercero mayor de edad o viajen solos, tanto mexicanos como extranjeros con la condición de estancia de residencia permanente, residente temporal o residente temporal estudiante en el país, a fin de evitar que sean extraídos ilegalmente de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, a partir de enero de 2014 como medida de seguridad, el INM incluyó dentro de sus formatos de solicitud de trámite, el denominado *formato de salida de menores* (SAM), regulado en el artículo 42 del Reglamento de la Ley de Migración, con objeto de proteger a los menores de edad que viajan solos al extranjero, a fin de evitar que sean extraídos ilegalmente del país, documento gratuito que bajo el consentimiento de sus padres o tutores, permite al menor viajar de manera ágil y segura, cuya vigencia es de seis meses a partir de su expedición y sólo podrá tramitarse un formato por cada salida de cada menor.

Desde febrero de 2014 –cuando inició el otorgamiento de este permiso– hasta mayo de 2018, el INM emitió 149 mil 996 formatos SAM, y de junio a lo que va del mes de septiembre, se expidieron 15 mil 520 formatos, **todos de manera gratuita**, lo que ha permitido que los menores de edad que viajen solos o acompañados por un tercero, por vía aérea, ya sea por motivos turísticos, reuniones familiares o estudios, sin poner en riesgo su seguridad. Así, este formato es un

alternativa al poder notarial y al documento emitido por la autoridad judicial, que a diferencia de estas dos opciones, válidas y vigentes, los padres o tutores pueden iniciar la solicitud del Formato SAM a través de la página del INM, cualquier día del año, las 24 horas y concluir su trámite ante la delegación federal de migración más cercana o en los puntos de internación y salida al extranjero como son los aeropuertos internacionales que existen en el país.

De tal forma, si bien es gratuito este trámite, también lo es que la prestación de este servicio para el instituto, representa un gasto por el flujo del procedimiento que se sigue administrativamente para llevar a cabo su expedición, dado que se trata propiamente de una autorización para que el menor o adolescente pueda salir del territorio nacional; esto es, implica la captación de una solicitud, misma que una vez analizada por personal migratorio en función de los datos aportados, se consulta al Centro Nacional de Alertas, a efecto de obtener información sobre flujos migratorios y alertas migratorias, lo que una vez obtenido si no existe ningún impedimento se dictamina permitir la salida del territorio nacional, en caso, de que exista alguna prohibición o irregularidad la autoridad migratoria niega la salida y emite un oficio de restricción de salida para el menor.

Una vez cumplidos los requisitos para su salida, se recibe al menor en el filtro migratorio, en donde se verifica su identidad y los documentos que exhibe, se verifica si existe coincidencia con las listas de control, y de no ser así, se autoriza su salida mediante el estampe de sellos en el pasaporte y forma migratoria múltiple, formándose el expediente correspondiente para su archivo.

Como se advierte de la sencilla explicación, **el procedimiento administrativo trae inmerso distintos costos, como son: el uso de los activos que se utilizan para la elaboración del servicio, como pueden ser computadora, impresora, lectores de barras, lector de pasaporte, entre otros; el número de servidores públicos de diferentes niveles jerárquicos que participan; los minutos de trabajo ocupados a cada solicitud; y todos aquellos insumos necesarios para la obtención del producto.**

En este sentido, sumando todos los rubros de costo relacionados con cada una de las actividades desplegadas y tomando en cuenta el constante aumento de nú-

mero de solicitudes (se utiliza más personal) para su obtención, **representa para este instituto cada trámite 148.61 pesos.**

Tras la verificación de las alertas migratorias, existen plataformas tecnológicas para validar la identidad de las personas y cruzar dicha información con las alertas emitidas por las diferentes autoridades. Tal es el caso, del administrador creado y administrado por este instituto, para la recepción de información que están obligadas a proporcionar a escala internacional y que en México se señala en el artículo 46 de la Ley de Migración, acorde con los artículos 42, fracción I, 43 y 44 de su reglamento, todas las aerolíneas que prestan el servicio de transporte internacional de pasajeros, en donde a través de la transmisión de las listas electrónicas de pasajeros, tripulación y medios de transporte (APIS, por sus siglas en inglés: Advanced Passenger Information System), se identifica, entre otros aspectos, el número del total de pasajeros en cada vuelo (nacionales y extranjeros), el número de tripulantes, el aeropuerto internacional de salida y aeropuerto internacional de llegada, el número de menores en cada vuelo, edad, nacionalidad y número de vuelo, entre otros conceptos.

Dicho administrador, enlazado con otros sistemas que tiene el instituto, permite conocer oportunamente las llegadas y salidas que se realizan en los distintos aeropuertos internacionales del país, fortaleciendo con dicha información la actuación y presencia de la autoridad migratoria en cada punto o filtro de entrada y salida. Ese instrumento tecnológico también implica un costo en la operación del servicio que se presta a todos los usuarios que salen del país vía aérea.

Esto es, el Instituto Nacional de Migración al cumplir con su responsabilidad de revisar los requisitos previstos para la salida de personas de territorio nacional y contar previamente con los registros de la salida de personas de territorio nacional (en particular de los menores), **le implica gastos operacionales como parte de su actividad regular, y que incluyen gastos administrativos, como lo es el suministros, mantenimiento y despliegue de la información, salarios para el personal que opera, administrar y supervisa el sistema, relaciones contractuales, oficinas y diversos insumos que son propios al procedimiento como son las computadoras, papelería, consumibles, entre otros, los cuales sin duda repercuten en el costo de la prestación del servicio.**

La variante de la cuota propuesta se caracteriza por atender de manera directa al costo administrativo del servicio, lo cual incentiva su cobertura en cuanto a calidad y demanda. De ahí que de conformidad con lo establecido en el artículo primero de la Ley Federal de Derechos, el derecho que se cobre por un servicio se determinará con base en el costo total que implica la prestación del servicio con el que se asocia, por lo tanto, el costo que se determine en cada tipo de servicio será equivalente al monto del derecho que se podrá cobrar por él.

Si bien la cuota no constituye una mera transacción mercantil entre el INM y un particular, por cuanto que se trata de una función de derecho público, también lo es, que reporta un beneficio para los usuarios nacionales como extranjeros, con motivo de la seguridad y control de todas las personas que abandonan el país, abordando vuelos internacionales, tal es el caso, como se mencionó, de la autorización del formato de salida de menores, o el control de listas APIS.

Actualmente, **el INM cuenta con 367 filtros de revisión migratoria**, de los cuales sólo 65 son de salida y corresponden a la vía de internación aérea, y en todos ellos, se presta el mismo servicio, lo que le da el carácter de general o universal.

La cantidad captada por este órgano administrativo desconcentrado **en 2017 fue de mil 438 millones 439 mil 64 pesos, aplicando la cuota de 70 pesos; y en lo que va del año, a agosto de 2018, con la aplicación de la cuota de 74, se han obtenido ingresos por mil 243 millones 813 mil 213 pesos.**

Por ello, si se incrementara dicha cuota por el servicio migratorio a 148.61, el ingreso estimado a recaudar sería de **3 mil 53 millones 728 mil 282.12 pesos**, lo que implica un incremento estimado de **mil 615 millones 289 mil 218.12 pesos.**

Año	2018		
	2017	(agosto)	
Cuota	\$70.00	74.00	148.61
Ingreso	\$1,438'439,064.00	\$1,243'813,213.00	\$3,053,728,282.12
Incremento			\$1,615'289,218.12

Esta variación en la cuota que se propone además de atender de manera eficiente cada trámite, ofrece la oportunidad de mejorar los mecanismos de control migratorio tecnológicos, que agilicen las salidas de los pasajeros que abandonan nuestro país en vuelos internacionales, y con ello fortalecer la seguridad nacional.

La condición de estancia del visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas se encuentra señalada en el artículo 52, fracción I, de la Ley de Migración, que la define como aquella autorización que se otorga al extranjero para transitar o permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor de 180 días, contados a partir de la fecha de entrada, sin permiso para realizar actividades sujetas a una remuneración en el país.

El artículo 8, fracción I, de la Ley Federal de Derechos establece la cuota que deberá cobrarse por la recepción, estudio de la solicitud y, en su caso, la expedición del documento migratorio que acredita la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas.

El correlativo 11, fracción II, inciso a), de la ley en comento refiere lo siguiente:

Artículo 11. No se pagarán los derechos señalados en el artículo 8o. de esta ley cuando los extranjeros permanezcan en territorio nacional en las condiciones de estancia siguientes:

[...].

II. Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

a) Ingresen en territorio nacional por vía terrestre, siempre que su estancia en el país no exceda de siete días. En caso de que se exceda dicho periodo el derecho se pagará al momento de la salida del territorio nacional.

[...]

Énfasis añadido.

Del precepto jurídico citado se desprende el no pago del derecho señalado en el artículo 8, fracción I bajo el

supuesto de aquellos extranjeros que ingresen a territorio nacional por la vía de internación terrestre, siempre que su estancia no exceda de siete días; asimismo, establece que en caso de que se exceda dicho periodo el derecho se pagará al momento de la salida del territorio nacional.

Dicha prerrogativa de no pago del derecho que nos ocupa, tuvo su origen con la reforma de la Ley Federal de Derechos para el ejercicio fiscal de 2009, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2008, la cual en el transitorio segundo establecía que dicho supuesto aplicaría únicamente al ejercicio fiscal de 2009, el cual se cita en la parte que interesa:

Transitorios

[...]

Segundo. Durante 2009 se aplicarán en materia de derechos las siguientes disposiciones:

[...]

II. No pagarán el derecho a que se refiere el artículo 8o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos **aquellos turistas que visiten el país por vía terrestre** cuya estancia no exceda de siete días en el territorio nacional. Para el caso que se exceda dicho periodo, el derecho se pagará al momento de la salida del territorio nacional.

III. ...

Énfasis añadido.

La contribución a que se hacía referencia en ese momento era la correspondiente al derecho de no inmigrante bajo la característica migratoria de turista, y se creó con el objeto de incentivar el ingreso de visitantes extranjeros en las zonas turísticas del país declaradas como prioritarias.

No obstante, derivado de la publicación de la Ley de Migración el 25 de mayo de 2011, el derecho de no inmigrante bajo la característica de turista se equiparó junto con la de transmigrante, visitante en todas sus modalidades (excepto el visitante local), ministro de culto, visitante distinguido, visitante provisional y co-

responsal, a la condición de estancia de **visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas**.

Como resultado de lo anterior, el 15 de diciembre de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y otras Leyes, que reformó entre otros preceptos jurídicos el correlativo 11 de dicha ley, para quedar como actualmente se conoce.

Sin embargo, derivado de esta reforma el fin por el que había sido creada la exención ya no se cumple cabalmente, toda vez, que como ya se hizo referencia la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas actualmente no sólo hace alusión a la característica migratoria de turista, sino a varias características migratorias, a esta última, a las cuales no estaba dirigida la exención de pago.

Conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde exclusivamente al Poder Legislativo establecer en una ley las contribuciones, así como sus elementos esenciales, lo cual se conoce como *principio de reserva de ley*, el cual también se reconoce en el artículo 28, párrafo primero, constitucional, en cuanto prohíbe las exenciones que no se encuentran reguladas en una ley, entendiendo a las de materia tributaria como aquella circunstancia que, conservan los elementos de la relación jurídico-tributaria, se libera de las obligaciones fiscales a determinados sujetos, por razones de conveniencia o política económica, lo que afecta el nacimiento y cuantía de dichas obligaciones, esto implica que la exención sólo debe realizarse o concebirse en norma general formal y materialmente legislativa, por lo que dicho principio de reserva de ley también le es aplicable.

En materia fiscal y conforme al artículo 31, fracción IV, constitucional, el fin de las contribuciones son sufragar el gasto público, estos fines son los llamados fines fiscales; sin embargo, es posible que también puedan tener fines extrafiscales los cuales se encuentran contenidos en otros preceptos constitucionales como son incentivar regiones o sectores económicos; de tal manera que si las exenciones participan de la naturaleza de la contribución, éstas también pueden tener fines extrafiscales.

La condición objetiva que produjo el hecho de la exención, en el caso que nos ocupa, ya no impera debido a que en un inicio se deseaba incentivar el ingreso de visitantes turistas extranjeros en las zonas turísticas del país declaradas como prioritarias; no obstante, en la actualidad los extranjeros bajo la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, no necesariamente ingresan fines turísticos en el país con.

Por tanto, se cree necesario eliminar dicho supuesto de exención, **pues el hecho generador que la originó ya no existe**, y una de las características de las exenciones fiscales es su **permanencia y el sujeto pasivo a quien va dirigida**, que refiere a que deben mantenerse vigentes las causas que la justifique, situación que en el caso que nos ocupa ya no existe.

Ahora bien, respecto a los visitantes de la frontera sur, si bien ingresan con esta excepción de pago, al declarar ante la autoridad migratoria que su estancia en el país no excederá de siete días; también es cierto, que por las características económicas y sociales de la región utilizan en su beneficio, con mucha frecuencia, otras condiciones de estancia como la de visitante regional y visitante trabajador fronterizo, las cuales permiten la movilidad de extranjeros de Belice y Guatemala en ciudades y municipios de Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo.

Como una medida de congruencia al flujo y control migratorio al que se alude, la autoridad migratoria, mediante los artículos 72 y 73 de los Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2012, autoriza que la condición de estancia de visitante regional sea hasta por cinco años, sin permiso para realizar actividades remuneradas en el país; otorgando una tarjeta de la que no se paga ningún derecho y autoriza a su tenedor el derecho de entradas y salidas múltiples, para ingresar en regiones fronterizas, sin que su permanencia exceda de siete días. Y al trabajador fronterizo, se les autoriza para permanecer hasta por un año en el país, teniendo el derecho de enterar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee; actualmente se paga una cuota de 350 pesos, por lo que gran número de extranjeros que ingresan por la frontera sur optan por cualquiera de estas dos condiciones de estancia.

La frontera sur del país tiene una extensión de mil 149 kilómetros, de los cuales 956 corresponden a la línea divisoria con Guatemala en colindancia con los Estados de Chiapas, Tabasco y Campeche. La frontera con Belice en Quintana Roo mide 193 kilómetros y en Campeche 14 kilómetros.³ El flujo de visitantes de estos países vecinos ha ido en aumento, reflejando su economía un gran dinamismo, tan solo el año pasado, se registraron 2.2 millones de entradas de guatemaltecos con destino a Chiapas, utilizando la tarjeta de visitante regional, misma que se ha convertido una herramienta para el control y flujo migratorio en la citada frontera sur.

Lo anterior y de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Ejecutivo federal concibió la importancia de que la frontera sur de México fuese una frontera segura, tanto para los mexicanos como para los migrantes, de ahí que, puso en marcha acciones gubernamentales como el programa **Frontera Sur**, el cual tiene un doble propósito:

1. **Proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México; y**
2. Ordenar los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región;

Basado en acciones como **Paso formal y ordenado, para alentar el acceso formal al país y Ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para los migrantes**. En este sentido, toma relevancia el cobro que acredita la condición de estancia del Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, ya que contribuye al encausamiento formal y ordenado de la migración.

La frontera norte está integrada por más de 10 millones de habitantes (hay más de 5 millones del lado mexicano), a lo largo de más de 3 mil 200 kilómetros colindantes con EUA, donde se encuentran 81 municipios de México y 25 condados de Estados Unidos de América, que son colindantes en torno a la línea que divide ambos países. A lo largo de esta frontera, la economía ha tenido un gran dinamismo debido al desarrollo de sectores como la industria maquiladora, el comercio y el turismo, como lo indican los datos estadísticos proporcionados por la Secretaría de Economía en 2016, en donde se señala que en 2015, el co-

mercio total entre ambos países fue de 495 mil millones de dólares, lo que equivale alrededor de 50 millones de dólares por hora, y más de mil millones diarios. De estos flujos, alrededor de 80 por ciento cruzan la frontera por vía terrestre.⁴

La economía de EUA es una de las mayores del mundo y cuenta con gran número de inmigrantes legales e ilegales. Actualmente, se da una serie de debates internos sobre los inconvenientes que esta inmigración causa a su economía y gobierno, endureciéndose las políticas migratorias, donde nuestro país se ha visto afectado con la repatriación de un gran número de connacionales, además de convertirse en la última parada de migrantes de diversas nacionalidades.

Pese a las grandes diferencias, la región fronteriza norte ha sido transformada, en una zona de desarrollo y convergencia económica, la cual ha traído como consecuencia un cambio gradual en la infraestructura fronteriza, así como se observa un proceso de crecimiento y desarrollo económico, en sectores como el manufacturero de maquila, el comercial y el de servicios, lo que ha permitido que más allá de los beneficios económicos generados; entre visitantes y visitados la intensidad de sus relaciones toma efectos diversos, como lo es la forma de interrelacionarse en la frontera, de ahí que es imprescindible contar con una frontera más segura y flujos migratorios mejor regulados, con procesos que mejoren la gestión administrativa, lo cual sin duda, contribuiría eficazmente el cobro que acredita la condición de estancia del Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas.

Desde esta perspectiva, resultan notorios los importantes flujos migratorios en ambas fronteras, sobre todo en la frontera norte. Sin embargo, a pesar de tan marcadas diferencias en los fenómenos sociales y económicos que se presentan en cada una de ellas; lo cierto es que, existen aspectos en común, como es el caso del abuso que se realiza los usuarios de este figura; esto es, el abuso de la temporalidad de estancia de 7 días en territorio nacional, dado que se ha detectado como una conducta reiterada por parte de un gran número de extranjeros el exceder el plazo concedido, por múltiples motivos, amén de que los extranjeros nacionales o residentes permanentes de los países vecinos, realizan visitas frecuentes a territorio nacional no solamente por razones turísticas, sino acuden a con-

venciones, consultas médicas, gastronómicas, de diversión, entre otras actividades, en las que se les presta algún tipo de servicio.

Según datos recabados a través del Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM) de este instituto en la frontera norte del país, ingresaron en el periodo del 1 julio al 31 de diciembre de 2017, con la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas 1 millón 182 mil 743 extranjeros, de los cuales se beneficiaron de la exención de 7 días, 951 mil 242 extranjeros, que representan 80.43 por ciento del total ingresado, por tanto, la diferencia restante de 231 mil 501, corresponden a las personas que realizaron el pago de la contribución al ingreso del país, representando 19.57. Asimismo, se advierte que los datos ofrecidos por el SIOM, mediante el cual se realizaron 259 trámites de tarjeta de visitante trabajador fronterizo, y 7 mil 258 por concepto de visitante regional.

Por lo que corresponde a la frontera sur, se tiene que en el mismo periodo del 1 julio al 31 de diciembre de 2017, ingresaron al territorio nacional en la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas la cantidad de 209 mil 164, de los cuales se beneficiaron de la exención de 7 días, 188 mil 253 extranjeros, que representan 90 por ciento del total ingresado, por tanto, la diferencia restante de 20 mil 911, corresponden a las personas que realizaron el pago de la contribución al ingreso del territorio nacional, representando 10 por ciento. Asimismo, se advierte de los datos ofrecidos por el SIOM, mediante el cual se realizaron 20 mil 264 trámites de tarjeta de visitante trabajador fronterizo, y 1 millón 131 mil 187 por concepto de visitante regional.

También se da el caso de que el ingreso por vía terrestre en el territorio nacional dentro del plazo que se cita, se observa que en muchas ocasiones no es para realizar una visita en la región fronteriza, sino para abordar un avión para internarse a otro Estado del país o viajar al extranjero, en virtud, de obtener una tarifa aérea menor. Inclusive es frecuente que los extranjeros traten de hacer valer el periodo de 7 días, ante la autoridad migratoria, por ejemplo: entraron por Tecate, Baja California y abordan un avión en Tijuana, Baja California, con destino a la Ciudad de México, para que a su vez realice una conexión a Cuba, por lo que al percatarse el agente federal de migración de tal si-

tuación, le exige el pago del derecho de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, en virtud de que, al rebasar la zona fronteriza no le es aplicable el beneficio de la exención, dado que ésta disposición jurídica, es para que los extranjeros estén en posibilidad de realizar actividades en las ciudades o municipios colindantes a la frontera norte o sur del territorio nacional.

En el periodo 1 de enero-31 de agosto de 2018 se detectó a través del esquema electrónico para el pago de derechos, productos y aprovechamientos federales, denominado e5cinco del Servicio de Administración Tributaria, que 41 mil 537 extranjeros que ingresaron vía terrestre en el país, en la condición de estancia de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, por una temporalidad de 7 días, realizaron el pago del DNR, hasta el momento de su salida del territorio nacional en un aeropuerto internacional o puerto marítimo debido a que le fue exigido el pago por rebasar el periodo de 7 días.

En el caso de la frontera norte, actualmente resulta un importante factor el tipo de cambio del dólar americano frente al peso, en donde tal paridad cambiaria, ha beneficiado a los extranjeros, quienes han multiplicado su gasto cuando entran en nuestras regiones fronterizas, generando una creciente derrama económica, como lo señala las últimas estadísticas publicadas el 17 de mayo de 2018, por el Banco de México y la Secretaría de Turismo, donde en la cuenta de viajeros internacionales, en 2016 este flujo fronterizo dejó ingresos por 772 millones de dólares y en 2017 por 979.6 millones, lo que implica un aumento porcentual de 26.9 por ciento.

Para el periodo enero-marzo del presente ejercicio fiscal, la derrama económica ha sido de 251.8 millones de dólares, que comparados con el mismo periodo de 2017 que fueron de 204.3 millones de dólares, existe un aumento porcentual de 23.25 por ciento.

De ahí se deduce que al eliminar la exención de referencia, todos los Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas al pagar la cuota vigente de 533 pesos, implicaría evitar abusos de los extranjeros al utilizar esta figura de exención, dado que, las circunstancias que la afectan el objeto de tributación en la práctica han sido modificadas por los propios contribuyentes (extranjeros).

De esa manera, se considera que esta excepción se basa en la buena fe del extranjero, en virtud de que, basta que éste manifieste ante el agente federal de migración que no permanecerá en el país por más de 7 días, para que se aplique la exención, y dicha persona esté en libertad de transitar por todo el territorio nacional, con la limitante de que si excede el término establecido, el derecho se pagará al momento de la salida del país; supuesto que también entraña otro acto de buena fe por parte del extranjero, ya que deberá presentarse ante el filtro de salida correspondiente para que sea registrada su salida vía terrestre.

La problemática de control migratorio en los puntos de salida vía terrestre, ha sido reconocida en el Programa Especial de Migración 2014-2018, publicado en Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014, al señalar que al existir un elevado volumen de movimientos de entrada de personas en las regiones fronterizas del país, por motivos familiares, comerciales y laborales, existe un serio desafío de control migratorio, que se agudiza en los puntos marítimos y terrestres de tránsito internacional, generando un déficit de infraestructura y personal capacitado y certificado para controlar y documentar la movilidad internacional, **en especial las salidas del territorio nacional.**

Así, pese a que se ha logrado un avance importante en la cobertura de infraestructura tecnológica en los puntos de tránsito internacional, en la actualidad todavía **4 por ciento** de ellos carece de filtros de registro electrónico para documentar las entradas y **17 por ciento para documentar las salidas (en 2008, los déficits eran de 66 y 79, respectivamente).**

Si se autorizara la eliminación de esta exención, la cantidad estimada para ser captada por este órgano administrativo desconcentrado en 2018 sería de **mil 139 millones 495 mil pesos**, aplicando la cuota de **533 pesos**, por concepto de pago de Visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, a cada extranjero que ingrese en el territorio nacional por vía terrestre de acuerdo con la estimación de flujo de personas que se encuentra registrado en el Sistema Integral de Operación Migratoria.

La operación del INM se merma por la insuficiencia presupuestal ya que, considerando dichos puntos, el incremento de la migración trae consigo la demanda

que el INM debe abordar lo que genera gastos en estaciones migratorias, casas de atención a menores, etcétera.

El manejo de migrantes y su repatriación depende de la óptima operación del instituto, y esto se ve afectado por restricciones existentes o regulaciones jurídicas. El incremento de la migración en el mundo también incrementa las responsabilidades del instituto.

La destinación actual de recursos para el INM no satisface las necesidades de operación en un contexto en el que la migración es un factor de interés nacional crucial por lo que es menester reconsiderar esta asignación presupuestaria para el beneficio del migrante y del INM como ente operativo.

Derivado de lo anterior someto a consideración de esta asamblea la propuesta de reforma que se detalla en el siguiente cuadro comparativo:

LEY FEDERAL DE DERECHOS VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>ARTÍCULO 11. NO SE PAGARÁN LOS DERECHOS SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 80. DE ESTA LEY CUANDO LOS EXTRANJEROS PERMANEZCAN EN TERRITORIO NACIONAL EN LAS CONDICIONES DE ESTANCIA SIGUIENTES:</p> <p>[...]</p> <p>II. VISITANTES SIN PERMISO PARA REALIZAR ACTIVIDADES REMUNERADAS QUE SE UBICAN EN ALGUNO DE LOS SIGUIENTES SUPUESTOS:</p> <p>A). INGRESEN A TERRITORIO NACIONAL POR VÍA TERRESTRE SIEMPRE QUE SU ESTANCIA EN EL PAÍS NO EXCEDA DE SIETE DÍAS. EN CASO DE QUE SE PRESENTE ALGUNO DE LOS SUPUESTOS SE PAGARÁ AL MOMENTO DE LA SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL:</p> <p>[...]</p>	<p>ARTÍCULO 11. NO SE PAGARÁN LOS DERECHOS SEÑALADOS EN EL ARTÍCULO 80. DE ESTA LEY CUANDO LOS EXTRANJEROS PERMANEZCAN EN TERRITORIO NACIONAL EN LAS CONDICIONES DE ESTANCIA SIGUIENTES:</p> <p>[...]</p> <p>II. VISITANTES SIN PERMISO PARA REALIZAR ACTIVIDADES REMUNERADAS QUE SE UBICAN EN ALGUNO DE LOS SIGUIENTES SUPUESTOS:</p> <p>A). DEROGADA.</p> <p>[...]</p>
<p>ARTÍCULO 12. POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MIGRATORIOS EN AEROPUERTOS A PASAJEROS DE VUELOS INTERNACIONALES QUE ABANDONAN EL TERRITORIO NACIONAL, SE COBRARÁ LA CUOTA DE.....\$74.41.....\$74</p>	<p>ARTÍCULO 12. POR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MIGRATORIOS EN AEROPUERTOS A PASAJEROS DE VUELOS INTERNACIONALES QUE ABANDONAN EL TERRITORIO NACIONAL, SE COBRARÁ LA CUOTA DE.....\$148.61.....\$149</p>

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

Decreto

Único. Se **reformen** el inciso a) de la fracción segunda del artículo 11 y el primer párrafo del artículo 12 de la Ley Federal de Derechos, para quedar como sigue:

Artículo 11. No se pagarán los derechos señalados en el artículo 80. de esta ley cuando los extranjeros permanezcan en territorio nacional en las condiciones de estancia siguientes:

[...]

II. Visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

A) Derogada.

...

...

Artículo 12. Por la prestación de los servicios migratorios en aeropuertos a pasajeros de vuelos internacionales que abandonen el territorio nacional se cobrará la cuota de \$148.61

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Ley de Seguridad Nacional considera como amenazas a la seguridad nacional, entre otras, los actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje o terrorismo, de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano, los tendentes a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, así como los tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia.

2 Artículo 20 de la Ley de Migración.

3 Comisión de Asuntos Fronterizos Sur, Senado de la República, página 1. Fuente consultada:

http://www.senado.gob.mx/comisiones/asuntos_fronterizos_sur/docs/Programa1_LXII.pdf

4 Subsecretaría de Comercio Exterior, “Balanza comercial de México con Estados Unidos”. México, Secretaría de Economía, 2016. Fuente consultada:

http://187.191.71.239/sic_php/pages/estadisticas/mexico/G8bc_e.htm Senado de la República, LXIII Legislatura, página 8. Fuente consultada:

http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NI_FronteraMX_EEUU_010617.pdf

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 27 de noviembre de 2018.

Diputada Ana Gabriela Guevara Espinoza (rúbrica)

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Mario Delgado Carrillo, presidente, MORENA; Juan Carlos Romero Hicks, PAN; René Juárez Cisneros, PRI; Fernando Luis Manzanilla Prieto, PES; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Izcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, MOVIMIENTO CIUDADANO; Ricardo Gallardo Cardona, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM;

Mesa Directiva

Diputados: Porfirio Muñoz Ledo, presidente; vicepresidentes, María de los Dolores Padierna Luna, MORENA; Marco Antonio Adame Castillo, PAN; Dulce María Sauri Riancho, PRI; secretarios, Karla 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/>