



Gaceta Parlamentaria

Año XXI

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 4 de septiembre de 2018

Número 5106-III

CONTENIDO

Iniciativas

- 3** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inmunidad de servidores públicos, a cargo del diputado Pablo Gómez Álvarez, del Grupo Parlamentario de Morena
- 6** Que reforma los artículos 2o. y 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, suscrita por los integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 10** Que reforma los artículos 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, y 260 del Código Penal Federal, suscrita por la diputada María Lucero Saldaña Pérez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRI
- 20** Que reforma el artículo 82 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, suscrita por los integrantes del Grupo Parlamentario del PES
- 22** Que reforma los artículos 1o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cargo del diputado Armando Reyes Ledesma, del Grupo Parlamentario del PT
- 26** Que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, suscrita por los integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 31** Que reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD
- 35** Que reforma y adiciona diversas disposiciones a las Leyes General de Educación, y Federal del Trabajo, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PVEM

Pase a la página 2

Anexo III

Martes 4 de septiembre

- 39** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a cargo del diputado César Agustín Hernández Pérez, del Grupo Parlamentario de Morena
- 44** Que reforma diversas disposiciones de la Ley de Planeación, en materia de niñez y adolescencia, a cargo de la diputada Martha Elena García Gómez, del Grupo Parlamentario del PAN
- 50** Que reforma el artículo 64 de la Ley General de Víctimas, suscrita por la diputada María Lucero Saldaña Pérez e integrantes del Grupo Parlamentario del PRI
- 55** Que reforma los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los integrantes del Grupo Parlamentario del PES
- 66** Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar a las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos en el extranjero derechos y acciones afirmativas que les permitan tener representación en el Congreso de la Unión, suscrita por el diputado Benjamín Robles Montoya e integrantes del Grupo Parlamentario del PT
- 70** Que reforma el artículo 3o. de la Ley General de Partidos Políticos, a cargo de la diputada María Libier González Anaya, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 72** Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PRD
- 78** Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, a cargo de la diputada Gabriela Cuevas Barron, del Grupo Parlamentario de Morena
- 122** Que adiciona el artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado José Martín López Cisneros, del Grupo Parlamentario del PAN

Iniciativas

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE INMUNIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS, A CARGO DEL DIPUTADO PABLO GÓMEZ ÁLVAREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, Pablo Gómez Álvarez, diputado a la LXIV Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, de conformidad con el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presenta iniciativa con proyecto de decreto para reformar y adicionar los artículos 38, 61, 74, 108, 111 y 112 de la Constitución Política, según lo siguiente:

Exposición de Motivos

Existe una muy amplia exigencia popular entre la ciudadanía que sufra por todos los partidos políticos en el sentido de que sea eliminado el llamado “fuero constitucional” que impide abrir procesos penales a los altos funcionarios públicos, incluyendo a los diputados y senadores al Congreso, sin autorización previa de la Cámara de Diputados.

En dos ocasiones se ha intentado modificar la Carta Magna con el propósito de ubicar a esos servidores públicos en el mismo plano de cualquier ciudadano en cuanto se refiere a la acción penal, eliminando para ello el privilegio del que ahora cuentan.

En ambas ocasiones se ha detenido el proceso legislativo mediante el conocido mecanismo de “congelación” que es, como se sabe, enteramente inconstitucional. Por segunda ocasión, me permito presentar iniciativa para superar la existencia del llamado fuero sin que se ponga en peligro el funcionamiento normal de los poderes públicos del Estado mexicano.

El “aforamiento” es el sistema según el cual no es posible proceder a ejercer acción penal sin que el funcionario sea antes expulsado del foro, el llamado “desafuero”, ya se trate de un legislador, un gobernante, un comisionado o un juez precisamente aforados, es decir bajo la protección de un consistorio.

La inmunidad simple consiste en proteger la realización normal de las funciones de esos altos funciona-

rios sin que puedan ser detenidos o limitados en su libertad cuando se presente una acusación penal en su contra y hasta el momento en que sean objeto de una sentencia judicial condenatoria.

A su vez, la inmunidad parlamentaria o legislativa abarca al mismo tiempo el carácter inviolable de los representantes populares por las opiniones que manifiesten. El alcance de esta inmunidad no podría circunscribirse al tiempo en que el legislador o la legisladora se encuentra en sede parlamentaria, pues sus funciones no se circunscriben a ésta. Es necesario dejar atrás definitivamente la discusión sobre la ubicación física del parlamentario o parlamentaria que emite las opiniones para fijar el carácter inviolable de las mismas.

La presente iniciativa pretende la eliminación del “fuero”, pero no de la inmunidad, debido a que ésta es condición del normal y libre funcionamiento de los poderes públicos. Por tanto, se propone que los servidores públicos que ahora están “aforados” puedan ser sujetos de procedimiento penal en libertad. Cuando el juez dicte sentencia condenatoria, ese mismo juez notificará a la Cámara de Diputados del Congreso que el servidor público ha perdido su inmunidad y el cargo que desempeñó.

Este procedimiento y sus consecuencias se aplicarían a las o los gobernadores de los Estados y la o el jefe de gobierno de la Ciudad de México, diputados locales de los mismos y magistrados de los respectivos tribunales superiores de justicia por la comisión de delitos federales, sin que sea necesario que los congresos de las entidades se pronuncien al respecto.

En cuanto al Presidente de la República, el procedimiento también sería el mismo, con la salvedad de que una vez dictada la sentencia condenatoria, el asunto tendría que pasar a las cámaras del Congreso para que éstas decidieran retirarle la inmunidad y cesar sus funciones. Esta propuesta, que contiene una diferencia respecto del resto de los altos funcionarios, se debe a que es necesario cerrar el camino para impedir un golpe de Estado, que en esta hipótesis sería de origen judicial. En síntesis, el Presidente de la República podría ser juzgado en un tribunal ordinario y sólo en el caso de que fuera sentenciado intervendría el Congreso.

Los servidores públicos que gocen de inmunidad podrían recurrir el auto de vinculación a proceso ante la

Suprema Corte de Justicia de la Nación, si así lo prefieren, o utilizar los recursos ordinarios.

Para despejar dudas al respecto, se aclara que los servidores públicos que gocen de inmunidad podrían ser juzgados, aunque el delito que se les impute hubiera sido cometido con anterioridad a la asunción del cargo.

Es necesario subrayar que la inmunidad correspondería sólo a quienes se encuentren en el ejercicio del cargo, por lo cual los representantes populares con licencia no serían sujetos de la misma, ya fuera en relación con el procedimiento penal como en lo que toca a la manifestación de sus opiniones.

Cabe también aclarar que las sentencias del orden civil y las sanciones administrativas o de cualquier naturaleza distinta a la penal se aplicarían sin el retiro de la inmunidad, y sólo aquellas que implicaran arresto se ejecutarían inmediatamente después de que el servidor público dejara el cargo, de tal suerte que ninguno sería tampoco impune al arresto administrativo que prescriben las leyes.

Para dar completa congruencia a la reforma constitucional que se propone, se establece que las entidades federativas deben tener el mismo sistema para el procesamiento penal, retiro de la inmunidad y cese del cargo de sus servidores públicos.

Por los motivos antes expuestos, presento iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo 1o. Se adicionan y reforman los artículos **38, 61, 74, 108, 111 y 112** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 38. (...)

I. (...)

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de vinculación a proceso penal, **salvo lo establecido en los artículos 111 y 112 de la presente Constitución.**

III a VI. (...)

Artículo 61. Las y los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten y **difundan durante el tiempo en el que desempeñen sus cargos**, y jamás podrán ser reconvenidos, **procesados ni juzgados** por ellas.

El presidente o **presidenta** de cada Cámara velará por el respeto de **la inmunidad constitucional de las y los integrantes** de la misma y por la inviolabilidad del recinto **parlamentario.**

Artículo 74. (...)

I al IV (...)

V. (derogado)

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauran.

Artículo 108. (...)

La o el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser **denunciado, acusado, imputado, procesado y sentenciado**, en términos del artículo 111 de la presente Constitución, por traición a la patria y **cualquier otro delito.**

(...)

(...)

Artículo 111. Las y los diputados y senadores al Congreso de la Unión, **las** y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **las** y los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **la o** el Fiscal General de la República, **las** y los consejeros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral **gozan de inmunidad y, por tanto, no pueden ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejercen su cargo. Sin embargo, tales servidores públicos son sujetos de proceso penal, de conformidad con lo dispuesto en este artículo.**

Las medidas cautelares no pueden consistir en privación, restricción o limitación de la libertad.

El auto de vinculación a proceso puede ser recurrido directamente ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando el juez de la causa dicta sentencia condenatoria de primera instancia, el mismo juez comunica a la Cámara de Diputados el retiro de la inmunidad del sentenciado, a partir de lo cual éste cesa en sus funciones y queda a disposición de la autoridad correspondiente.

La o el presidente de la República goza de inmunidad y, por lo que a éste toca, se aplica la misma norma y procedimiento, pero para el retiro de dicha inmunidad y el cese de sus funciones se requiere la aprobación, primero, de la mayoría absoluta de presentes de la Cámara de Diputados y, después, de dos tercios de presentes en el Senado. Cada cámara debe resolver dentro de un improrrogable plazo de diez días hábiles a partir de la correspondiente notificación. En los recesos del Congreso, la Comisión Permanente convoca de inmediato a sesiones extraordinarias dentro de un plazo de tres días luego de que le es notificada la sentencia judicial. Nunca procede suspensión judicial, administrativa o parlamentaria contra la realización y desarrollo de las sesiones, discusiones y votaciones en que las cámaras se pronuncian sobre el retiro de la inmunidad y el cese de funciones. La resolución del Congreso en cualquier sentido no interrumpe o altera los ulteriores procedimientos judiciales ni prejuzga sus fundamentos y consecuencias. Las declaraciones y resoluciones que al respecto emiten las cámaras del Congreso son inatacables.

Las y los gobernadores de los Estados y la o el jefe de gobierno de la Ciudad de México, diputados locales de los mismos y magistrados de los respectivos tribunales superiores de justicia también gozan de inmunidad. Cuando alguna o alguno es sometido a proceso penal por la comisión de delitos federales se procede de la misma forma, pero la sentencia judicial se comunica a la correspondiente legislatura local con inmediatos efectos de retiro de la inmunidad y cesación del cargo.

Si se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se podrá conceder al reo la gracia del indulto.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor o autora obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

Las sentencias del orden civil y las sanciones administrativas o de cualquier naturaleza distinta a la penal se aplican sin el retiro de la inmunidad, y sólo aquellas que implican arresto se ejecutan inmediatamente después de que el servidor público deja el cargo.

En sus respectivas constituciones, los estados y la Ciudad de México deben tener el mismo sistema contenido en el presente artículo para el procesamiento penal, retiro de la inmunidad y cese del cargo.

Artículo 112. Carecen de inmunidad las y los servidores públicos a que hace referencia el artículo 111 de esta Constitución cuando se encuentran separados de su encargo, pero los mismos no la pueden recobrar ni volver al puesto luego que el Ministerio Público presente la imputación en su contra ante juzgado competente.

Si la o el servidor público es elegido o designado para desempeñar otro cargo de los incluidos en el artículo 111, se procede de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Palacio Legislativo, a 4 de septiembre de 2018.

Diputado Pablo Gómez Álvarez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 20. Y 20.-A DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, SUSCRITA POR LOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Las diputadas y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, párrafo 1o., fracción I, 77, párrafo 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que busca reducir al cincuenta por ciento el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios aplicado a gasolinas, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa es una respuesta a una de las necesidades más apremiantes de la sociedad mexicana, ya que pretende revertir los efectos perjudiciales que la reforma fiscal que se aprobó a finales del 2013 generó a distintos sectores.

Para el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, sin duda representa una de las principales prioridades y, de hecho, a lo largo de los últimos años se ha insistido en la necesidad de corregir los errores y el daño que se causa a las y los mexicanos.

Así establecido, es preciso subrayar que en Acción Nacional hemos presentado varias iniciativas que buscan subsanar los efectos de los “gasolinazos” impuesto por el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Tan importante es para nosotros este tema que incluso forma parte de la gran estrategia nacional que emprendimos en todo el país, bajo el esquema de las “24 Acciones para Fortalecer la Economía” que fue uno de los principales temas de la agenda legislativa del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIII Legislatura.

Es oportuno señalar que evidentemente esta propuesta incomodó de manera reiterada al gobierno priista encabezado por Peña Nieto, y en todas las oportunidades que tuvieron desecharon nuestras iniciativas presenta-

das en la materia, con el pretexto del supuesto impacto fiscal que conlleva.

Al respecto y en descargo de nuestro grupo parlamentario, dejamos constancia de que nuestro proyecto de reforma no se analizó de manera seria, responsable y a profundidad. Por el contrario, se sumó y se diluyó constantemente al análisis del Paquete Económico de cada ejercicio fiscal y se desechó por no contribuir a los intereses tanto de la federación como de las leyes de ingresos que fueron aprobadas a partir de 2014.

Estas son las motivaciones que impulsan a nuestro grupo parlamentario para presentar esta iniciativa de ley. Acción Nacional tiene el firme compromiso de apoyar a las familias mexicanas en su economía, y este tema no es la excepción.

Desde que se aprobó el denominado “gasolinazo”, y como Acción Nacional lo ha hecho, se presenta una vez más el tema de la reducción del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) en las gasolinas con el objetivo de que en el próximo paquete económico sea revisado por la comisión correspondiente y podamos revertir en el corto y mediano plazo, los efectos negativos que en la economía son evidentes y que se reflejan en el incremento en la inflación y la disminución del salario real de los trabajadores mexicanos.

Esperamos coherencia y altura de miras en la nueva administración que encabezará Andrés Manuel López Obrador, así como en el grupo parlamentario que representa sus intereses en el Congreso de la Unión. Esa voluntad política es indispensable para revertir los efectos tóxicos de los gasolinazos impuestos por Peña Nieto.

Por el bien de México estamos ciertos de que habrá consensos y podremos aprobar esta iniciativa, de no hacerlo así, sólo denotaría incongruencia y señales equivocadas del nuevo gobierno respecto de su interés por velar por los intereses del pueblo.

De tal forma, retomamos los argumentos actualizados de la exposición de motivos y que, evidentemente, siguen siendo vigentes dada la realidad económica que vive la sociedad mexicana.

El hasta ahora presidente Enrique Peña Nieto, se comprometió entre otras cosas, a acabar con los denomi-

nados gasolinazos bajo el argumento de que la economía tendría su base en las reformas estructurales, que darían estabilidad a la economía y a las finanzas públicas de nuestro país.

A falta de pocos meses para que termine su gestión, los resultados distan mucho de lo prometido. Nuestra economía no muestra síntomas de consolidación, y tenemos unas finanzas públicas basadas únicamente en la contratación de deuda y en una recaudación fiscal que grava a los mismos contribuyentes de siempre. En suma, el manejo de las finanzas públicas ha restringido las grandes inversiones que deberían impulsar el desarrollo económico de México.

Los resultados de los indicadores económicos de mayor relevancia, así lo revelan. A pesar de que el país ya cuenta con las reformas estructurales que el Congreso de la Unión aprobó, con la participación sustantiva de Acción Nacional, como parte del compromiso que hicimos con la sociedad, como la reforma energética, la reforma de telecomunicaciones y la reforma hacendaria, tenemos una economía altamente expuesta a los vaivenes de la economía internacional.

México crece con dificultades por arriba del 2 por ciento; la deuda neta casi alcanza el 50 por ciento como proporción del producto interno bruto (PIB); tenemos una moneda devaluada en 70 por ciento desde que dio inicio la actual administración y que ha impactado en el costo financiero de la deuda; hay una menor plataforma de producción de petróleo, acompañada de la caída de su precio; menor inversión; y como resultado de todo lo demás, 2 millones más de mexicanas y mexicanos pobres de 2012 a la actualidad.

Esta deficiente administración caracterizada por la opacidad, el dispendio, mal manejo de las finanzas y de la economía en general, ocasionó la escasez de recursos públicos¹ para invertir en proyectos que verdaderamente generen desarrollo, lo que al mismo tiempo incentivó a que de forma recurrente el gobierno federal tenga que hacer uso de diversas argucias políticas para hacerse llegar de recursos presupuestarios ante la incapacidad de “hacer buen gobierno”.

Algunos ejemplos claros son:

- Presentar en cada Paquete Económico reformas a diversas leyes fiscales para gravar en mayor medi-

da a los contribuyentes cautivos sin necesidad de hacer esfuerzos por ampliar la base gravable o establecer mecanismos fiscales que apoyen al sector productivo e;

- Interpretar a conveniencia las leyes fiscales para gravar productos que antes no pagaban impuestos. Los casos más representativos son el impuesto al valor agregado (IVA) a alimentos empaquetados aplicado en 2015, el reciente anuncio de publicación de la resolución miscelánea que gravara a productos lácteos con contenidos de azúcar y por último y el más grave quizás, el anuncio del incremento en el precio de las gasolinas haciendo caso omiso al planteamiento de liberalización de precios por región y de manera parcial en tanto nuestro mercado asimilara tal cambio en la política de precios.

En el tema específico del incremento constante del precio de las gasolinas, a todas luces resulta un contrasentido, pues lo que el gobierno priista criticó de las administraciones que le antecedieron, resultó ser su bandera más emblemática en contra de la economía de las familias.

Es cierto que el desliz del precio de la gasolina se ha aplicado desde el último gobierno panista, pero eran ajustes fiscales necesarios y representaban pocos centavos, era un ajuste controlado y venía precedido de un fuerte subsidio a las gasolinas en años previos, prueba de ello es que el IEPS por este concepto fue negativo en los primeros años del gobierno de Felipe Calderón.

Situación que es totalmente distinta en el gobierno de Peña Nieto, toda vez que se aplica de forma mensual, pero se realizó de manera desmesurada a grado tal que dañó gravemente a la economía del país y el bolsillo de muchos mexicanos.²

Es importante señalar que, desde finales de 2012, el precio promedio del petróleo, ha mantenido una racha a la baja hasta 2018, que resulta en una disminución promedio de 54 por ciento, lo cual desafortunadamente no se ha reflejado en la baja de precio de los combustibles y mucho menos en el bolsillo de los mexicanos mediante el comportamiento de la inflación. Este fenómeno contraviene la justificación inicial del gobierno actual respecto al incremento de las gasolinas por el alto precio internacional del petróleo.

Por el contrario, desde que el gobierno de Peña Nieto asumió el poder, al consumidor de gasolina le ha impactado de manera negativa, al incrementar los precios hasta en un 77 por ciento respecto al final del sexenio anterior.

Por ejemplo, mientras que el precio promedio de la gasolina magna era de 10.92 pesos por litro en 2012, al inicio de este sexenio, hoy se vende en un promedio de 19.09 a nivel nacional (74 por ciento tan sólo para ese tipo de combustible).

Por si fuera poco, el salario real de los trabajadores disminuyó con el incremento en el precio de las gasolinas, lo que impactó en la capacidad de compra y consumo.

Fue tal la irresponsabilidad en el manejo de las finanzas públicas del gobierno que está próximo a salir que, los ingresos generados por la reforma fiscal resultaron insuficientes para el nivel de gasto superfluo que tenían. Este hecho provocó que recurrieran al mecanismo lesivo de recaudar recursos a través del incremento del precio de las gasolinas.

En el contexto de una mayor recaudación sin beneficios de inversión para la sociedad, en 2015 se reformó la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios para establecer por primera vez una cuota específica a los precios de los combustibles, pero con el propósito de evitar los incrementos indiscriminados a los precios de las gasolinas por parte del gobierno federal.

En el Congreso de la Unión se estableció una banda con valores mínimos y máximos que contuviera la tendencia alcista y evitar daños mayores a las familias.

Bajo la justificación de “lo ideal” de la reforma antes señalada, a inicios de 2015 se actualizaron los precios de las gasolinas. Fue el propio gobierno federal quien, en diversos medios de comunicación, argumentó que los gasolinazos llegarían a su fin. Nada más alejado de la realidad que vivimos los mexicanos pues a principios de 2016 una vez más se dio un incremento en el precio que se sostendrá con toda seguridad hasta el próximo año, como incluso ya está siendo reconocido y manifestado por el propio gobierno electo de Andrés Manuel López Obrador.

Con el desmesurado aumento en el precio de los combustibles, no se hizo esperar el incremento en la inflación, producto de la escalada de precios de muchos productos que integran la canasta básica y que resultan parte vital para la subsistencia de muchas familias.

De acuerdo con la calculadora de inflación del Instituto Nacional de Estadística y Geografía³ de enero de 2013 a julio de 2018, la inflación se ha incrementado 23.5 por ciento al pasar de un índice de 3.97 a 4.81,⁴ superior a la tasa objetivo del 3 por ciento que se planteó en todo el sexenio de Enrique Peña Nieto.

En este contexto, con el presente proyecto de iniciativa queremos dejar constancia de que Acción Nacional busca mitigar los efectos lesivos de tales decisiones, y reiteramos el llamado a las nuevas autoridades y a la nueva composición de esta Cámara de Diputados, a sumarse a este esfuerzo encaminado a resarcir el grave daño ocasionado por el gobierno saliente a la sociedad mexicana.

Llegó la hora de saber si las prioridades del nuevo gobierno en verdad se centran en el pueblo de México.

Es así que por medio del presente proyecto de iniciativa, buscamos disminuir al 50 por ciento las tasas del IEPS aplicable a las gasolinas y con ello frenar la escalada de incrementos en los precios que se ha venido presentando en esta administración y que impacta de una manera totalmente injusta el bolsillo de las y los mexicanos.

Por décadas el precio de la gasolina y diésel había sido determinado por el Gobierno Federal bajo esquemas no competitivos y ajenos al mercado, es hora de corregir el esquema fiscal y hacerlo eficiente y justo, anteponiendo siempre el bien común.

De tal suerte que la liberalización del precio de la gasolina bajo el esquema vigente, no refleja las condiciones del mercado actual y es necesaria una reforma porque la carga impositiva que tiene su venta, es realmente alta (35 por ciento) lo que en comparación con otros países nos hace poco competitivos, pero más allá de eso, insistimos en que, de no hacerse, continuará afectando a la cadena de variables que integran nuestra economía, principalmente, el de los precios de distintos productos.

En suma, el presente proyecto de iniciativa busca eliminar la distorsión económica que existe en el mercado por tener un precio elevado de la gasolina debido a la carga impositiva tan alta que insistimos, encarece el precio de nuestros combustibles.

Por lo expuesto y fundado, me sirvo someter a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se reforman los artículos 2, fracción I, inciso D), numeral 1, subincisos a. b. y c., 2, fracción I, inciso H), numeral 3, 2-A fracciones I, II y III de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para quedar como sigue:

Artículo 2o. Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:

- I. ...
 - A) a C)...
 - D)...
 - 1. Combustibles fósiles Cuota Unidad de medida.
 - Gasolina menor a 92 octanos .2.30 pesos por litro.
 - Gasolina mayor o igual a 92 octanos 1.94 pesos por litro.
 - Diésel2.52 pesos por litro.
 - 2. Combustibles no fósiles 1.94 pesos por litro.
 - E) a G)...
 - H)...
 - 1. ...
 - 2 ...
 - 3. Gasolinas y gasavión 6.09 centavos por litro.

- 4. ...
- 5. Diesel7.38 centavos por litro.
- 6. a 10. ...
- ...
- ...
- I. ...
- II. y III. ...

Artículo 2o.-A. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2o., fracción I, incisos D), y H), en la enajenación de gasolinas y diésel en el territorio nacional, se aplicarán las cuotas siguientes:

- I. Gasolina menor a 92 octanos **20.26** centavos por litro.
- II. Gasolina mayor o igual a 92 octanos .24.72 centavos por litro.
- III. Diésel **16.82** centavos por litro.
- ...
- ...
- ...
- ...
- ...
- ...

Transitorios

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

Segundo. Una vez publicado el decreto en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dejará de aplicar cuotas complementarias al precio de los combustibles.

Notas

1 Durante el gobierno del presidente Peña Nieto se dieron varios “ajustes presupuestarios” en diferentes dependencias federales que dieron pie a la cancelación de muchos proyectos de inversión.

2 El gobierno federal no quiso reconocer su error, pero se puede interpretar su reconocimiento si se asume que el subsidio a las gasolineras en ciertas regiones del país fue un mecanismo para contener precios e inflación en el corto y mediano plazo.

3 <http://www.inegi.org.mx/sistemas/indiceprecios/CalculadoraInflacion.aspx>

4 Cortes anuales a diciembre para el caso de 2013 y a julio para el caso de 2018.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de septiembre de 2018.

Diputadas y diputados de Grupo Parlamentario del PAN.

(Rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 57 DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, Y 260 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARÍA LUCERO SALDAÑA PÉREZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

María Lucero Saldaña Pérez, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 6, numeral 1, fracción I; artículos 77 y 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía la siguiente

iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como el artículo 260 del Código Penal Federal, en materia de abuso sexual infantil.

Exposición de Motivos

La violencia sexual es una de las más graves manifestaciones del maltrato que viven de manera aguda mujeres niñas, niños y adolescentes en nuestro país.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la violencia sexual es “todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de ésta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo.”¹

Este organismo ha reconocido que la violencia sexual afecta a millones de personas en todo el mundo; que representa un problema grave de salud pública global y que constituye un problema de derechos humanos, de derechos de víctimas y de justicia social.

Desafortunadamente uno de los grupos de población más vulnerables ante este tipo de violencia son las niñas y niños. En particular a lo largo de esta propuesta enfocaremos una de sus expresiones: **el abuso sexual infantil**. Una violencia cuya magnitud y consecuencias son amplias, pero sobre la que poco se ha logrado incidir para contener y atender de manera efectiva.

Para el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)², el abuso sexual infantil o infanto-juvenil es una forma de violencia a la infancia que ocurre con mayor frecuencia de la que se piensa, que constituye “desde el minuto cero un delito”, con graves consecuencias que pueden durar toda la vida.

UNICEF retoma la definición que la propia Organización Mundial de la Salud (OMS, 2014) emplea sobre la violencia infantil, que implica:

“...los abusos y la desatención de que son objeto los menores de 18 años, [incluidos] todos los tipos de maltrato físico o psicológico, **abuso sexual**, des-

atención, negligencia y explotación comercial o de otro tipo, que causen o puedan causar un daño a la salud, desarrollo o dignidad del niño, o poner en peligro su supervivencia, en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder. (UNICEF, 2015)” (subrayado propio).

Cierto es, como ya se mencionó, que el abuso sexual hacia niñas y niños forma parte de un conjunto más amplio de expresiones de la violencia infantil³, que en su conjunto revelan lo mucho que la sociedad tiene que hacer para asegurar un estado de bienestar y de respeto a los derechos de las niñas y niños en todo el mundo y, en particular, en México. Es una forma de violencia extendida, pero que queda en la impunidad por la dificultad que implica su detección y efectiva atención.

Medir la magnitud de la violencia sexual y del abuso sexual infantil no es tarea fácil pues se estima que respecto a este fenómeno no existen estadísticas confiables, dado que en gran medida es un problema que no se detecta a tiempo o bien que es ocultado, sin llegar a la denuncia. La OMS estimaba en 2002 que:

- En el mundo, 150 millones de niñas y 73 millones de niños han sido sexualmente violentados y violentados;
- Una de cada cuatro mujeres y uno de cada seis hombres, será abusado sexualmente antes de sus 18 años; y
- Hasta 20 por ciento de las mujeres refieren antecedentes de abuso sexual infantil.

En el caso de México, según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para 2017: **alrededor de 4.5 millones de niñas y niños son víctimas de abuso sexual en México, de los cuales únicamente 2 por ciento de los casos se conocen en el momento que se presenta el abuso.**⁴

De acuerdo con datos recopilados por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)⁵, en el quinquenio comprendido entre 2010-2015, se integraron 6 mil 300 averiguaciones previas en materia de abuso sexual infantil (según los registrados en 15 entidades federativas y la Fevimtra). No obstante esta misma comisión estima que existe una “cifra negra” superior a

94 por ciento en lo que hace a los delitos sexuales (CEAV, 2016:198-199).

En este periodo la misma fuente contabilizó 6 mil 970 víctimas, 69 por ciento niñas y 12 por ciento niños (en el resto de casos, no se determina el sexo, lo cual por sí mismo es una omisión que complica el análisis de este fenómeno).

Por su parte, la organización *Save the Children*⁶ da cuenta de que:

- Cuatro de cada diez delitos sexuales son en personas menores de edad.
- En México, cada año se cometen al menos 600 mil delitos sexuales.
- 28 mil 672 es el número de personas que figuran como víctimas en averiguaciones previas registradas entre 2010 y 2015 por casos relacionados con violencia sexual hacia niñas menores de 15 años de edad.
- En el mismo periodo fueron atendidas 317 mil 996 niñas y adolescentes entre 0 y 15 años de edad en los servicios de salud por casos relacionados con violencia sexual.

Aunque la violencia sexual afecta en mayor proporción a las niñas y adolescentes, los niños varones representan un porcentaje importante, también son vulnerables y su nivel de denuncia es menor por la autocensura y el estigma que tal hecho les significa. Por ello, en este tipo de violencia se debe hacer referencia a ambos sexos.

Asimismo diversos especialistas han señalado cuestiones tan graves como las siguientes⁷:

- Que el promedio de edad de las víctimas de abuso sexual infantil en México es de 5.7 años.
- Que 77 por ciento de las víctimas son mujeres.
- Que los principales agresores son personas cercanas a la víctima: hermano (19 por ciento); padrastro (18 por ciento); tío (16 por ciento) y padre (15 por ciento).

- Que entre las personas adultas que buscaron apoyo, una de cada dos víctimas no recibieron ningún tipo de ayuda en la infancia y solo 22 por ciento tuvo algún apoyo.
- Que las víctimas suelen presentar un síndrome de estrés postraumático, manifestándose en 40 por ciento de los casos en alteraciones de los hábitos escolares; 10 por ciento en los hábitos del sueño; y alrededor de 70 por ciento miedo a salir o jugar. Niñas y niños abusados sexualmente tienen repercusiones graves como baja autoestima, comportamientos sexuales de riesgo, embarazos no deseados y hasta el suicidio.
- Entre las consecuencias en la vida adulta se incluyen diversas afectaciones en la autopercepción, la vivencia y disfrute de la sexualidad, problemas psicológicos, dificultad en las relaciones de pareja y con hijas e hijos, entre otras.

Medir los impactos de la violencia sexual es sumamente complejo. Ésta tiene efectos muy profundos sobre la salud física y mental, y en especial está asociada con riesgos y consecuencias en lo referente a salud sexual y reproductiva, ya sea a corto o largo plazo.

La violencia sexual es un problema multifactorial que ha sido abordada (como otros fenómenos similares) desde el modelo ecológico, que parte del nivel micro social relativo al plano individual, en que se ubican los factores de la historia personal y las relaciones familiares más próximas; pasa por el nivel meso-social, en el que se dan las relaciones comunitarias en que las familias y las personas conviven con su entorno inmediato (colonias, vecindarios, ámbitos escolar y laboral); el siguiente nivel es el macro social en el que se conjuntan los factores de carácter estructural e institucional que pueden contribuir a favorecer un clima que incite o inhiba la violencia en general (sistema jurídico, cultura, sociedad); finalmente, el cuarto nivel, denominado crono-sistema o histórico, refiere a los factores histórico-sociales que pueden legitimar y exacerbar prácticas de violencia sistémicas (ideologías predominantes).

Como se observa en este fenómeno inciden diversos planos de la realidad y sobre ellos hay que actuar para prevenir, detectar y atender de manera efectiva.

En el caso de las niñas y niños, la violencia sexual incluye diversos delitos. Uno de los más frecuentes es el abuso sexual. El Comité de Derechos del Niño, en su observación general número 13 lo define de la siguiente forma:

“Constituye abuso sexual toda actividad sexual impuesta por un adulto a un niño contra la que este tiene derecho a la protección del derecho penal. También se consideran abuso las actividades sexuales impuestas por un niño a otro si el primero es considerablemente mayor que la víctima o utiliza la fuerza, amenazas y otros medios de presión”⁸.

El abuso sexual infantil implica la imposición de comportamiento de contenidos sexual por parte de una persona (adulta o menor de edad) hacia un niño o niña, realizado en un contexto de desigualdad o asimetría de poder, por lo que se da a través del engaño, la fuerza, la mentira o la manipulación.

En nuestro contexto, el abuso sexual infantil hace referencia a tocamientos y otros actos sexuales en los que no hay penetración; implica actos que van desde prácticas sin contacto directo (como el exhibicionismo, la exposición de niños o niñas a material pornográfico y la utilización o manipulación de niños y niñas para la producción de material visual de contenido sexual), así como actos de contacto sexual explícito sin llegar a la cópula.

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, define como violencia sexual infantil:

“...todo contacto y/o actividad sexual entre un(a) niño(a) o adolescente y una persona que ejerce una posición de poder sobre él o ella, sin su consentimiento o valiéndose de amenazas, violencia física, psicológica o moral u obteniendo su consentimiento por medio de engaño; para estimularse sexualmente o estimular a otras personas. Esta forma de violencia atenta con la integridad física y psicológica de una persona menor de 18 años de edad o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o que por cualquier causa no pueda resistirlo.” (CEAV, 2016:30).

Un tema a discusión en esta materia es el concepto de “consentimiento”, sobre el que UNICEF es enfático en establecer que éste no puede ser elemento de-

finitorio en los casos de abuso sexual infantil, al afirmar:

“El término consentimiento no encaja en el contexto del abuso sexual infantil, porque el niño abusado sexualmente está sometido a la voluntad de quien abusa de él, voluntad que además se ejerce desde una posición de autoridad y con diversos niveles de coerción. Lejos está un niño, niña o adolescente víctima de así de comprender cabalmente la naturaleza de aquello que consiente, así como el alcance y el propósito de su participación.” (UNICEF, 2015:26, subrayado propio).

Las personas que agreden a las niñas y niños, generalmente forman parte de su círculo de “cuidado” y convivencia inmediato: padres, padrastros, tíos, hermanos, abuelos, primos y personas conocidas de la familia. Fuera de la familia suelen ser otros cuidadores o personas con las que se relaciona cotidianamente: docentes y personal de las instituciones educativas, niñeras, entrenadores deportivos, sacerdotes, líderes de grupos y otros; figuras todas ellas de autoridad y contacto frecuente con las y los niños agredidos.

Aunque desde el ámbito escolar se han hecho esfuerzos por prevenir, detectar y atender la violencia que se presenta en dichos espacios, lo cierto es que a diferencia de otras formas de violencia que afectan a las niñas, niños y adolescentes, el abuso sexual parecieran no recibir la suficiente atención.

La comunidad escolar resulta un espacio central para prevenir y detectar las diferentes formas de violencia sexual que pudieran estar viviendo niñas y niños, dado el contacto cotidiano y directo, así como el nivel de conocimiento que pueden tener las y los docentes (y otros actores educativos) respecto a cada una de las y los menores a su cargo.

Cuando una niña o niño víctima de abuso sexual da muestras por su conducta o por que logra expresarlo de manera directa, el papel de la persona adulta que lo detecta o escucha es crucial. UNICEF identifica que las y los adultos no agresores, a los que acude la niña o el niño, son su “línea de defensa” y en esta línea incluye en primer lugar a algún familiar (generalmente la madre) y, en segundo lugar, a otros agentes que pueden ser quienes detectan o intervienen:

“Si bien la **primera línea de defensa** con la que la niña [o niño] cuenta es aquella persona que dentro de su propia familia no está ejerciendo el abuso (por ejemplo, la madre), **los agentes de intervención no deben olvidar que todos, desde sus diversas disciplinas y lugares de trabajo, constituyen la segunda línea de defensa para esa niña [o niño].**” (UNICEF,2015:35, subrayado propio).

Hasta el momento, se tiene plenamente identificado que el relato de la niña o el niño abusado, constituye el principal indicador de este problema. La mayor dificultad, en este sentido, es que las niñas y niños que viven este tipo de abuso no suelen hablar de él, por el contrario lo ocultan debido al control que tiene el abusador sobre de ellas/ellos.

Existen otros indicadores de que la o el niño viven alguna forma de violencia y algunos otros específicos del abuso sexual, mismos que se detallan en el siguiente gráfico:



Fuente. Elaboración propia a partir de UNICEF, 2015.

Como se puede observar, una parte importante de estos indicadores (marcados en rojo en el gráfico) pueden ser captados en el ámbito escolar, en especial, por las y los docentes.

De acuerdo con el *Manual Violencia sexual: identificación y prevención del abuso sexual infantil*, editado por la Secretaría de Educación Pública (SEP) en el Distrito Federal en 2011, se sabe que entre las consecuencias inmediatas observables en la conducta de niñas o niños que pudieran estar viviendo abuso sexual infantil se encuentran: las alteraciones del sueño, los miedos, el bajo rendimiento escolar, demandas de afecto, síntomas psicósomáticos y modificaciones en el comportamiento.

Sobre el bajo rendimiento escolar, se explica de la siguiente forma:

*“Bajo rendimiento escolar: falta de atención, falta de concentración, falta de realización de tareas, baja en sus calificaciones, mala conducta, aislamiento, inasistencia, problemas con compañeros. El bajo rendimiento escolar se observó en sus calificaciones, ya fuera porque no podía fijar su atención o porque no realizaba las tareas. Esa es una de las consecuencias características de la agresión sexual. Se considera que la continua evocación de la experiencia desagradable desvía la atención del niño o de la niña; el impacto contribuye a la desestructuración del pensamiento y a que no puede concentrarse en las tareas escolares. Otra posible explicación surge de la teoría conductual al referirse a la incapacidad aprendida; cuando el niño ha sido expuesto a situaciones sobre las cuales no tiene control, deja de esforzarse y de luchar en situaciones en las que puede hacerlo...”*⁹

En ese sentido, es pertinente que las y los adultos cuidadores sepan qué hacer ante un caso de abuso sexual infantil. En especial, **las y los docentes deben contar con una ruta o protocolo de actuación ante esta forma de violencia**. Existen algunos esfuerzos (como el manual antes citado SEP, 2011), pero no se ha establecido plenamente la obligación para que desde el ámbito escolar se intervenga como posible espacio de detección y canalización.

En otras palabras, hasta la fecha, en el ámbito escolar se ha trabajado la violencia que se da en la propia escuela (ya sea el *bullying* y otras formas de acoso), pero las y los docentes no cuentan con protocolos que guíen sus acciones ante la violencia –en especial la sexual– que puede estar viviendo una niña o niño en otro ámbito, pero que se manifiesta en su rendimiento y convivencia escolar e, incluso, que les pudiera ser narrada por la niña o niño víctima.

UNICEF describe una serie de pasos para atender el abuso sexual infantil, que inician con la detección y notificación, seguidas por el diagnóstico e investigación, que da paso a la atención integral de la víctima y la actuación de las autoridades en el marco de la legislación vigente.

La detección puede ser hecha en diferentes ámbitos: la escuela, el hospital, el consultorio, la entrevista psicológica y por personas que no necesariamente trabajan de manera específica y directa esta problemática (UNICEF, 2015). Esta involucra tres tipos de signos: signos físicos que llamen la atención; signos conductuales que llamen la atención (y a los que ya se hizo referencia en el gráfico anterior) y el relato concreto de la niña o niño.

Es en la detección y notificación que las y los docentes y las autoridades educativas pueden tener un peso importante, a condición de que cuenten con el respaldo institucional para así proceder y siguiendo un protocolo de acción expresamente diseñado.

De hecho uno de los actores institucionales que fueron fuente de información para el diagnóstico integrado por la CEAV en 2016 fue el sector educativo. No obstante, la CEAV se encontró una escasa información en dicho sector y en el laboral, por lo que señaló:

“La escasa información brindada por las Secretarías de Educación y Trabajo evidencia que **las acciones de detección de la violencia sexual en los ámbitos laboral y docente son débiles o nulas**. En el ámbito docente la atención parece estar concentrada en la detección y atención del *bullying*, sin que siquiera se reflexione sobre las prácticas de violencia sexual que están implicadas en el acoso escolar.

...**En ambos casos, se trata de graves omisiones en el deber del estado de atender la violencia sexual**. Además, en ambos casos se dan relaciones de supra subordinación que colocan en alto riesgo a las víctimas y obstaculizan las posibilidades de denuncia. Es por ello que es fundamental desplegar una política preventiva más audaz y una política de atención que desarrolle acciones dirigidas a detectar a las víctimas y ofrecerles servicios reparadores del daño.” (CEAV, 2016:253).

Sin duda, en este contexto resulta de particular importancia la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, porque en este instrumento se reconoce a niñas, niños y adolescentes (NNA) como titulares de derechos de conformidad con los principios constitucionales; porque garantiza el ejercicio de tales derechos; y porque sienta los principios rectores y criterios

de la política nacional en materia de los derechos de esa población, así como las facultades, competencia y concurrencia de todas las autoridades del país.

En ese sentido, esta ley constituye el marco idóneo para definir la obligación del sector educativo en la prevención y detección del abuso sexual infantil que, como ha quedado suficientemente expuesto, constituye una de las formas más graves, extendidas e insuficientemente atendidas de violación de los derechos de niñas y niños.

La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, garantiza, entre otros el derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal, así como el derecho a la educación.

Así, en lo que hace al derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal, esta ley señala la obligación de las autoridades de los tres niveles de gobierno para tomar las medidas necesarias, para prevenir, atender y sancionar la violencia sexual, en cualquiera de sus manifestaciones, que se cometa contra niñas, niños y adolescentes, en los siguientes términos:

“Artículo 47. 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, están obligadas a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados por:

I. a II. ...;

III. Trata de personas menores de 18 años de edad, **abuso sexual infantil**, explotación sexual infantil con o sin fines comerciales, o cualquier otro tipo de explotación, y demás conductas punibles establecidas en las disposiciones aplicables;”

...

Por otra parte, en lo que hace al derecho a la educación de NNA, establece:

“Artículo 57. ...

...

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 garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma, para lo cual deberán:

I. a X. ...

XI. Conformar una instancia multidisciplinaria responsable que establezca mecanismos para la **prevención, atención y canalización de los casos de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso o cualquier otra forma de violencia en contra de niñas, niños y adolescentes que se suscite en los centros educativos;**

XII. Se elaboren protocolos de actuación sobre situaciones de acoso o violencia escolar para el personal y para quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia; ...” (subrayado propio).

Asimismo, respecto a los fines de la educación, la ley establece el apoyo a NNA que sean víctimas:

“Artículo 58. La educación, además de lo dispuesto en las disposiciones aplicables, tendrá los siguientes fines:

I. a IV. ...;

V. Apoyar a niñas, niños y adolescentes **que sean víctimas de maltrato** y la atención especial de quienes se encuentren en situación de riesgo; ...” (subrayado propio)

Como se observa, la ley es un tanto limitativa en lo que hace a la actuación de las autoridades educativas al establecer su intervención sólo en lo que hace a la violencia que se presente en los propios centros educativos, por lo que si se detecta alguna otra forma de violencia (sobre todo de índole sexual) que rebase este ámbito, no hay obligación alguna, no obstante lo que se establece en el artículo 47, inciso III.

Por su parte el Código Penal Federal establece, respecto al delito de abuso sexual:

“Artículo 260. Comete el delito de abuso sexual quien ejecute en una persona, sin su consentimiento, o la obligue a ejecutar para sí o en otra persona, actos sexuales sin el propósito de llegar a la cópula.

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

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

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

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

Artículo 261. A quien cometa el delito de abuso sexual **en una persona menor de quince años de edad** o en persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, aun con su consentimiento, o que por cualquier causa no pueda resistirlo o la obligue a ejecutarlo en sí o en otra persona, **se le impondrá una pena de seis a trece años de prisión y hasta quinientos días multa.**

Si se hiciera uso de violencia, la pena se aumentará en una mitad más en su mínimo y máximo.” (subrayado propio).

Y en cuanto a las agravantes, señala:

“**Artículo 266 Bis.** Las penas previstas para el abuso sexual y la violación se aumentará hasta en una mitad en su mínimo y máximo, cuando:

I. El delito fuere cometido con intervención directa o inmediata de dos o más personas;

II. El delito fuere cometido por un ascendiente contra su descendiente, éste contra aquél, el hermano contra su colateral, el tutor contra su pupilo, o por el padrastro o amasio de la madre del ofendido en contra del hijastro. Además de la pena de prisión, el

culpable perderá la patria potestad o la tutela, en los casos en que la ejerciere sobre la víctima;

III. El delito fuere cometido por quien desempeñe un cargo o empleo público o ejerza su profesión, utilizando los medios o circunstancia que ellos le proporcionen. Además de la pena de prisión el condenado será destituido del cargo o empleo o suspendido por el término de cinco años en el ejercicio de dicha profesión;

IV. El delito fuere cometido por la persona que tiene al ofendido bajo su custodia, guarda o educación o aproveche la confianza en él depositada.

V. El delito fuere cometido previa administración de estupefacientes o psicotrópicos a la víctima, en contra de su voluntad o sin su conocimiento.”

En este caso se observa la necesidad de reformar el Código Penal Federal, con el objeto de:

I. Clarificar el tipo penal de abuso sexual en cuanto al número de conductas que se requieren para actualizar la conducta típica, estableciendo que puede ser una o varias. Toda vez que actualmente refiere que se necesitan “actos sexuales” para que exista tipicidad, excluyendo, al menos desde una interpretación legalista o literal, un solo acto sexual.

Con ello, se pretende dar certidumbre en su accionar a los operadores jurídicos que día a día están en presencia de estos hechos delictivos; así como evitar la impunidad de los agresores sexuales.

II. Aumentar la pena del abuso sexual, a fin de desincentivar, mitigar y prevenir la comisión de este delito.

Se proyecta imponer de nueve a doce años de prisión y una multa de 160 a 300 Unidades de Medida y Actualización, a la persona que por sentencia firme sea encontrada culpable del delito de abuso sexual.

Es de señalar que la presente iniciativa plantea la implementación de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) como base para determinar la cuantía de la pena pecuniaria establecida en el artículo 260 del Código Penal Federal, substituyendo con ello, al salario mí-

nimo vigente. Esta modificación encuentra sustento en la reforma constitucional del 27 de enero del 2016, en materia de desindexación del salario mínimo, así como la Ley para Determinar el Valor de la Unidad de Medida y Actualización. Toda vez que, derivado de lo anterior, se estableció que el valor de la Unidad de Medida y Actualización será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal.

III. Agregar circunstancias por las cuales el delito de abuso sexual sea perseguido oficiosamente, estableciendo como regla general que se perseguirá a petición de parte.

Actualmente, el Código Penal Federal no establece explícitamente los requisitos de procedibilidad en el caso del abuso sexual. Por tal, las víctimas del delito se ven afectadas en su derecho de recibir justicia debido a la incertidumbre jurídica generada por la redacción actual. Se propone establecer como regla general que el abuso sexual se persiga por querrela, y como excepción que se investigue oficiosamente en los siguientes casos:

1. Que la víctima no sea capaz de comprender el significado del hecho,
2. Que la víctima se encuentre en estado de indefensión,
3. Que la víctima sea menor de 15 años, y
4. Que el delito sea cometido con violencia física o psicológica.

Esto es así en atención a que si se dan cualquiera de estas circunstancias no puede haber consentimiento por parte de la víctima, ya que la voluntad de la parte ofendida no puede ser expresada (1 y 2), no tiene la capacidad suficiente para expresarse (3) o está siendo afectada por circunstancias externas oponibles al sujeto activo (4).

En ese sentido, la presente iniciativa pretende por un lado reformar la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para asegurar que desde el ámbito educativo se desarrollen protocolos de

actuación que permitan una efectiva detección del abuso sexual que pudieran estar viviendo niñas y niños, no solo respecto a la que se pudiera presentar en el ámbito escolar, sino aquella que tenga su origen en el hogar u otros espacios.

Por otro lado, se proponen reformas al artículo 260 del Código Penal Federal con el objeto clarificar el tipo penal de abuso sexual, aumentar y adoptar la UMA en la determinación de la pena por abuso sexual y agregar circunstancias por las cuales el delito de abuso sexual sea perseguido oficiosamente, brindando mayor protección a las niñas y niños.

En ese sentido y para reforzar lo anteriormente fundado y motivado, se presenta el siguiente cuadro comparativo.

LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
Capítulo Décimo Primero Del Derecho a la Educación	Capítulo Décimo Primero Del Derecho a la Educación
Artículo 57. ...	Artículo 57. ...
...	...
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 garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma, para lo cual deberán:	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 garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma, para lo cual deberán:
I. a X....	I. a X....
XI. Conformar una instancia multidisciplinaria responsable que establezca mecanismos para la prevención, atención y canalización de los casos de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso o cualquier otra forma de violencia en contra de niñas, niños y adolescentes que se suscite en los centros educativos;	XI. Conformar una instancia multidisciplinaria responsable que establezca mecanismos para la prevención, atención y canalización de los casos de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso sexual o cualquier otra forma de violencia en contra de niñas, niños y adolescentes que se suscite y detecte en los centros educativos;
XII. Se elaboren protocolos de actuación sobre situaciones de acoso o violencia escolar para el personal y para quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia;	XII. Se elaboren protocolos de actuación sobre situaciones de acoso, violencia escolar y violencia sexual que afecte a niñas, niños y adolescentes, para guiar la actuación del personal docente y para quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia;
...	...

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
TÍTULO DECIMOQUINTO Delitos contra la Libertad y el Normal Desarrollo Psicosexual Capítulo I Hostigamiento Sexual, Abuso Sexual, Estupro y Violación	TÍTULO DECIMOQUINTO Delitos contra la Libertad y el Normal Desarrollo Psicosexual Capítulo I Hostigamiento Sexual, Abuso Sexual, Estupro y Violación
Artículo 260. Comete el delito de abuso sexual quien ejecute en una persona, sin su consentimiento, o la obligue a ejecutar para sí o en otra persona, actos sexuales sin el propósito de llegar a la cópula.	Artículo 260. Comete el delito de abuso sexual quien ejecute en una persona, sin su consentimiento, o la obligue a ejecutar para sí o en otra persona, un acto o actos sexuales sin el propósito de llegar a la cópula.
A quien cometa este delito, se le impondrá pena de seis a diez años de prisión y hasta doscientos días multa.	Al responsable de abuso sexual, se le impondrán de nueve a doce años de prisión y una multa de 160 a 300 unidades de medida y actualización, así como el pago de la reparación del daño.
Para efectos de este artículo se entiende por actos sexuales los tocamientos o manoseos corporales obscenos, o los que representen actos explícitamente sexuales u obliguen a la víctima a representarlos.	Para los efectos de este artículo, se entiende por acto sexual cualquier tocamiento o manoseo corporal con sentido lascivo y caracterizado por un contenido sexual, o los que representen cualquier acto explícitamente sexual u obliguen a la víctima a representarlo.
También se considera abuso sexual cuando se obligue a la víctima a observar un acto sexual, o a exhibir su cuerpo sin su consentimiento.	También se considera abuso sexual cuando se obligue a la víctima a observar un acto sexual, o a exhibir su cuerpo sin su consentimiento.
Si se hiciera uso de violencia, física o psicológica, la pena se aumentará en una mitad más en su mínimo y máximo.	Si se hiciera uso de violencia, física o psicológica, la pena se aumentará en una mitad más en su mínimo y máximo.
	Cuando la parte ofendida no sea capaz de comprender el significado del hecho, se encuentre en estado de indefensión, sea menor de 15 años de edad, o el delito sea cometido con violencia física o psicológica se perseguirá de oficio. En todos los demás casos, este delito se perseguirá por querrela.

Decreto por el que se reforma el artículo 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como el artículo 260 del Código Penal Federal, en materia de abuso sexual infantil

Primero. Se modifican los incisos XI y XII del artículo 57 del capítulo décimo primero, Del Derecho a la Educación, correspondientes a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Capítulo Décimo Primero Del Derecho a la Educación

Artículo 57. ...

...

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 garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma, para lo cual deberán:

I. a X. ...

XI. Conformar una instancia multidisciplinaria responsable que establezca mecanismos para la prevención, atención y canalización de los casos de maltrato, perjuicio, daño, agresión, **abuso sexual** o cualquier otra forma de violencia en contra de niñas, niños y adolescentes que se suscite **y detecte** en los centros educativos;

XII. Se elaboren protocolos de actuación sobre situaciones de acoso, violencia escolar **y violencia sexual que afecte a niñas, niños y adolescentes, para guiar la actuación del personal docente** y para quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia;

...

Segundo. Se modifican el segundo y tercer párrafo y se adiciona un párrafo sexto al artículo 260 correspondientes al título decimoquinto Delitos contra la Libertad y el Normal Desarrollo Psicosexual, capítulo I Hostigamiento Sexual, Abuso Sexual, Estupro y Violación, del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Título Decimoquinto Delitos contra la Libertad y el Normal Desarrollo Psicosexual

Capítulo I Hostigamiento Sexual, Abuso Sexual, Estupro y Violación

Artículo 260. Comete el delito de abuso sexual quien ejecute en una persona, sin su consentimiento, o la obligue a ejecutar para sí o en otra persona, **un acto o** actos sexuales sin el propósito de llegar a la cópula.

Para los efectos de este artículo, se entiende por acto sexual cualquier tocamiento o manoseo corporal **con sentido lascivo y caracterizado por un contenido sexual,** o los que representen **cualquier** acto explícitamente sexual u obliguen a la víctima a representarlo.

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

Al responsable de abuso sexual, se le impondrán de nueve a doce años de prisión y una multa de 160 a 300 unidades de medida y actualización, así como el pago de la reparación del daño.

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

Cuando la parte ofendida no sea capaz de comprender el significado del hecho, se encuentre en estado de indefensión, sea menor de 15 años de edad, o el delito sea cometido con violencia física o psicológica se perseguirá de oficio. En todos los demás casos, este delito se perseguirá por querrela.

Transitorio

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

Notas

1 Violencia sexual en Latinoamérica y el Caribe: Análisis de datos secundarios, Recuperado de:

https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=3341%3A2010-sexual-violence-latin-america-caribbean-desk-review&catid=3425%3Aviolence-publications&Itemid=0&lang=es Consultado el 03/05/2018

Krug E., Dahlberg, L., Mercy, J.A., Zwi, A.B., Lozano, R. Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud. Ginebra, Suiza: Organización Mundial de la Salud. 2002

2 UNICEF-CEJU-Fiscalía Uruguay (2015), Abuso sexual infantil. Cuestiones relevantes para su tratamiento en la justicia. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay-Fiscalía General de la Nación- Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU), Uruguay.

3 Violencia que incluye: maltrato físico; maltrato emocional o psicológico; abuso sexual; abandono; negligencia física; negligencia emocional; síndrome de Münchausen; ser testigo de violencia fa-

miliar; maltrato prenatal; maltrato institucional; explotación sexual con fines comerciales y explotación laboral.

4 Pamanes, M..A.: “Un país de depravados” en Reporte índigo, 11 de junio de 2017. En: <https://www.reporteindigo.com/piensa/abuso-sexual-mexico-pederastia-hostigamiento-homicidio-delitos/>

5 El estudio realizado por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) constituye un referente importante para la presente iniciativa, tanto por abordar la situación en México, su actualidad, así como por la visión integral con la que aborda la violencia sexual y cada una de sus expresiones. CEAV (2016), Diagnóstico cuantitativo sobre la atención de la violencia sexual en México. Informe final. Comité de Violencia Sexual, marzo 2016.

6 Save the Children (s/f); Las niñas y las adolescentes en México frente a la violencia. Libres para vivir, libres para aprender, libres de peligro.

7 Jarquín E., S.: “Alarman cifras de abuso sexual infantil en México” en CIMAC noticias, 1070272003. En: <https://www.cimacnoticias.com.mx/noticia/alarman-cifras-de-abuso-sexual-infantil-en-mexico>

8 www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_sp.doc

9 SEP (2011), Manual Violencia sexual: identificación y prevención del abuso sexual infantil, SEP, DGSEI, Administración Federal de los Servicios Educativos en el Distrito Federal, México, Distrito Federal 2011.

http://www.geishad.org.mx/wp-content/uploads/2015/12/DGSEI_Violencia-sexual-identificación-y-prevención-del-abuso-sexual-infantil.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 4 de septiembre de 2018.

Diputada María Lucero Saldaña Pérez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 82 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, SUSCRITA POR LOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social en la LXIV Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 82 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en materia de asociaciones religiosas como donatarias autorizadas, suscrita por los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Si se hace una revisión meticulosa de la historia del país, es posible encontrar los que parecen ser los primeros antecedentes de la beneficencia en México. Se tiene que al término de la conquista de Tenochtitlán en 1521, los indígenas fueron tratados de manera brutal por los conquistadores, ante lo cual surgieron personas e instituciones dispuestas a protegerlos. Este apoyo solidario en los inicios de la Nueva España (llamado entonces “ejercicio de la caridad cristiana”), tiene como ejemplos los hospitales, que no sólo servían para atender a los enfermos, sino también como hospedaje y centros de enseñanza.

Las instituciones hospitalarias constaban de un conjunto de edificios, en los cuales se tenía colegio, enfermería, casa de cuna, residencia para los habitantes del poblado e iglesia. Estas instituciones eran administradas por las órdenes religiosas, principalmente por parte de los franciscanos, agustinos y dominicos.

Por las tareas de evangelización e instrucción de los indígenas, se considera que los hospitales y los conventos fueron los primeros centros en los que se ejercía la acción solidaria.

Así, las principales instituciones del sistema de apoyo solidario de la época colonial (sobre todo durante los siglos XVI y XVII) fueron los hospitales, las escuelas y las cofradías.¹

Durante las primeras décadas de la vida independiente del país, la Iglesia católica fue la institución encarga-

da de desempeñar las funciones asistenciales. Posteriormente a las Leyes de Reforma, el gobierno liberal tomó una parte de las instituciones de beneficencia en sus manos y creó la Dirección de Fondos de la Beneficencia Pública, pero su acción se vio muy limitada.

Algunas de las instituciones de beneficencia permanecieron bajo el dominio de la Iglesia y así surgió la división entre la beneficencia pública y la privada. Como consecuencia de las Leyes de Reforma y de la lucha ideológica entre la Iglesia y el Estado, el sector de ayuda social durante las primeras décadas de la vida independiente de México sufrió un importante colapso, ya que el gobierno no contaba con la capacidad para atender a este sector, y la Iglesia por la desamortización de sus bienes, junto con la orden de que tenía prohibido participar en dicho sector, tampoco contaba con los recursos y facilidades para hacerlo.²

A partir de entonces, el Estado mexicano se hizo cargo de la beneficencia y asistencia social en el país, no obstante las agrupaciones religiosas de las distintas confesiones no han dejado de desempeñar labores asistenciales, educativas y culturales entre otras.

II. Consideraciones

De acuerdo con el Censo de Alojamientos de Asistencia Social 2015, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el cual tiene como principal finalidad generar información estadística respecto de las condiciones de vida de la población que reside en alojamientos de asistencia social.

En particular sobre los servicios que reciben los beneficiarios y sobre las características sociodemográficas de éstos y los trabajadores. Se puede constatar que 29 por ciento de los alojamientos de asistencia social es sostenido por agrupaciones religiosas.

A pesar de que es evidente que múltiples agrupaciones y asociaciones religiosas realizan actividades asistenciales de todo tipo, no son consideradas para recibir donativos deducibles, como si sucede con las asociaciones civiles, situación que las pone en desventaja para realizar este tipo de actividades.

Para recibir donativos deducibles, una organización o asociación civil, debe verificar que su objeto social se ubique en alguna de las actividades que pueden ser au-

torizadas, así como cumplir con los requisitos que disponen las leyes en la materia. Para tal efecto, se considera como objeto social el fin o actividad preponderante que va a llevar a cabo, el cual debe señalarse en el acta constitutiva y estatutos sociales.

Las actividades que conforme a la ley pueden ser autorizadas para recibir donativos deducibles son: Asistenciales, educativas, de investigación científica o tecnológica, culturales, ecológicas, de preservación de especies en peligro de extinción, becantes, de obras o servicios públicos, de desarrollo social, de apoyo económico, museos y bibliotecas privadas y escuelas-empresas.

Como se ha mencionado, las agrupaciones y asociaciones religiosas realizan varias de estas actividades, principalmente asistenciales, educativas y culturales.

Ahora bien, las asociaciones civiles que realizan cualquiera de las actividades antes mencionadas y son sujetas a donativos, tienen diversas ventajas fiscales como son

Tributar para efectos fiscales como persona moral con fines no lucrativos. (Título III de la Ley del Impuesto sobre la Renta.)

Puede recibir donativos sin límite, ya sea en efectivo o en especie, de residentes en el país o en el extranjero, debiendo expedir los comprobantes respectivos. (Publicación en el anexo 14 de la Resolución Miscelánea Fiscal, DOF, y en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, SAT).

De manera general no es contribuyente del ISR.

Con previa autorización del SAT puede aplicar los donativos deducibles que reciba a otras actividades adicionales contenidas en su acta constitutiva o estatutos o contrato de fideicomiso respectivo, siempre que se ubiquen en los supuestos de los artículos 79, fracciones VI, X, XI, XII, XVII, XIX, XX y XXV, 82, 83 y 84, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como 36, segundo párrafo y 134 de su reglamento.

Con previa autorización, no paga impuestos al comercio exterior por la entrada al país de mercancías que sean donadas para ser destinadas a fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública o de ser-

vicio social, y que pasen a formar parte de su patrimonio, siempre que el donante sea residente en el extranjero.

Asimismo, las personas físicas pueden deducir los donativos no onerosos ni remunerativos que den a las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles, siempre y cuando el monto total de dichos donativos no exceda del 7 por ciento de los ingresos acumulables que sirvan de base para calcular el impuesto sobre la renta a cargo del contribuyente, persona física, en el ejercicio anterior a aquel en el que se efectúe la deducción.

En el caso de donativos en especie, pueden deducir el importe que corresponda de conformidad con las disposiciones fiscales.

III. Conclusiones

En consecuencia, si se considera como lo establece la Ley del Impuesto sobre la Renta, solamente las actividades que realice una agrupación social para poder ser sujeta a recibir donativos deducibles, no existe ningún impedimento para que las asociaciones religiosas entren en este supuesto.

Para el Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, es de suma importancia que las personas, organizaciones, agrupaciones o asociaciones, que tengan como objeto o fin principal el fomento de la asistencia social en cualquiera de sus vertientes, puedan ser retribuidas, auxiliadas o compensadas de igual forma por el gobierno de México, sin ningún tipo de sesgo discriminatorio, particularmente por pertenecer o adscribirse a una religión o confesión determinada.

Por tanto, se busca que las asociaciones religiosas tengan la posibilidad de brindar certeza jurídica a sus potenciales donantes, lo que propiciaría una mayor percepción de donativos para sus obras de asistencia social, con la posibilidad de aplicar los donativos deducibles que reciba a otras actividades adicionales contenidas en su acta constitutiva o estatutos, siempre que se ubiquen en los supuestos que establece para el efecto la Ley del Impuesto sobre la Renta y también para poder recibir donativos sin límite, ya sea en efectivo o en especie, de residentes en el país o en el extranjero.

Por tal razón se propone modificar el artículo 82 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para incluir a las asociaciones religiosas entre las personas morales con fines no lucrativos autorizadas para recibir donativos deducibles.

Por lo expuesto y debidamente fundado, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social me permito someter a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 82 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en materia de asociaciones religiosas como donatarias autorizadas

Único. Se **reforma** el artículo 82 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 82. Las personas morales con fines no lucrativos a que se refieren las fracciones VI, X, XI, XII, XVI, XIX, XX y XXV del artículo 79 de esta ley deberán cumplir lo siguiente para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de esta ley.

I. a IX. ...

...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Notas

1 Verdusco Igartúa, Gustavo. *Organizaciones no lucrativas: visión de su trayectoria en México*. El Colegio de México, Centro Mexicano para la Filantropía, México, 2003, página 45.

2 Verdusco Igartúa, Gustavo. Obra citada, páginas 64-65.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Ciudad de México, a 4 de septiembre de 2018.

Diputados: Fernando Luis Manzanilla Prieto (rúbrica), Miguel Acundo González (rúbrica), Jorge Arturo Argüelles Victorero (rúbrica), Claudia Báez Ruiz (rúbrica), Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo (rúbrica), Irasema del Carmen Buenfil Díaz (rúbrica), María del Carmen Cabrera Lagunas (rúbrica), Javier Julián Castañeda Pamposo (rúbrica), Héctor René Cruz Aparicio, Ricardo de la Peña Marshall (rúbrica), Olga Juliana Elizondo Guerra (rúbrica), Carolina García Aguilar (rúbrica), José Luis García Duque (rúbrica), Laura Érika de Jesús Garza Gutiérrez (rúbrica), Armando González Escoto (rúbrica), Édgar Guzmán Valdez (rúbrica), Adriana Paulina Teissier Zavala (rúbrica), Adriana Lozano Rodríguez, Carmen Mora García (rúbrica), Esmeralda de los Ángeles Moreno Medina (rúbrica), Vicente Alberto Onofre Vázquez, José Ángel Pérez Hernández (rúbrica), Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz (rúbrica), Nancy Claudia Reséndiz Hernández (rúbrica), María de Jesús Rosete Sánchez (rúbrica), Francisco Javier Saldívar Camacho (rúbrica), Nayeli Salvatori Bojalil (rúbrica), Olga Patricia Sosa Ruiz (rúbrica), José de la Luz Sosa Salinas (rúbrica), Elba Lorena Torres Díaz (rúbrica), Ernesto Vargas Contreras (rúbrica), Héctor Joel Villegas González (rúbrica), Indira Vizcaíno Silva.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 10. DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y 20. DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, A CARGO DEL DIPUTADO ARMANDO REYES LEDESMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El que suscribe, Armando Reyes Ledesma, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de de-

creto por el que se reforma el artículo 1, fracción I, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y se adiciona el artículo 2o. a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La frontera norte de nuestro país comparte un espacio geográfico distinto al resto del país, debido a su naturaleza limítrofe con el país del norte.

Es de sobra conocido que las zonas fronterizas compartidas entre México y los estados vecinos de Estados Unidos de América, implican una gestión política y administrativa que implica una serie muy amplia de temas, que van desde lo económico, social, ambiental y cultural.

Los estados fronterizos en el norte de nuestro país son Baja California, Sonora, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León y Tamaulipas.

Y desde 1939 por Decreto del Presidente Lázaro Cárdenas Del Rio, también se incluyó, primero como zona libre y posteriormente como zona fronteriza al estado de Baja California Sur.

En la frontera norte de México se experimentan relaciones dinámicas por ser polos de atracción para migrantes nacionales, del sur del continente y de Centroamérica, por lo que en dicha región es en donde parte de estos extranjeros y connacionales migrantes, transitan en su búsqueda por una mejor calidad de vida hacia el vecino país y en muchas ocasiones, se establecen en las zonas fronterizas de México, generando con ello una mayor demanda de empleos, vivienda y servicios básicos.

Esta circunstancia, acelera los procesos de urbanización y propicia un alto crecimiento poblacional a causa de la inmigración y como resultado de los flujos migratorios se provoca una mayor demanda de servicios.

Dicha situación, implica retos dentro de la política pública y presupuestal para poder atender dichos aspectos que se traducen como asuntos urgentes para la frontera norte de nuestro país.

En nuestro país ha quedado establecido que es una obligación de todos los mexicanos, contribuir para los

gastos públicos, tanto de la Federación, como de los estados, de la Ciudad de México y del municipio en que residan, dicha contribución tendrá que ser de la forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes, de conformidad con lo establecido en el artículo 31, fracción IV, de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, la Ley del Impuesto sobre la Renta establece en su artículo 1, fracción I, que las personas físicas y morales residentes en México están obligadas al pago del impuesto sobre la renta respecto de todos sus ingresos, a excepción de establecido en el artículo 93.

Es también un derecho constitucional que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Es determinante por derecho que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial, según lo dispuesto por el artículo 5° Constitucional.

Por otra parte, el papel protector del estado a sus ciudadanos debe establecer como una norma que toda reforma fiscal tiene que estar orientada a ampliar la base de contribuyentes, a reducir la evasión fiscal y a no obstaculizar el crecimiento y desarrollo de las empresas, ni menguar las retribuciones de los trabajadores, sino a establecer una base contributiva acorde a las utilidades, ingresos y circunstancias económicas regionales, en donde se realizan las labores, empresas y jornales laborales, para evitar que la uniformidad de criterios en todas las regiones de la nación, puedan ocasionar que las inversiones en la frontera norte puedan fugarse a otros lugares con la finalidad de obtener mayores ventajas competitivas o comerciales.

En este sentido, es de reconocerse que la franja fronteriza del Norte de México mantiene una dinámica económica distinta al resto del país, derivado de su ubicación geográfica, la competencia directa con estados del sur de los Estados Unidos de América y que por tanto

se ha ocasionado una dependencia del dólar como moneda americana, la cual es usada en esa región como valor de intercambio.

Por lo tanto, es necesario reconocer a la luz de las condiciones actuales, que el actual sistema impositivo perjudica el desarrollo de las actividades económicas de la zona norte del país, principalmente en materia comercial, industrial, de construcción, y del sector primario, lo que hace un cambio para lograr el impulso de la competitividad económica, el desarrollo y el bienestar de los habitantes de la franja fronteriza y de la región fronteriza del norte de México.

Es importante señalar que en la actualidad se entiende por:

I. Franja fronteriza norte, al territorio comprendido entre la línea divisoria internacional del norte del país y la línea paralela a una distancia de 20 kilómetros hacia el interior del país en el tramo comprendido entre el límite de la región parcial del Estado de Sonora y el Golfo de México, así como el municipio fronterizo de Cananea, Sonora.

II. Región fronteriza del Norte de México, a los Estados de Baja California, Baja California Sur, y la región parcial de Sonora;

III. Región parcial del estado de Sonora, a la zona comprendida en los siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce actual del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste de Sonoíta, de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa a un punto situado a 10 kilómetros al este de Puerto Peñasco; de allí, siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional.

Es importante apuntar que, en los estados del sur de los Estados Unidos de América, los impuestos al consumo rondan las tasas del 6 al 8%, mientras que en la franja y región fronteriza de México el impuesto al consumo es del 16% lo que desincentiva las actividades comerciales y productivas de la región.

Es por ello que este proyecto de Decreto promueve que este Congreso de la Unión, promueva mediante decreto que se incluya a la franja y región fronteriza del norte de México en una reducción del IVA al 8% y

del ISR a 20% con la intención de coadyuvar al desarrollo social, productivo, comercial e industrial, de la región norte del país.

Toda vez que los empresarios y trabajadores de esta región del país, requieren de incentivos fiscales, y por tal motivo la presente iniciativa propone que la franja y región fronteriza tengan el cobro del Impuesto al Valor agregado y del impuesto sobre la Renta de un 8 y un 20 por ciento respectivamente.

Es importante recordar que el establecimiento de zonas diferenciadas en la aplicación del impuesto al valor agregado, tiene su antecedente se en el decreto publicado el 29 de diciembre de 1978; en dicho decreto se incluía una franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional del norte del país, y en las zonas libres de Baja California, norte de Sonora y de Baja California Sur.

Posteriormente se publicó el 21 de noviembre de 1991, en el Diario Oficial de la Federación, la desaparición del tratamiento diferencial que existe para las franjas fronterizas y zonas libres del país, derogándose el Artículo 2o de la Ley del Impuesto al Valor Agregado homologándose la tasa de dicho impuesto en todo el país.

Y en el año de 1995, el gobierno federal, dispuso como medida para reactivar el consumo de la producción nacional en las zonas fronterizas, retornar a un tratamiento diferenciado de tasas en el impuesto al valor agregado, demarcando esta zona “además de la franja fronteriza de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias internacionales del norte y sur del país, todo el territorio de los estados de Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo, el municipio de Cananea, Sonora, así como la región parcial del estado de Sonora” estableciéndose ya una simetría en el tratamiento al incluirse ambas fronteras en el Artículo 2o de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

En la última modificación sufrida a este mencionado artículo, se incluye dentro de esta zona de tasa diferenciada al municipio de Caborca, disposición publicada en 30 de diciembre de 2002.

Esta tasa reducida la fundo la autoridad hacendaria nacional, con base a la necesidad de contar con tasas competitivas frente a las entidades vecinas de los Es-

tados Unidos de América, donde los impuestos al consumo rondan tasas del 6 al 8%, de ahí la necesidad de que nuestros connacionales habitantes de las regiones fronterizas colindantes con dicho país, tuvieran una tasa menor de este impuesto.

Por otra parte, es importante destacar que el Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción IV, propone la participación proporcional y equitativa para contribuir en los gastos públicos.

En este sentido es vigente el principio de proporcionalidad en materia tributaria estriba en que las contribuciones deberán de respetar la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de las contribuciones, teniendo en todo momento congruencia la base del tributo con la capacidad de pago de quien lo enfrenta.

Por otro lado, el principio de equidad, establece que las contribuciones traten de manera igualitaria a todos aquellos que la enfrentan, no sólo en cuanto a la imposición de éste, sino incluso en prerrogativas de pago, exenciones, deducciones y franquicias fiscales.

Es por ello, que esta propuesta legislativa busca principios de proporcionalidad y justicia a partir de un esquema de principios tributarios diferenciado para los municipios fronterizos.

En estos momentos, es fundamental que las políticas económicas de la autoridad federal, promuevan que la actividad económica del país se sustente con base a resultados macroeconómicos, pero en los hechos dichos beneficios no han llegado a los sectores medios y bajos.

Y, por el contrario, se han reducido la capacidad de compra y el poder adquisitivo mientras que los empresarios ven incrementados sus costos por la elevada tasa del ISR y del IVA situación que se agrava en la región de la frontera norte de México.

Ante esto es urgente implementar medidas fiscales tendientes a apoyar al sector productivo, y particularmente a los trabajadores que viven en la zona norte de nuestro país.

Es por todo lo antes expuesto que someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente

iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 1, fracción I, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y se adiciona el artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

Decreto

Primero. Se reforma el artículo 1 fracción I de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

Artículo 1. Las personas físicas y las morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:

I. Las residentes en México, respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan, y **en el caso de la región fronteriza del norte de México, señalada en el artículo 2o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, estarán obligadas al pago del impuesto sobre la renta del 20%.**

II. Los residentes ...

III. Los residentes ...

Segundo. Se adiciona el artículo 2o. a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

Artículo 2o. El pago del impuesto al valor agregado establecido en esta Ley será del 8% en la región fronteriza del norte de México, que comprende a los Estados de Baja California, Baja California Sur, y la región parcial de Sonora, comprendida en los siguientes límites: al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce actual del Río Colorado hasta el punto situado en esa línea a 10 kilómetros al oeste de Sonoíta, de ese punto, una línea recta hasta llegar a la costa a un punto situado a 10 kilómetros al este de Puerto Peñasco; de allí, siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar la línea divisoria internacional.

Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 4 de septiembre de 2018.

Diputados: Armando Reyes Ledesma (rúbrica), Ana Ruth García Grande, Alfredo Porras Domínguez, Hildelisa González Morales, Ana Gabriela Guevara Espinoza.

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, SUSCRITA POR LOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 33, la fracción II del sexto párrafo del artículo 61, el artículo 62, la fracción II del artículo 63 y la fracción V del artículo 65; y adiciona una fracción XIII al artículo 65 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, conforme con la siguiente

Exposición de Motivos

I. En México, más de 20 millones 400 mil personas no cuentan con cobertura y acceso a servicios de salud, así lo reconoció el secretario de Salud federal, José Narro Robles, quien declaró que “16.9 por ciento de los mexicanos sigue sin cobertura médica”.¹

Mientras en países como como Japón, Alemania y Suecia destinan más de 9 por ciento del producto interno bruto (PIB) al gasto público en salud. México se halla en el último lugar de los países miembros de la

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), destinando únicamente 2.7 por ciento de recursos públicos como porcentaje de su PIB, presupuestando, prácticamente la mitad del promedio de los países de la OCDE, que es de 6.6 por ciento.²

Sin embargo, considerando el gasto que los mexicanos destinan para salud y atención médica, resulta que son quienes más desembolsan recursos propios para hacer frente a las contingencias médicas, estimando que 45 por ciento del gasto total de salud en México,³ que asciende a 6.2 por ciento (2013) del PIB, se cubre con recursos de las familias, lo que se asocia a la falta de cobertura o seguro médico, pues, en México, la proporción de hogares que incurren en gastos “catastróficos” por motivos de salud –es decir, cuando los desembolsos familiares en concepto de salud superan 40 por ciento de la renta disponible del hogar– es la segunda más alta de la OCDE, después de la de Corea.⁴

II. Paradójicamente, mientras más de 20 millones de Mexicanos no cuentan con acceso a servicios de salud, el Gobierno Federal, para beneficio de unos cuantos, duplica la cobertura para los funcionarios públicos federales de mandos medios y superiores, quienes, no obstante estar ya protegidos por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), adicionalmente gozan, con cargo al erario público, de una doble cobertura, al contar con un seguro adicional de gastos médicos privados.

La última adjudicación para otorgar el contrato bianual del seguro de gastos médicos mayores para el personal de las secretarías, órganos administrativos desconcentrados, entidades y organismos autónomos participantes, que incluye a 148 mil servidores públicos, más sus cónyuges, hijos y padres (aproximadamente 355 mil personas), se tradujo en un contrato que firmó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la aseguradora Metlife por 2 mil 712 millones 893 pesos, sin IVA (3 mil 119 millones 827 mil 38 pesos, con IVA incluido). Según consta en el expediente número 1491903 de Compranet, el contrato fue renovado con Metlife el 15 de noviembre de 2017, con vigencia al 15 de mayo de 2019.⁵

III. El artículo 1o., párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, señala que deben ser principios de observancia para el gasto

público: “la legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género”.

Sin embargo, la contratación de seguros de gastos médicos mayores para los altos funcionarios representa una duplicidad de gasto, por privilegiar a un grupo que ya goza de la cobertura a servicios de salud, por lo que los recursos erogados para el pago de la cobertura adicional constituye un perjuicio para la población carente de acceso a cobertura de salud, por ello, esta situación transgrede los siguientes siete principios prescritos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, y control.

Con información de los últimos contratos de seguros de gastos médicos mayores, se puede advertir que, de 2014 a la fecha, se han destinado más de 7 mil 860 millones de pesos, cantidad que, con información de la Cuenta Pública de 2017, representa más de 10 por ciento anual del gasto total de servicios personales del ISSSTE y más de 50 por ciento de lo que anualmente destina para la adquisición de productos químicos, farmacéuticos (medicinas) y de laboratorio (análisis),⁶ para cubrir a los 13 millones de derechohabientes que tiene.

IV. El presidente electo para el periodo 2018-2024, Andrés Manuel López Obrador, tanto en discursos de campaña como en declaraciones realizadas como presidente electo, se comprometió a eliminar el seguro de gastos médicos mayores, al señalar lo siguiente:

“No va a haber seguros médicos ni atención médica privada para altos funcionarios públicos, así de claro. Eso lo dijimos en campaña, vamos a ahorrar y espero que los otros poderes –Legislativo y Judicial– hagan lo mismo”, declaró el presidente electo el lunes pasado en su casa de transición.⁷

Desde hace tres años, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, en congruencia con su código de ética y su agenda legislativa, renunció a los seguros de gastos médicos mayores y de vida, en un franco compromiso con la eficiencia presupuestaria.

Asimismo, en el pasado proceso electoral federal de 2018, Movimiento Ciudadano se comprometió con la

ciudadanía y sus electores a presentar iniciativas para eliminar el ejercicio discrecional del presupuesto público y los privilegios de la clase política, como los seguros de gastos médicos mayores que ascienden a montos de miles de millones de pesos de recursos públicos anuales.

V. Sin embargo, ante las necesidades y desigualdades sociales que persisten en nuestro país, y los recursos escasos que constituyen los recursos públicos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es necesario plantear otras alternativas puntuales de austeridad que permitan reorientar el gasto público hacia los objetivos socialmente prioritarios como la salud, la educación, la seguridad ciudadana, evitando gastos duplicados como el seguro de gastos médicos que proponemos eliminar, pero también reducir el gasto en capítulos y partidas presupuestales no sustantivas, como las que se describen a continuación:

Reiteradamente, las dependencias del Poder Ejecutivo no se ajustan a los techos presupuestales aprobados por los diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Llamamos la atención, entre otros conceptos, particularmente tres que se inscriben en el capítulo 3000, “Servicios generales”, uno el concepto 3300 destinado, entre otras partidas, al pago de asesorías y consultorías, pues considerando los últimos cinco años para este concepto se aprobaron 207 mil 357 millones de pesos, pero en realidad se ejercieron 289 mil 329 millones de pesos, es decir 40 por ciento más de lo aprobado, que representan 81 mil 972 millones de pesos más de lo autorizado, como se muestra en la siguiente tabla:

Presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados vs. ejercido por el gobierno federal en el capítulo 3000, “Servicios generales”, concepto 3300, “Asesorías y consultorías, entre otros”

Gobierno Federal 3300 Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios	Cuentas Públicas		Muestreo con respecto a lo aprobado en PEF	
	Aprobado	Ejercido	Absoluto	Porcentual
2017	35,300,271,710	61,751,730,590	26,451,518,880	75%
2016	44,522,178,256	149,181,153,008	23,204,972,752	52%
2015	48,385,364,001	66,121,086,697	18,035,722,691	37%
2014	41,545,708,014	57,634,297,705	11,088,590,791	27%
2013	37,603,578,335	38,732,146,800	1,128,568,465	3%
Total	207,357,101,216	289,329,474,795	81,972,373,579	40%

Segundo, el concepto 3700, “Servicios de traslado y viáticos”, sumados los últimos cinco años, para este rubro se aprobaron 35 mil 962 millones de pesos, y se ejercieron 57 mil 977 millones de pesos, 61 por ciento

más de lo aprobado, que representa 22 mil millones de pesos por arriba de lo autorizado, como se muestra en la siguiente tabla:

Presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados vs. ejercido por el gobierno federal en el capítulo 3000, "Servicios generales", concepto 3700, "Traslado y viáticos"

Gobierno Federal 3700 Servicios de traslado y viáticos	Cuentas Públicas		Incremento con respecto a lo aprobado en PEF	
	Aprobado	Ejercido	Absoluto	Porcentual
2017	5,596,717,241	11,588,636,684	6,091,919,443	108%
2016	8,266,286,986	11,720,963,192	3,454,676,206	42%
2015	8,093,604,276	14,280,177,208	6,186,572,932	76%
2014	7,964,230,720	10,898,394,020	2,934,163,300	37%
2013	6,076,716,488	9,491,291,381	3,414,574,893	56%
Total	35,962,454,985	57,977,844,392	22,015,389,407	61%

Tercero, el concepto 3600, "Servicios de comunicación y publicidad", en cuyo rubro, sumados los últimos cinco años, se aprobaron 12 mil 44 millones de pesos, y se ejercieron 34 mil 110 millones de pesos, 183 por ciento más de lo aprobado, que representa 22 mil millones de pesos por arriba de lo autorizado en los respectivos Presupuestos de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2013 a 2017, como se muestra en la siguiente tabla:

Presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados vs. ejercido por el gobierno federal en el capítulo 3000, "Servicios generales", concepto 3600, "Servicios de comunicación y publicidad"

Gobierno Federal Servicios de comunicación social y publicidad	Cuentas Públicas		Incremento con respecto a lo aprobado en PEF	
	Aprobado	Ejercido	Absoluto	Porcentual
2017	1,987,501,201	8,978,994,538	6,991,493,337	352%
2016	2,408,260,258	8,587,811,702	6,179,551,444	257%
2015	2,716,088,456	7,561,557,144	4,845,468,688	178%
2014	2,680,406,712	4,626,617,841	1,946,211,129	72%
2013	2,242,473,851	4,766,857,556	2,524,383,705	113%
Total	12,044,728,478	34,110,783,681	22,066,055,203	183%

Sólo estos tres conceptos de servicios generales, correspondientes a asesorías, viáticos y comunicación social, en cinco años sumaron 255 mil millones de pesos aprobados, pero el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda los incrementó hasta 381 mil millones de pesos, destinando a estos tres rubros no prioritarios 126 mil millones más de lo autorizado, esto en un contexto donde en el mismo periodo en que se incrementaron estos conceptos se realizaron dos recortes presupuestales que afectaron los presupuestos aprobados por los diputados para salud y educación pública.

En 2016, ya en ejercicio del presupuesto aprobado, se realizaron dos recortes al Presupuesto de Egresos de la

Federación por un monto de 31 mil 714.7 millones de pesos, que implicaron una disminución para el ramo de educación de 10 mil 160.2 millones de pesos y para el ramo de salud de 8 mil 562.6 millones de pesos, que sumaron 18 mil 722.8 millones de pesos, representando 30.7 por ciento del total de los recursos recortados a los ramos presupuestales del gobierno federal disminuidos. Es decir, la tercera parte de dichos recortes se realizaron a estos dos sectores pilares de la política de desarrollo e inversión en capital humano y paradójicamente, en ese año, los tres conceptos de servicios generales correspondientes a asesorías, viáticos y comunicación social el presupuesto, en lugar de reducirse, se incrementó de 55 mil millones a 90 mil millones de pesos, aumentando casi 35 mil millones de pesos, prácticamente el doble del monto recortado a salud y educación.

Para Movimiento Ciudadano, invertir en educación y salud, es combatir la desigualdad social e impulsar una equitativa distribución de oportunidades para el ejercicio efectivo de los derechos humanos y para el desarrollo social y económico de los mexicanos, por ello, los diputados ciudadanos tenemos el compromiso de detener el derroche de los recursos públicos para potenciar y hacer eficiente su destino y ejercicio en rubros y servicios sustantivos como educación, salud y seguridad ciudadana.

Por ello, con esta iniciativa no sólo buscamos eliminar los privilegios de la alta burocracia federal o rubros con amplios márgenes de discrecionalidad y por ende de corrupción, como son los destinados a la adjudicación de consultorías o la compra de publicidad gubernamental, sino que además, buscamos hacer un amplio planteamiento de austeridad republicana proponiendo además de eliminar los seguros privados de gastos médicos mayores para servidores públicos que ya gozan de protección social, el establecer un tope presupuestal para los rubros de servicios generales eliminando los gastos de asesorías y estableciendo topes o límites los gastos de viáticos y comunicación social ya referidos en esta exposición de motivos, con lo que se estima que al menos se lograría un ahorro de 70 mil millones de pesos que deberá destinarse a funciones sustantivas como lo son salud, educación y seguridad ciudadana, pues el ejercicio del erario público es para beneficio de todos los mexicanos, no de sus gobernantes en turno.

Por lo expuesto se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción I del artículo 33, la fracción II del sexto párrafo del artículo 61, el artículo 62, la fracción II del artículo 63, la fracción V del artículo 65; y adiciona una fracción XIII del artículo 65 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Único. Se **reforman** la fracción I del artículo 33, la fracción II del sexto párrafo del artículo 61, el artículo 62, la fracción II del artículo 63, la fracción V del artículo 65; y se **adiciona** una fracción XIII del artículo 65 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 33. [...]

I. Las remuneraciones de los servidores públicos y las erogaciones a cargo de los ejecutores de gasto por concepto de obligaciones de carácter fiscal y de seguridad social inherentes a dichas remuneraciones, **se prohíben los bonos, sobresueldos y pagos extraordinarios para cualquier servidor público.**

II. [...]

[...]

Artículo 61. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Dicho programa será de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades, incluyendo aquellas a que se refiere el artículo 5 de la presente ley, y deberá considerar al menos, los siguientes aspectos:

I. [...]

II. Promover el uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicaciones a fin de reducir el costo de los recursos materiales y servicios genera-

les del gobierno; **queda prohibido el pago de servicios de telefonía celular para cualquier servidor público.**

III. a VIII. [...]

Artículo 62. Los ejecutores de gasto **sólo** podrán realizar las contrataciones de prestación de servicios de asesoría, consultoría, estudios e investigaciones **estrictamente necesarias, debiendo estar justificadas y autorizadas por los titulares de los ejecutores del gasto,** siempre y cuando

I. a V. [...]

Artículo 63. [...]

[...]

[...]

I. [...]

II. Bienes y Servicios: Los ejecutores de gasto deberán racionalizar el gasto de los servicios de telefonía, combustibles, arrendamientos, viáticos, alimentación, mobiliario, remodelación de oficinas, equipo de telecomunicaciones, bienes informáticos, y pasajes a lo estrictamente indispensable, **debiendo reducir las partidas correspondientes a dichos bienes y servicios hasta en un 50 por ciento con respecto a lo ejercido en 2017.**

III. [...]

[...]

Artículo 65. [...]

I. a IV. [...]

V. Se prohíben los bonos o percepciones extraordinarias para cualquier servidor público.

VI. a XII. [...]

XIII. No se autorizará la contratación de seguros de gastos médicos privados ni seguros de vida privados para servidores públicos de mandos medios y superiores.

Transitorios

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

Segundo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará los ajustes correspondientes para acatar las disposiciones de austeridad consideradas en la presente reforma.

Tercero. Derivado de los ahorros en capítulos no sustantivos que prevé el presente decreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al remitir el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019 a la Cámara de Diputados, deberá incrementar en al menos 70 mil millones de pesos el presupuesto para los ramos de salud, educación y seguridad ciudadana, por ser el monto de ahorro estimado derivado de las reducciones planteadas en el presente decreto a los conceptos 3300 (asesorías), 3600 (publicidad gubernamental) y 3700 (viáticos) durante el ejercicio fiscal de 2017 y la cancelación de bonos y pagos extraordinarios.

Notas

1 *Reforma*, 16 de agosto de 2017. “Sin acceso a la salud, 16 por ciento de los mexicanos”,

<https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1187396&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?Id=1187396>

2 *Gasto en salud, propuesta 2017*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria,

<http://ciep.mx/gasto-en-salud-propuesta-2017/>

3 Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud: México 2016. *Diagnóstico y recomendaciones*, página 13.

http://www.funsalud.org.mx/portal/wp-content/uploads/2016/01/ocde_rhsmx_sp.pdf

4 Los retos de la salud en México. José Ángel Gurría: México y los indicadores de salud de la OCDE,

<https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/losretosdelasaludenmexico.htm>

5 Aseguradoras perderían 2 mil 700 mdp si eliminan los seguros de gastos médicos en el gobierno federal,

<https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1439615&v=3&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1439615&v=3>

6 Cuenta Pública de 2017, tomo VII, “Sector paraestatal”. Ramo 51, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,

http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2017/tomo/VII/Print.GYN.03.F_EAEOPEGE.pdf

7 *El Economista*, 14 de agosto de 2018.

<https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/Podrian-que-dar-sin-seguro-de-gastos-medicos-695000-burocratas-20180814-0139.html>

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,
LXIV Legislatura, a 4 de septiembre de 2018.

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

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

En el contexto del paulatino deterioro del sistema educativo nacional y frente a las demandas de diversos sectores de la sociedad y de los propios maestros de impulsar iniciativas para mejorar sus condiciones, el Constituyente Permanente acordó reformas a nuestra ley fundamental para mejorar la calidad de la educación, establecer mecanismos de evaluación permanente y abrir mejores oportunidades de desarrollo profesional y académico para los docentes, basados en su desempeño.

La reforma constitucional en comento, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 2013. Con la reforma, se creó el Servicio Profesional Docente, estableciendo que el ingreso y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan.

Se determinó que la ley reglamentaria fijara los términos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio, y que serían nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Se constituyó asimismo, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), como organismo público autónomo, dotándolo de personalidad jurídica y patrimonio propio, con la atribución de evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Al instituto se le encomendó el diseño y realización de las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema educativo en su conjunto, así como expedir los lineamientos a los que deben sujetarse las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden. También deberá encargarse de generar y difundir información, así como emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad.

Se determinó en la Carta Magna que el instituto deberá regir sus actividades en cumplimiento de los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

De la misma manera, se incluyó dentro de las facultades del Congreso de la Unión, la de expedir las normas para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad.

La legislación secundaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 11 de septiembre de 2013 desarrolló la reforma constitucional descrita, buscando armonizar la Ley General de Educación con la evaluación educativa y el servicio docente y expidió dos leyes adicionales, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Una educación de calidad no se puede alcanzar sin compromisos del Estado y sin una política educativa acorde con la reforma constitucional y legal que se aprobó. Por eso se establecieron, en la Ley General de Educación, medidas como la defensa de la escuela pública gratuita, prohibiendo el pago de cuotas para condicionar la inscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de exámenes o la entrega de documentos; autonomía de gestión de las escuelas; escuelas de tiempo completo; prohibición de alimentos que no favorezcan la salud de los educandos; revisión del modelo educativo y el compromiso del gobierno federal a destinar recursos crecientes para el rescate de la educación normal y para programas que mejoren la equidad.

Argumentación

La participación del Grupo Parlamentario del PRD en la discusión y aprobación de la reforma constitucional y de la legislación secundaria, se dio sobre la base de fortalecer la escuela pública, laica y gratuita; así como el respeto a los derechos de los trabajadores del magisterio.

La educación pública –gratuita, laica y de calidad– es una reivindicación histórica del pueblo mexicano. Sin ella, solamente las personas de mayores ingresos podrían beneficiarse. El PRD la ha defendido y promovido siempre como un mecanismo fundamental de pro-

greso y de beneficio social. La educación pública iguala las oportunidades y por tanto reiteramos su defensa e impulso.

La educación pública de calidad no se puede alcanzar sin compromisos del Estado para mejorar la infraestructura escolar, fortalecer la formación y actualización de los docentes y mejorar sus condiciones laborales. La evaluación debe localizar problemas y deficiencias en el sistema en su conjunto para poder implantar políticas que mejoren el proceso enseñanza aprendizaje y las condiciones bajo las cuales se desempeñan las escuelas.

El Congreso entendió que una educación pública de calidad no se alcanza culpando a los docentes del creciente deterioro educativo. Los docentes no pueden ser culpables de las deficiencias educativas que se han gestado por la relación de complicidad entre el poder público y ciertas camarillas, que ha generado vicios y corrupción e impactado negativamente los resultados del presupuesto público que se ha invertido en el sector. Los maestros tampoco pueden ser responsables por la existencia de una burocracia que ha sido inoperante para instrumentar una educación pública con las aspiraciones contenidas en el artículo 3o. constitucional.

A las profesoras y los profesores hay que revalorarlos en su justa dimensión, a partir de las condiciones del entorno en que vienen desempeñando su trabajo. Lo que los maestros necesitan es que funcione adecuadamente el sistema educativo nacional, que las escuelas cuenten con servicios básicos, la infraestructura y los materiales pertinentes y que de manera sistemática tengan los apoyos y las oportunidades para actualizarse, de tal forma que puedan cumplir mejor con la tarea que les corresponde desempeñar.

A más de un lustro de la entrada en vigor de estas reformas legales, la SEP no ha realizado acciones para enfrentar los problemas de insuficiencia en la formación y actualización docente y se ha mantenido pasiva ante los grandes rezagos de nuestro sistema educativo.

Desde la legislatura anterior, nuestro grupo parlamentario ha sido enfático en el sentido de llamar a una revisión profunda de la reforma de 2013. Sobre la base de un proceso transparente e inclusivo, es imprescindible fortalecer la escuela pública, laica, gratuita y de

calidad que compagine el interés superior de niñas, niños y adolescentes que van a la escuela con el respeto irrestricto a los derechos de los trabajadores de la educación.

Revisar la reforma no significa restaurar simulaciones, complicidades, distorsiones o vicios que aún persisten en la contratación y promoción de los maestros.

Son varios los temas por revisar: respeto a derechos humanos laborales; eliminar el carácter punitivo de la evaluación; revisar procesos de evaluación y autonomía del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; la dignificación del magisterio; la autonomía de gestión de las escuelas; la revisión del sistema de educación normal; el Modelo educativo y los temas ligados al presupuesto y financiamiento.

Es fundamental establecer las responsabilidades que le corresponden al Estado en la formación docente e incorporar la visión de una evaluación para la mejora del desarrollo del profesional (mediante programas de formación continua) ligado a la mejora en la calidad educativa. Así mismo, las autoridades educativas tienen que reconocer como un derecho de todos los que participan en el Servicio Profesional Docente el apoyo, respeto, consideración y reconocimiento profesional.

Una carrera basada en el mérito, como debiera ser este servicio debe cumplir condiciones básicas. Se debe construir un servicio profesional docente que sirva, con otras medidas, al mejoramiento de la calidad; que dé certidumbre y confianza a los docentes; que garantice que con el mérito profesional se tendrá acceso a mejores condiciones de vida y de trabajo; que dé incentivos y apoyos para la formación continua, la actualización y el desarrollo profesional y que dignifique a los maestros.

La aplicación de la reforma se ha reducida a una visión punitiva de la evaluación, que por sí misma no mejora la educación ni abre oportunidades para el desarrollo profesional del magisterio basadas en su desempeño.

Se están destinando más recursos para la evaluación que para la formación y actualización docente, e incluso un despliegue policial de 6 mil elementos para "cuidar" a 4 mil maestros que se iban a evaluar en Guerrero en diciembre de 2015 o de 10 mil policías

para “resguardar” a menos de 3 mil maestros que se presentaron al proceso.

Como resultado de la reforma, se llegó al grado de despedir a 3 mil 360 docentes por no haber acudido a los procesos de evaluación de 2015 y se han tomado diversas medidas punitivas al respecto.

El conflicto social se agudizó a tal grado que condujo a un enfrentamiento de consecuencias irreparables en Nochixtlán, Oaxaca, el 19 de junio de 2016.

La aplicación de la reforma redujo los procesos de evaluación a premios y castigos, no a un sistema de formación, de mejoramiento de las condiciones en que se ejerce la docencia. Hemos coincidido con diversos sectores en el sentido de que debe abandonarse esta visión punitiva de la evaluación, si queremos alcanzar una educación con calidad y equidad. Generar más conflictos no resolverá las urgentes carencias que el sistema enfrenta.

Por esa razón, se propone eliminar de nuestra Carta Magna cualquier relación que tenga la evaluación con la permanencia en el empleo del trabajador de la educación.

Agregar como una causa más de despido el no presentarse a una evaluación es una sobrerregulación innecesaria dado que tal situación ya se encuentra establecida en otras regulaciones laborales, por lo que se suscita una contradicción en la ley. El Apartado B del artículo 123 prevé la “inamovilidad” de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y no aplica para otros servidores públicos un sistema de evaluación que tenga como consecuencia el cese de labores sin responsabilidad para la entidad o dependencia a la cual sirven. Por ejemplo, un médico, una enfermera, un trabajador ambiental, un proyectista, no están sujetos a las mismas presiones a las que se ha puesto al trabajadores de la educación, ni como consecuencia de no ser “idóneo” para el puesto de trabajo en que se desenvuelve, se le cesa sin más.

Existen ya disposiciones en la Ley Federal del Trabajo, en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B y en las Condiciones Generales de Trabajo, así como en Reglamentos Interiores de Trabajo, para cesar el personal por causa justificada, por lo que es improcedente man-

tener vigente una disposición de esta naturaleza en un dispositivo constitucional, cuyo objeto no es la regulación de las relaciones laborales, reconocidas en el artículo 123 y en Convenios Internacionales reconocidos por nuestro país.

En suma, la presente iniciativa pretende retomar el camino para una educación de calidad, equitativa y que cuente con la colaboración de los docentes, sin cuyo concurso y confianza en las instituciones hace insostenible un proceso de reforma educativa que tanta falta hace a nuestro país.

Es necesaria una revisión amplia del proceso de formación docente, que durante décadas resultó abandonado, para que las escuelas normales públicas, generen los maestros que el país requiere. No puede existir una educación de mejor nivel si las normales siguen en el atraso formativo, sin mejorar su plan de estudios y en medio de carencias.

El rescate del sector educativo requiere entrar al fondo de los temas académicos, de contenidos y formas de enseñanza, de formación y actualización docente y encarar los problemas de deterioro y abandono en materia de infraestructura que afectan a las escuelas públicas del país.

Mejorar la educación no está a debate. Cómo mejorarla, con qué énfasis, ritmos y métodos, puede suscitar diferencias, pero éstas siempre serán de forma y no de fondo.

En el PRD asumimos que la educación es el camino correcto para fomentar el desarrollo individual y colectivo de nuestra sociedad, y que representa la mejor vía para lograr la movilidad social y acabar con el principal problema de México, que es la desigualdad. Estamos a favor de mejorar la educación; de crear nuevas y mejores escuelas, de dar mantenimiento, actualizar y equipar las existentes; de fortalecer la formación docente y otorgar certidumbre y las mejores condiciones de trabajo para los maestros.

El rescate del sector educativo requiere entrar al fondo de los temas académicos, de contenidos y formas de enseñanza, de formación y actualización docente y encarar los problemas de deterioro y abandono en materia de infraestructura que afectan a las escuelas públicas del país.

Fundamento legal

Los que suscriben, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto de decreto

Iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**Ordenamientos a modificar**

Único. Se reforma la fracción III del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

...

I. a II. ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción y el reconocimiento en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educa-

ción. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

IV. a IX. ...

...

...

...

...

...

...

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 adecuará la legislación secundaria acorde con lo dispuesto en el presente Decreto, dentro de los 90 días posteriores a la entrada en vigor del presente mismo.

Tercero. Los resultados de la evaluación de desempeño llevada a cabo de 2015 a la fecha, no tendrán efecto sobre la permanencia de los trabajadores de la educación convocados a los mismos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 4 de septiembre de 2018.

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

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LAS LEYES GENERAL DE EDUCACIÓN, Y FEDERAL DEL TRABAJO, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quienes suscriben, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción 1, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación y la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El Partido Verde ha sido insistente y enfático en que la educación es una de las principales herramientas para lograr empoderar a las y los mexicanos en el mundo globalizado en el que hoy vivimos. Es por ello que hemos venido impulsando diversas propuestas para armonizar nuestro marco legal, tanto con los planteamientos del Nuevo Modelo Educativo como con las exigencias actuales de la sociedad.

Hoy, gracias a la reforma educativa, el número de niños y jóvenes que acceden a una educación de calidad va en ascenso, sin embargo, son todavía muchos los obstáculos que quedan por superar para salir del histórico rezago en el rubro educativo que se registra en México, por ello es importante seguir realizando esfuerzos que se conviertan en acciones afirmativas en favor de la calidad educativa. Lograr una educación con calidad, garantizar infraestructura digna y contenidos vanguardistas, son algunos de los elementos indispensables para el ejercicio pleno del derecho a la enseñanza de todos los mexicanos.

El modelo educativo para la educación obligatoria, “Educar para la Libertad y la Creatividad”, es conformado por cinco grandes ejes articuladores del sistema para obtener el máximo logro de aprendizaje de niñas, niños y jóvenes: 1) El planteamiento curricular; 2) La escuela al centro del sistema educativo; 3) Formación y desarrollo profesional docente; 4) Inclusión y equidad; y 5) La gobernanza del sistema educativo.

Actualmente se han definido los mecanismos institucionales para una gobernanza efectiva basada en la participación coordinada de distintos actores y sectores de la sociedad en el proceso educativo, entre ellos: el gobierno federal, autoridades educativas locales, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el sindicato magisterial, las escuelas, los docentes, los padres de familia, la sociedad civil y el Poder Legislativo.

Consideramos indispensable centrar nuestra atención en la participación de los padres de familia. Para el Consejo Nacional de Fomento Educativo, la participación dinámica, colaborativa e incluyente de la familia en la educación es uno de los principales factores para el -éxito académico de los alumnos y una variable fundamental para el desarrollo social de las comunidades.

No solo se trata del éxito académico, sino de uno de los principales mecanismos para lograr armonía social, pues la participación de la familia en la educación de los niños y adolescentes aporta grandes beneficios tanto en lo individual como en lo colectivo.

La participación de los padres en la educación de sus hijos resulta por demás necesaria, se trata de concientizar a la sociedad de la importancia de estrechar la relación entre familias, profesores y alumnos, de manera tal que se entienda claramente que la educación es un derecho de las y los mexicanos, una obligación del Estado garantizar el acceso a la misma y una responsabilidad de todos asegurar su calidad.

Los expertos en educación insisten en que padres y docentes deben ir de la mano para que los hijos no se sientan desorientados y no perciban que en casa se hacen las cosas de una manera y en la escuela de otra. Los padres son los primeros educadores de sus hijos y se pretende que hagan suya esta responsabilidad, teniendo claro que la escuela es complementaria en esta labor.

Un estudio publicado en 2009 en la Revista Electrónica de Investigación Educativa,¹ realizado por investigadores mexicanos expertos en el tema de educación, refiere los siguientes hallazgos respecto a la importancia de la participación de los padres en el proceso educativo de sus hijos:

- En Estados Unidos, Balli, Wedman y Demo reportaron que la supervisión de los padres de las ta-

reas escolares y el nivel de realización de las mismas era un factor importante en el desempeño escolar.²

- En México, González, Corral, Frías y Miranda asociaron factores como el afecto de los padres, el tiempo de dedicación a sus hijos y el interés por conocer a sus maestros, con la alta autoestima del hijo, la cual, a su vez, estimula el esfuerzo escolar.³

- La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) aboga por la articulación familiar y fundamenta esta necesidad en tres razones: el reconocimiento de que los padres son los primeros educadores de sus hijos e hijas; el impacto positivo que puede tener una educación temprana de calidad en el desarrollo y aprendizaje de los niños; y la familia como un espacio privilegiado para lograr una ampliación de la cobertura de la educación de la primera instancia.⁴

- El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) sostiene que para la mejora de la calidad de la educación es indispensable lograr una interacción efectiva entre los padres de familia y los docentes y en general, entre todos los sectores de la sociedad. Este organismo incluye al índice de participación de los padres y porcentaje de padres que participan en reuniones de padres de familia en la escuela entre sus indicadores presentes y próximos para evaluar la calidad del sistema educativo.⁵

- Miranda comenta que la participación de los padres se puede evaluar a través de dos aspectos: uno relativo a la información de los mismos acerca de la escuela y el otro referido a su intervención en las actividades de la misma y sostiene que la información de los padres sobre lo que acontece en la escuela les facilita una mayor participación en las actividades escolares de los hijos.⁶

En consonancia con lo anterior, la publicación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “PISA in focus 2011. ¿Qué pueden hacer los padres para ayudar a sus hijos a tener éxito en los centros educativos?”,⁷ refiere que “todos los padres pueden ayudar a sus hijos a desplegar todo su potencial dedicando tiempo a hablar y a leer con ellos, sobre todo, y especialmente, cuando son muy pequeños. Los profesores, las escuelas y los sistemas

educativos deben estudiar cómo pueden ayudar a los padres, que están muy ocupados, a desempeñar un papel más activo en la educación de sus hijos, tanto dentro como fuera de la escuela.

Asimismo, la publicación referida señala que “en su mayoría los padres saben instintivamente, que dedicar más tiempo a sus hijos e implicarse de manera activa en su educación les proporcionará una gran ventaja en la vida. Pero, como muchos padres tienen que hacer malabarismos a la hora de hacer compatible las demandas del trabajo con las del hogar, parece que nunca hay suficiente tiempo”.⁸

A pesar de ello, en los resultados de la prueba PISA quedó demostrado que muchas actividades entre padres e hijos están asociadas a un mayor rendimiento, en esta prueba no sólo se recogieron datos de los estudiantes y los directores de los centros escolares, sino que también se formularon preguntas a los padres de los estudiantes. Algunas de estas preguntas estaban centradas en el tipo de actividad que hacían los padres con sus hijos cuando éstos cursaban su primer año de educación primaria.

En general, los resultados de la prueba PISA muestran también una fuerte asociación entre algunas de las actividades realizadas entre padres e hijos; por ejemplo, los estudiantes cuyos padres hablan sobre temas políticos o sociales con ellos, ya sea semanal o diariamente, tienen 28 puntos de ventaja, como promedio, sobre aquellos cuyos padres hablan de estos temas con menos frecuencia, o bien, nunca lo hacen. La ventaja en cuanto al rendimiento es mayor en Italia (42 puntos) y menor en la economía asociada Macao-China (14 puntos). Cuando se tienen en cuenta los antecedentes socioeconómicos, la ventaja en cuanto a la puntuación desciende, pero sigue siendo importante (16 puntos) y se observa en todos los países y economías participantes.

Pese a las evidencias de los beneficios obtenidos con el involucramiento de los padres en la educación de sus hijos, en nuestro país, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup, 2012) realizada por la Secretaría de Gobernación, la participación de los padres de familia es limitada, ya que el 78 por ciento de los encuestados afirmó no ser miembro de la asociación de padres de familia, del mismo modo, el 74.6 por ciento

afirmó que no asiste a las reuniones de dichas asociaciones.⁹

Lo anterior se suma a lo mostrado por el reporte “Primeros Resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA, 2014/Primaria)”, elaborado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual establece que los padres de familia son convocados, en primer lugar, para actividades informativas; en segundo, para realizar aportaciones monetarias, materiales o de trabajo; y, en tercer lugar, para la organización de eventos sociales y culturales¹⁰

Se evidencia también que sólo el 77 por ciento de las primarias convocan a los padres de familia para que participen en algún proyecto escolar; 75 por ciento de éstas lo hace para la elaboración de normas escolares y sólo el 67 por ciento convocan a los padres para que asistan a observar la impartición de una clase.¹¹

La participación activa de los padres de familia fomenta las asociaciones entre individuos, puesto que se ven comprometidos a convivir y a interactuar con todos los actores involucrados en la educación de sus hijos, propiciando diversos niveles de confianza y tolerancia, creando de esa forma nuevos vínculos, consolidando la solidaridad e inculcando la participación activa a sus hijos. Pero además de lo anterior, el hecho de que los padres de familia puedan ser partícipes en la toma de decisiones escolares, genera una relación con la institución educativa que fortalece la confianza institucional al introducir la transparencia y rendición de cuentas como un asunto del cual deben estar pendientes los padres de familia.

Tan importante es la participación activa de los padres de familia en la educación, que la Ley General de Educación reconoce en su artículo 2o., que la educación es un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y que es factor determinante para la adquisición de conocimientos, así como para formar a mujeres y a hombres de manera que tengan sentido de solidaridad social. Asimismo, afirma que en el Sistema Educativo Nacional deberá asegurarse la participación activa de todos los involucrados en el proceso educativo, con sentido de responsabilidad social, privilegiando la participación de los educandos, padres de fa-

milia y docentes; lo anterior, con la finalidad de fortalecer actitudes solidarias, fomentando valores y principios.

A pesar del interés que pudieran tener los padres de familia en involucrarse más en la educación de sus hijos, no todos ellos, generalmente por cuestión de tiempo, pueden asistir a las reuniones o actividades escolares. Una de las principales causas de un bajo índice de participación de los padres en la educación es la ausencia de facilidades en sus centros de trabajo para poder ausentarse y acompañar a sus hijos en el proceso formativo.

Hoy, vivimos en una sociedad en la cual se ha vuelto necesario que ambos padres trabajen para ofrecer a su familia condiciones de vida digna. De igual forma, no puede perderse de vista que los horarios laborales en nuestro país son, por lo general, muy extensos, además de sumar el tiempo de traslado del hogar al trabajo y del trabajo a la escuela de los hijos. De acuerdo al documento “Estadísticas a propósito del día de la familia mexicana (5 de marzo)”, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la condición de actividad económica de los jefes de hogares familiares, difiere según sexo. Ocho de cada diez hombres (82.4 por ciento) son económicamente activos; característica que presentan cinco de cada diez (48.0 por ciento) mujeres jefas de hogar. Este mismo documento establece que los hombres jefes de hogares familiares con actividad para el mercado y bienes de autoconsumo invirtieron en ésta 79.3 horas en promedio a la semana; por su parte, las jefas mujeres invirtieron en estas tareas 60.3 horas promedio.¹²

Tampoco puede soslayarse el hecho de que cada vez más hogares en México sean monoparentales, lo cual complica aún más la participación de los padres en la educación de los hijos, pues la responsabilidad de proveer el sustento al hogar recae en una sola persona. Según el INEGI, en 2015, de las mujeres de 12 y más años con al menos un hijo nacido vivo que había en nuestro país, 27.8 por ciento ejercían su maternidad sin pareja; de ellas, 21.3 por ciento estuvieron alguna vez unidas mientras que 6.5 por ciento fueron siempre madres solteras.¹³

Ante dicha situación, el Partido Verde Ecologista de México hace un respetuoso llamado a la autoridad laboral de nuestro país para que, en el marco de sus atri-

buciones, ejecute acciones que faciliten la participación de los padres de familia en la educación de sus hijos, diseñando mecanismos que permitan ajustar tanto sus actividades laborales como personales, en beneficio de los menores.

En concordancia con lo anterior, es importante comprender que la tarea educativa es un esfuerzo de todos, es un esfuerzo del gobierno, de las autoridades educativas, de los maestros y, desde luego, también de los padres de familia.

En este sentido, consideramos necesario establecer en la ley que la participación activa de los padres de familia sea una práctica recurrente y efectiva, mediante la posibilidad de involucrarse y colaborar en el proyecto escolar, en la elaboración de normas escolares, así como apoyar la gestión del centro educativo; no sólo para actividades informativas o para la organización de eventos sociales y culturales, ni

mucho menos que su participación principal sea la de aportar dinero o materiales, sino que a través de la presente iniciativa se fijen precedentes que permitan la consolidación de una reforma legal cuyo objeto sea el establecimiento de mecanismos para garantizar la participación activa de los padres de familia en la formación educativa de sus hijos.

Para lograr lo anterior, consideramos necesario proponer una serie de reformas, tanto a la Ley General de Educación como a la Ley Federal del Trabajo, para que los padres de familia puedan participar activamente y de modo más sustantivo en la formación escolar de sus hijos, sin que ello interfiera con el cumplimiento de su jornada laboral y termine afectando su economía.

En mérito de lo fundado y motivado, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Educación y la Ley Federal del Trabajo

Artículo Primero. Se adiciona una fracción XVII al artículo 7o.; y se reforma la fracción III del artículo 65 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 7o. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I. a XVI. [...]

XVII. Fomentar la participación activa de los padres de familia como una acción educativa que promueva la corresponsabilidad en el proceso educativo.

Artículo 65. Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

I. a II. [...]

III. Colaborar **en las decisiones que tomen las autoridades escolares en las actividades académicas y en la elaboración de normas escolares** para la superación de los educandos y en el mejoramiento de los establecimientos educativos;

IV. a XII. [...]

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción XI al artículo 132, recorriéndose las demás en el orden subsecuente, de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

I. a X. [...]

XI. Conceder a los trabajadores permiso para asistir de forma periódica a las reuniones convocadas por las autoridades de la escuela de sus hijos, así como para atender emergencias médicas de los mismos, sin que esto afecte su salario, siempre que acrediten su puntual asistencia a las actividades escolares o justifiquen la emergencia médica.

XII. Poner en conocimiento del sindicato titular del contrato colectivo y de los trabajadores de la categoría inmediata inferior, los puestos de nueva creación, las vacantes definitivas y las temporales que deban cubrirse;

[...]

Transitorios

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

Notas

1 Véase, Valdés Cuervo, Ángel, Martín Pavón, Mario José y Sánchez Escobedo, Pedro Antonio, “Participación de los padres de alumnos de educación primaria en las actividades académicas de sus hijos”, *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, Vol. 11, número 1, 2009.

2 Balli, S., Wedman, J. y Oemo, O. (1997). Family involvement with middle-grade homework: effects of differential prompting. *Journal of Experimental Education*.

3 González, O., Corral, V., Frías, M. y Miranda, J. (1998). *Relaciones entre variables de apoyo familiar, esfuerzo académico y rendimiento escolar en estudiantes de secundaria: un modelo estructural. Enseñanza e Investigación en Psicología*.

4 UNESCO. (2004). Participación Familiar en la educación infantil latinoamericana. Santiago de Chile: Oficina Regional para la Educación de América Latina y el Caribe-UNESCO.

5 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2003). La calidad de la Educación Básica en México. *Primer informe anual*. México

6 Miranda, R. (1995). Expectativas sobre la escuela: la percepción de la familia del escolar. *Perfiles Educativos*.

7 Disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfo-cus/49460778.pdf>

8 *Ibidem*.

9 Véase, “Resultados de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012”. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/11-images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>

10 Véase, “Primeros Resultados de la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA, 2014/Primaria)”, INEE. Disponible en: <http://chamanic.com/wp-content/uploads/2015/11/Primer-reporte-de-resultados-ECEA-2014-nov15-2.pdf>

11 *Ibidem*.

12 Véase, “Estadísticas a propósito del día de la familia mexicana (5 de marzo)”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2 de marzo de 2017. Página 7. Disponible en:

<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/familia2017 Nal.pdf>

13 Véase, “Estadísticas a propósito del día de la madre (10 de mayo)”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2 de marzo de 2017. Página 1. Disponible en:

<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/madre2017 Nal.pdf>

Dado en el salón de plenos del Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados, a los 4 días del mes de septiembre de 2018.

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

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, A CARGO DEL DIPUTADO CÉSAR AGUSTÍN HERNÁNDEZ PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

César Agustín Hernández Pérez, integrante del Grupo Parlamentario Morena en la LXIV Legislatura, en ejercicio de la facultad conferida en los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55 y 94 del Reglamento

para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

La corrupción es un problema transversal que en México ha alcanzado índices de destrucción del estado de derecho, todos los organismos nacionales e internacionales colocan a México en los primeros lugares, sea cual sea el tema que se relacione con mediciones de corrupción.

Actualmente, el país ocupa el primer lugar en el porcentaje de ciudadanos que han sobornado a algún funcionario público para acceder a un servicio público gratuito u obligatorio para el funcionario; o bien, para librarse de alguna imposición, pago o sanción.

La corrupción tiene varios planos que deben ser atajados: la impunidad galopante que impera en nuestro territorio, el altísimo número de funcionarios que incurrir en actos de corrupción, el índice de 51 por ciento de población que recurre a medios transgresores de las disposiciones administrativas y las autoridades jurisdiccionales que con medios propios de corrupción, liberan y solapan a otros actores y otros actos de corrupción.

Argumentos

El Sistema Nacional Anticorrupción, que entró en operación en julio de 2017, no ha logrado mayores avances de los que se obtuvieron al ser aprobados los mecanismos legislativos de este sistema en julio de 2016. De la población mexicana, 61 por ciento percibe que la corrupción en el país va en aumento.

La corrupción no es un crimen sin víctima, el Estado mexicano y el desarrollo integral de nuestro país pagan la factura de nuestra convivencia diaria con los actos de corrupción, se calcula que se pierden 347 mil millones de pesos anuales, de acuerdo con los más recientes números de la organización Transparencia Internacional, mientras tanto el Fondo Monetario Internacional estima que la corrupción mexicana equivale a 2 por ciento del producto interno bruto.

Considerando que esta cantidad representa la mitad del presupuesto del Instituto Mexicano de Seguridad Social o que con ella se podría multiplicar por 10 la cantidad de alumnos de la Universidad Nacional Autónoma de México nos podemos dar cuenta que en dos rubros de trascendental importancia, la corrupción impide radicalmente el desarrollo nacional.

Sobra decir que el desarrollo social en todos sus aspectos no solo se ve comprometida, si no totalmente sometida al arbitrio de los funcionarios que desvían los recursos a su cuenta personal o pactan con particulares ganancias a cambio de permitir graves transgresiones de la ley en todos sus esferas, ámbitos y materias, esto, con total indolencia hacia los beneficiarios de los diversos programas de desarrollo.

Es muy probable que los corruptos y corruptores simplemente no imaginen la cadena de elementos perniciosos que engarza en su totalidad y que proviene de sus actos de corrupción, no es ninguna exageración decir que la corrupción no solo cuesta dinero y desarrollo, la corrupción cuesta vidas directa e indirectamente.

La impunidad que se deriva de la corrupción de los sistemas de persecución de delitos y administración de justicia agrava directamente la comisión de delitos y el ascenso de la violencia aplicada por los delincuentes, al saberse protegidos e impunes, no cabe duda que la corrupción estimula el narcotráfico, la trata de personas, la desaparición forzada, los secuestros el abuso infantil y la violencia de género, la violencia política y electoral y hasta los simples asaltos a mano armada, todos estos delitos tienen un saldo mortal con números inverosímiles.

Pero no sólo eso: la falta de inversión en el desarrollo o la aplicación distorsionada de esta inversión es causal de incontables muertes, en salud por ejemplo, da lugar a muertes por enfermedades curables, o prevenibles y por casos totalmente previsibles y evitables; en diseño de inmuebles y su arquitectura origina construcciones que no cumplen con las normas, técnicas y principios adecuados de seguridad que lamentablemente provocan graves y numerosas muertes.

Las referencias a los ofensivos efectos de la corrupción pueden ser profusos y siempre serán ominosos y dramáticos, por lo que todas las medidas para hacer frente a la corrupción y sus niveles no sobran en tanto sean viables, justas y aplicadas.

Propuesta

La presente iniciativa, tomando en cuenta el grave avance y la agresiva transcendencia de la corrupción, pretende insertar en las normas nacionales administrativas expresamente la figura de la prevaricación judicial y la inhabilitación permanente de los servidores públicos, así como de los particulares que cometan faltas administrativas graves.

Por una parte, la prevaricación judicial es actora principalísima en la amplia impunidad que caracteriza nuestra realidad social, el dictado de resoluciones injustas o contrarias a la ley, ya sean normas sustantivas o adjetivas, abonan al hundimiento y retroceso del país en todos sus ámbitos y ángulos, por lo que además de su consideración en el Código Penal en su apartado de delitos cometidos contra la administración de justicia por servidores públicos, se busca incluirlo formalmente en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

La corrupción de jueces, magistrados o ministros debe considerarse la peor de las formas de corrupción y una flagrante traición al derecho de la población a la justicia, la seguridad jurídica y un estado de derecho sólido, por lo que lo incluimos en el apartado de faltas graves de los servidores públicos y debiese sancionarse con la inhabilitación ya sea temporal o permanente atendiendo a la gravedad del acto o sus implicaciones.

En cuanto a la inhabilitación permanente se propone para aquellos casos tan graves que socialmente no pueden ser resarcidos con la inhabilitación temporal y mucho menos con el traslado del servidor público corrupto a otra dependencia o entidad de la administración pública, o bien, los que por cuantía superar toda posibilidad de considerar la reintegración de ese funcionario al trabajo público.

Proponemos la cuantía para la inhabilitación permanente en doscientas cinco veces el valor **mensual** de la unidad de medida y actualización, además de incluir en esta hipótesis normativa a las personas físicas y morales y a los particulares en situación especial.

La inhabilitación permanente para las personas físicas se coloca en los mismos términos que para los servidores públicos con los que unen para realizar actos de corrupción, deriven éstos en delitos o no.

Las personas morales enfrentarán la inhabilitación permanente en la particularización de la prohibición para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas a los integrantes de los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de la persona moral, que participen en los actos de corrupción de los que se trate, para evitar que las personas físicas corruptas cambien el nombre de la persona moral y vuelvan a actuar corruptamente.

Y los particulares en situación especial, que de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades Administrativas son los candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público y líderes de sindicatos del sector público, podrían ser inhabilitados permanentemente de acuerdo a la gravedad o cuantía de la falta cometida.

Fundamento

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Único. Se **adicionan** el artículo 63 Bis, una fracción V y un quinto párrafo al artículo 78, recorriendo el orden de los subsecuentes, un inciso c) en la fracción I y un inciso c) en la fracción II del artículo 81, recorriendo el orden de los subsecuentes y una fracción tercera al artículo 84, recorriendo el orden de los subsecuentes; y se **reforma** el párrafo cuarto del artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

Capítulo III

De los Actos de Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves

Artículo 63 Bis. Incurrirá en prevaricación el servidor público con competencia jurisdiccional reconocida por la ley que

I. A través de una resolución injusta atenta contra determinadas garantías procesales específicamente tipificadas.

II. Dicta, a sabiendas, una resolución de fondo o una sentencia definitiva que sean ilícitas por violar algún precepto terminante de la ley, o ser contrarias a las actuaciones seguidas en juicio, recayendo una resolución manifiestamente injusta.

III. Omite dictar una resolución de trámite, de fondo o una sentencia definitiva lícita, dentro de los términos dispuestos en la ley.

En los casos en que la resolución haya sido dictada por órganos colegiados, deberá darse en cada uno de los miembros del mismo las características típicas y responderán todos ellos como coautores sin ser suficiente que se haya votado a favor de la propuesta de resolución, siendo preciso que la adhesión se produzca con conciencia de la ilicitud de la misma. Quienes han votado en contra o se han abstenido no asume responsabilidad ninguna.

Existe prevaricación cuando comparadas con cualesquiera de las posibles interpretaciones de la norma la que se hizo resulta manifiesta, clara y terminantemente contrarias al ordenamiento jurídico. La revocación en una segunda instancia de una resolución no da lugar a responsabilidad penal.

Artículo 78. Las sanciones administrativas que imponga el tribunal a los servidores públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves consistirán en

I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;

II. Destitución del empleo, cargo o comisión;

III. Sanción económica; y

IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

V. Inhabilitación permanente para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio

público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, sin posibilidad revertir esta sanción una vez que cause ejecutoria.

A juicio del tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de la falta administrativa grave.

La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.

En caso de que se determine la inhabilitación **temporal**, será de uno hasta diez años si el monto de la afectación de la Falta administrativa grave no excede de doscientas veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, y de diez a veinte años si dicho monto excede de dicho límite y **hasta doscientas cinco veces el valor mensual de la unidad de medida y actualización.**

Cuando el monto de afectación de la falta administrativa grave, sea mayor que doscientas cinco veces el valor mensual de la unidad de medida y actualización, la inhabilitación que imponga el tribunal deberá ser permanente.

Cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrá imponer de tres meses a un año de inhabilitación.

Título Cuarto Sanciones

Capítulo III Sanciones por Faltas de Particulares

Artículo 81. Las sanciones administrativas que deban imponerse por faltas de particulares por comisión de alguna de las conductas previstas en los capítulos III y IV del título tercero de esta ley consistirán en

I. Tratándose de personas físicas:

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil ve-

ces el valor diario de la unidad de medida y actualización;

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;

c) Inhabilitación permanente para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; y

d) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la hacienda pública federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

II. Tratándose de personas morales:

a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización;

b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;

c) Inhabilitación permanente para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas a los integrantes de los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de la persona moral, que participen en los actos de corrupción de los que se trate;

d) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en esta ley;

e) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin

por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una Falta administrativa grave prevista en esta ley;

f) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Para la imposición de sanciones a las personas morales deberá observarse además, lo previsto en los artículos 24 y 25 de esta ley.

Las sanciones previstas en los incisos c) y d) de esta fracción sólo serán procedentes cuando la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves.

A juicio del tribunal, podrán ser impuestas al infractor una o más de las sanciones señaladas, siempre que sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la gravedad de las faltas de particulares.

Se considerará como atenuante en la imposición de sanciones a personas morales cuando los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las personas morales denuncien o colaboren en las investigaciones proporcionando la información y los elementos que posean, resarzan los daños que se hubieren causado.

Se considera como agravante para la imposición de sanciones a las personas morales el hecho de que los órganos de administración, representación, vigilancia o los socios de las mismas, que conozcan presuntos actos de corrupción de personas físicas que pertenecen a las no los denuncien.

Capítulo IV

Disposiciones Comunes para la Imposición de Sanciones por Faltas Administrativas Graves y Faltas de Particulares

Artículo 84. Para la imposición de las sanciones por faltas administrativas graves y Faltas de particulares se observarán las siguientes reglas:

I. La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos serán impuestas por el tribunal y ejecutadas por el titular o servidor público competente del ente público correspondiente;

II. La inhabilitación temporal para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, será? impuesta por el tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada;

III. La inhabilitación permanente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, será? impuesta por el tribunal y ejecutada en los términos de la resolución dictada; y

IV. Las sanciones económicas serán impuestas por el tribunal y ejecutadas por el Servicio de Administración Tributaria en términos del Código Fiscal de la Federación o por la autoridad competente de la entidad federativa correspondiente.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 4 de septiembre de 2018.

Diputado César Agustín Hernández Pérez (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PLANEACIÓN, EN MATERIA DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA ELENA GARCÍA GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita diputada **Martha Elena García Gómez**, integrante del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás disposiciones aplicables, someto a la consideración de esta honorable soberanía, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley de Planeación en materia de niñez y adolescencia** de conformidad con la siguiente:

Exposición de motivos

La planeación es una pieza fundamental para desarrollar las actividades de la administración pública.

El apartado A del artículo 26 de la Carta Magna establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía con el fin de alcanzar la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Señala también que los objetivos de la planeación democrática y deliberativa estarán sujetos a los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución. Que mediante los mecanismos de participación que establezca la ley en la materia, se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad, para incorporarlas al Plan Nacional de Desarrollo y los programas afines. Además, que al Plan Nacional se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

En este tenor, la **Ley de Planeación** vigente, tiene por objeto establecer —artículo 1— las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y a la cual se ceñirán las actividades de la administración pública federal; las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y para que el Ejecutivo federal coordine sus actividades de plane-

ación con las entidades federativas; asimismo, las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del Plan y los programas derivados.

Por otro lado, la planeación de acuerdo con el artículo 2, es un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución General.

Uno de los principios en los que se basa la planeación es la preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la carta magna establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno (artículo 2 fracción II).

Otros de los principios de la planeación es la consecución de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.

De lo anterior, podemos derivar que en la planeación nacional concurren las voluntades de los diversos grupos sociales en un ejercicio de participación democrática que se traduce en la enunciación de planes y programas, que propicien el desarrollo nacional.

Es así, que el Plan Nacional de Desarrollo constituye un compromiso con la ciudadanía, por lo que también deben ser incluidas de manera expresa las necesidades de niñas, niños y adolescentes, su atención, y la observancia primordial del principio del interés superior de la niñez.

La anterior premisa tiene sustento en las reformas constitucionales de 2011, que abrieron paso al enfoque de derechos humanos en México; el artículo primero, y la inclusión del interés superior de la niñez en el artículo cuarto, deriva que nuestro país adquiere responsabilidades para diseñar una legislación que proteja, promueva y garantice los derechos económicos, socia-

les, culturales, civiles, políticos de niñas, niños y adolescentes.

Consecuencia de ello, se dio la publicación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en 2014, la cual cuenta con un nuevo marco jurídico garantista, bajo los criterios de la Convención sobre los Derechos del Niño y es considerada por el Comité de los Derechos del Niño como una ley de avanzada.

Es importante resaltar que la referida legislación crea por primera vez el Sistema Nacional de Protección Integral como instrumento que se encarga de determinar la rectoría en el tema de los derechos de la niñez y coordina de manera efectiva a las instancias y mecanismos en los tres órdenes de gobierno, orientados a promover, proteger y garantizar sus derechos.

Al respecto, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes mandata que:

- Las autoridades deberán garantizar **un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos** en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno, así como establecer los mecanismos de la evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos internacionales contraídos (artículo 2)

-Que el **interés superior de la niñez** deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones que involucre niñas, niños y adolescentes (artículo 2)

-Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su **interés superior** y sus garantías procesales (artículo 2).

-Que la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán en el cumplimiento del objeto de esta Ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como para garantizar

su máximo bienestar posible **privilegiando su interés superior** a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales (artículo 3).

-Que en todas las medidas concernientes a niñas, niños y adolescentes que tomen los órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos, se tomará en cuenta, como consideración primordial, el interés superior de la niñez (artículo 18).

-Las políticas públicas emprendidas por dichas autoridades garantizarán el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, para lo cual deberán observar el interés superior de la niñez y asegurar la asignación prioritaria de recursos en términos de las disposiciones aplicables (artículo 114).

Que el Sistema Nacional de Protección Integral tendrá como atribuciones, en materia de planeación, de acuerdo con artículo 125:

-Impulsar la incorporación de la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes en la planeación nacional del desarrollo.

-Garantizar la transversalidad de la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes en la elaboración de programas, así como en las políticas y acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

-Aprobar, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional.

-Hacer efectiva la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas y acciones de los gobiernos federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, con los objetivos, estrategias y prioridades de la política pública nacional de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

-Conformar un sistema de información a nivel nacional, con el objeto de contar con datos desagregados que permitan monitorear los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país, incluyendo indicadores cualitativos y cuantitativos.

Que los Sistemas Locales de Protección —artículo 137—, tendrán la obligación de:

-Instrumentar y articular sus políticas públicas en concordancia con la política nacional.

-Las reformas, así, deben ser consideradas como un ejercicio de armonización legislativa

-Garantizar la transversalidad de la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes en la elaboración de programas sectoriales o, en su caso, institucionales específicos, así como en las políticas y acciones de las dependencias y entidades de la administración pública local.

-Participar en la elaboración del Programa Nacional.

Asimismo, los principios rectores para efectos del artículo 2 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes son, entre otros:

-El interés superior de la niñez

-La transversalidad en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas económicas y culturales

-La igualdad sustantiva

En lo que concierne al marco internacional, respecto a las obligaciones contraídas por el Estado mexicano, figura la Convención sobre los Derechos del Niño, que compromete a los Estados Partes a adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a todos los derechos reconocidos en la Convención.

En particular, en el artículo tres, en relación con un principio esencial, se establece que *en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.*

Más aún, en el artículo subsecuente se dispone que los Estados Partes adopten *todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención.*

En las *Observaciones finales emitidas por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, respecto al III Informe de México sobre Niñez (2006)* y en relación con el interés superior del niño, señaló:

El interés superior del niño

25. *Al Comité le preocupa que en la legislación y las políticas nacionales no se preste la debida atención al principio del interés superior del niño y que la población tenga escasa conciencia de la importancia de ese principio.*

26. *El Comité recomienda que el Estado Parte adopte medidas para sensibilizar a la población acerca del significado y la importancia de aplicar el principio del interés superior del niño y vele por que el artículo 3 de la Convención esté debidamente reflejado en sus medidas legislativas y administrativas, como las relacionadas con la asignación de los recursos públicos.*

Recientemente, a partir de la presentación por parte de México del Cuarto y Quinto Informe consolidado sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, y su examen, el Comité expresó que *aunque se resalta el reconocimiento constitucional al derecho de niñas y niños de que su interés superior sea tenido en cuenta como consideración primordial, el Comité está preocupado por los informes en los que se menciona que este derecho no se aplica en la práctica de manera consistente*, por lo que recomendó al Estado mexicano incorporado y aplicado en los ámbitos de los tres poderes:

20. *A la luz de su observación general número 14 (2013), sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, el Comité recomienda al Estado parte que redoble sus esfuerzos para velar porque ese derecho sea debidamente integrado y consistentemente aplicado en todos los procedimientos y decisiones de carácter legislativo, administrativo y judicial, así como en todas las políticas, programas y proyectos, que tengan pertinencia para los niños y los afecten. Se alienta al Estado parte a que elabore criterios para ayudar a todas las autoridades competentes a determinar el interés superior del niño en todas las*

esferas y a darle la debida importancia como consideración primordial.

Por todo lo expuesto, se propone reformar la Ley de Planeación a fin de retomar las reformas constitucionales de 2011 y armonizarla con la Ley General de Niñez publicada en diciembre de 2014, y atendiendo lo dispuesto por la Convención sobre los Derechos del Niño, y las observaciones generales relativas al principio señalado.

La incorporación del principio del interés superior de la niñez como uno de los principios rectores de la planeación democrática nacional permitirá salvaguardar los derechos de niñas, niños y adolescentes, a la par que se generarán los indicadores cualitativos y cuantitativos que posibiliten la evaluación de los planes, programas y acciones derivadas de las políticas nacionales formuladas.

Luego entonces, si bien la Ley actual de Planeación establece entre las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que la elaboración del Plan de Desarrollo, se deberá tomar en cuenta la perspectiva de género, es importante señalar que la Secretaría ya ha iniciado la transversalización del enfoque para la igualdad entre mujeres y hombres en los presupuestos públicos, ya que la transversalización se refiere “al proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programa, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas” -artículo 5, fracción VII de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres-

La propuesta para reformar la Ley de Planeación, a fin de establecer que la Secretaría de Hacienda, al elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, considere la igualdad entre mujeres y hombres y el interés superior de la niñez como enfoques transversales, es coherente con la atribución del El Sistema Nacional de Protección Integral de garantizar la transversalidad de la perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes en la elaboración de programas, así como en las políticas y acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y porque le corres-

ponde aprobar, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional.

La enmienda es armónica con la fracción III del artículo 2 que estipula: *la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.*

Se plantea, entonces, la incorporación de los principios de igualdad de género, y del interés superior de la niñez como enfoques transversales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; la promoción de indicadores que faciliten diagnosticar el impacto de los programas y su evaluación, y facultar a la Secretaría de Hacienda para coordinar la inclusión de los enfoques transversales en el plan nacional.

Asimismo, se plantean reformas para que los secretarios de Estado informen anualmente al Congreso de la Unión acerca de los impactos diferenciados —de la aplicación de los instrumentos de política económica, social, ambiental y cultural en función de los objetivos de la planeación nacional— que generen en niñas, niños y adolescentes, está directamente relacionada con objetivos de la evaluación para medir la efectividad de políticas, programas y acciones en la materia, y con la atribución del Sistema Nacional de Protección Integral para conformar un sistema nacional de información, *con el objeto de contar con datos desagregados que permitan monitorear los progresos alcanzados en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes en el país, incluyendo indicadores cualitativos y cuantitativos*, como se establece en la fracción XV del artículo 125 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

La propuesta de modificación que se plantea del primer párrafo del artículo 9 de la multicitada Ley de Planeación, a efecto de que las dependencias de la administración pública centralizada planeen y conduzcan sus actividades no sólo con perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, sino observando el interés superior de la niñez —para cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, integral y sustentable—, tiene como antecedente el que este principio forme parte del texto constitucional, ar-

tículo 4, el cual dispone que tal principio guiará el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

En suma, luego de sendas reformas como la constitucional en materia de derechos humanos, en 2011; la adición de la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución; la expedición de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en 2014, junto con los compromisos adquiridos por el Estado mexicano en lo concerniente a la igualdad de género y derechos de la niñez, al ratificar diversas convenciones internacionales, el paso natural es, sin duda, insertar en el marco jurídico nacional, en este caso la Ley de Planeación, la observancia de los principios señalados.

Por tanto se trata de un importante ejercicio de armonización legislativa a nivel federal con repercusiones indiscutibles en materia de planeación democrática en los tres niveles de gobierno.

Es de suma relevancia que el gobierno entrante tome en consideración que en sus políticas públicas y acciones gubernamentales se debe considerar prioritariamente las necesidades en materia de niñez y de adolescencia, toda vez que el Estado mexicano está obligado a dar cabal cumplimiento a la Constitución General, la LGDNNA y a los tratados internacionales suscritos por nuestro país.

Los avances en materia de niñez y adolescencia son significativos pues actualmente se cuenta con una legislación de avanzada y un Sistema Nacional de Protección Integral presidido por el presidente de la República, situación que posiciona el tema en el más alto nivel de gobierno, por lo que es importante continuar en ese sentido y consolidar todas las acciones tendientes a garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Las reformas planteadas en esta iniciativa sin lugar a dudas abonan al proceso de armonización con la LGDNNA, un proceso pendiente que debe de culminarse para dar cumplimiento con el régimen transitorio planteado en la misma legislación en la materia.

Por lo expuesto, presento a esta soberanía el siguiente:

Decreto que reforma la fracción IV del artículo 2o.; el segundo párrafo del artículo 8o.; el primer párrafo del artículo 9o.; las fracciones II y VIII del artículo 14; las fracciones I y II del artículo 17, y el artículo 27. Se adicionan: la fracción VI al artículo 15; un segundo párrafo a la fracción III del artículo 16 de la Ley de Planeación

Único. Se **reforman:** la fracción IV del artículo 2o.; el segundo párrafo del artículo 8o.; el primer párrafo del artículo 9o.; las fracciones II y VIII del artículo 14; las fracciones I y II del artículo 17, y el artículo 27. Se **adicionan:** la fracción VI al artículo 15; un segundo párrafo a la fracción III del artículo 16 de la Ley de Planeación, para quedar como sigue:

Artículo 2o. (...)

I a III (...)

IV. Las obligaciones del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y **los principios** reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”;

V. a VIII (...)

Artículo 8o. (...)

Informarán también sobre el desarrollo y los resultados de la aplicación de los instrumentos de política económica, social, ambiental y cultural en función de dichos objetivos y prioridades, precisando el impacto específico y diferencial que generen en mujeres, hombres, **niñas, niños, adolescentes o cualquier otro grupo social que lo requiera.**

(...)

(...)

Artículo 9o. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva intercultural y de género y **observar el principio del interés superior de la niñez** con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible

(...)

(...)

(...)

Artículo 14. (...)

I. (...)

II. Elaborar y someter a consideración del presidente de la República, el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en su caso, de los órganos constitucionales autónomos y de los gobiernos de las entidades federativas, así como los planteamientos que deriven de los ejercicios de participación social incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, **así como la igualdad entre hombres y mujeres, el interés superior de la niñez con enfoques transversales en términos de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes**, y a las personas con discapacidad en términos de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad;

III. a VII. (...)

VIII. Promover la incorporación de indicadores que faciliten el diagnóstico del impacto de los programas en grupos específicos de la población **que así lo requieran**, distinguiendo por origen étnico, género, edad, condición de discapacidad o **vulnerabilidad**, tipo de localidad, entre otros.

Artículo 15. (...)

I. a V. (...)

VI. Coordinar la incorporación de los enfoques transversales en el Plan en conjunto con las instituciones y/o dependencias que corresponda.

Artículo 16. (...)

I. a II. (...)

III. (...)

Para los efectos del párrafo anterior, las dependencias de la Administración Pública Federal deberán observar en todas sus actuaciones la perspectiva de género y el principio del interés superior de la niñez.

IV. a VIII. (...)

Artículo 17. (...)

I. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y objeto observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales, **desde la perspectiva de género y aquéllas que se requieran para la atención integral de niñas, niños y adolescentes** que incidan en el desarrollo de éstos;

II. Elaborar sus respectivos programas institucionales, en los términos previstos en esta Ley, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales o, en su caso, por las disposiciones que regulen su organización y funcionamiento, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente observando en lo conducente las variables ambientales, económicas, sociales y culturales **desde la perspectiva de género y aquéllas que se requieran para la atención integral de niñas, niños y adolescentes** respectivas;

III. a VI. (...)

Artículo 27. Para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, las dependencias y entidades elaborarán sus anteproyectos de presupuestos, considerando los aspectos administrativos y de política económica, social, ambiental y cultural **desde la perspectiva de género y aquéllas que se requieran para la atención integral de niñas, niños y adolescentes** correspondientes.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo federal, en un plazo de 90 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, re-

alizará las modificaciones necesarias para la observancia en lo dispuesto en el mismo.

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a los cuatro días del mes de septiembre de 2018.

Diputada Martha Elena García Gómez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY GENERAL DE VÍCTIMAS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARÍA LUCERO SALDAÑA PÉREZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

María Lucero Saldaña Pérez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 64 de la Ley General de Víctimas, en materia de reparación del daño:

Exposición de Motivos

De acuerdo con la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas del delito y del abuso del poder, que el 29 de noviembre de 1985, proclamó la ONU, víctimas son las

personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como con-

secuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los estados miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder...

Los derechos de las víctimas se encuentran consagrados en nuestra Constitución, en el artículo 20, inciso c), el cual enuncia:

I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los

jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos; y

VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño (subrayado propio).

Por su importancia, me centraré en el derecho relativo a la reparación del daño. Así, en cuanto a la fracción IV del inciso C), del artículo constitucional referido, Eduardo Andrade Sánchez comenta que la reparación del daño debe garantizarse desde el inicio del proceso, como ya lo vimos, a fijar la caución, si el inculpado tiene derecho a ella. En aplicación de este derecho. Las leyes pueden prever mecanismos de aseguramiento de bienes desde la fase de averiguación previa.

Igualmente es importante que la ley evite la práctica de absolver la reparación del daño. Supuestamente por falta de elementos para determinarla. Muchas ocasiones, los jueces, si no tienen en autos los comprobantes de los gastos funerarios o médicos, dejan de obligar al responsable de que cubra tales erogaciones, cuando es evidente que tales gastos se efectuaron, aunque el ofendido no haya entregado documentos que lo comprueben. Debería ser práctica general, en aplicación de este derecho de la víctima, que el juzgador no pueda absolver de la reparación del daño cuando haya impuesto una sentencia condenatoria y, para calcular el monto, al igual que lo tiene cuando fija la caución, puede recurrir a juicios propios, pruebas periciales, a cálculos comparativos o a cualquier otro medio, debidamente explicado, que le permita valorar el daño y fijar el monto y forma de su reparación. Del mismo modo deben preverse los casos en que, por ejemplo, la atención médica es otorgada por instituciones de beneficencia que no cobran y que obviamente no dan facturas; sin embargo, realizan erogaciones que deben ser a cargo del delincuente cuando se prueba su culpabilidad. De ahí que es necesario prever no sólo, como ya existe ahora, la posibilidad de que el daño sea reparado por un tercero, sino que la reparación se haga en favor de terceros, que aplicaron recursos para atender

a la víctima, los cuales deben ser resarcidos por quien cometió el ilícito...

Por otro lado, el Código Nacional de Procedimientos Penales, al establecer los derechos de la víctima u ofendido en el artículo 109 incluye igualmente el derecho a la reparación del daño, consignando en sus fracciones XXIV y XXV:

... XXIV. A que se le garantice la reparación del daño durante el procedimiento en cualquiera de las formas previstas en este código;

XXV. A que se le repare el daño causado por la comisión del delito, pudiendo solicitarlo directamente al órgano jurisdiccional, sin perjuicio de que el Ministerio Público lo solicite...

Guillermo Cabanelas indica en su *Diccionario enciclopédico de derecho usual*:

Reparación del daño del delito: Obligación de los responsables de éste, aparte de cumplir la pena o medida de seguridad, consiste en resarcir a la víctima de la infracción del orden jurídico, o a los causahabientes de la misma, de todo quebranto de orden económico, lo cual entraña la responsabilidad civil (v.). Luego de la restitución (v.), en los casos en los que haya habido de sustracción de cosas del patrimonio del perjudicado por el delito, esta responsabilidad comprende 'la reparación del daño causado'; resarcimiento que se completa con la indemnización de perjuicios...

El derecho de la víctima de delito o de violaciones de derechos humanos a obtener una reparación del daño integral, está reconocido a nivel internacional, así como en el marco jurídico nacional.

A nivel internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en el artículo 63 el derecho a una indemnización que repare cualquier violación de los derechos humanos establecidos en la misma, de la siguiente manera:

Artículo 63.

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá,

asimismo, si ello fuera procedente, **que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada...** (subrayado propio)

Con fundamento en lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos entre 2009 y 2010, resolvió los casos González y otras ("Campo Algodonero"), Rosendo Radilla Pacheco, Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú; encontrando que el Estado mexicano era responsable por la violación de diversos derechos humanos de los agraviados, y lo condenó a la reparación del daño por medio del pago de indemnizaciones.

De gran relevancia y como respuesta a la problemática apremiante en materia de víctimas que aqueja a nuestro país, el 9 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Víctimas, que tiene por objeto primordial: Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano es parte y demás instrumentos de derechos humanos.

En el artículo 1 reconoce el derecho a una reparación integral, consistente en

... las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante...

Fundamentado todo lo anterior, es claro que el derecho a obtener una reparación integral del daño, está ampliamente reconocido y protegido a nivel internacional como nacional.

La presente iniciativa busca dar plena certidumbre a esa protección, estableciendo parámetros objetivos pa-

ra la individualización de la indemnización en el caso de que se presente el denominado “daño moral”.

Actualmente, si bien es cierto que está reconocido el derecho a la reparación del daño moral, también es cierto que la individualización del mismo derecho queda al total arbitrio y discrecionalidad del juzgador, provocando incertidumbre jurídica y, en algunos casos, revictimización de la persona que sufrió el delito o la violación de derechos humanos.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis aislada por la cual establecía que esa individualización no debe ser totalmente discrecional, sino que se deben observar determinados elementos objetivos para su imposición. A mayor referencia, se transcribe el criterio:

Época: Décima.

Registro: 2017115.

Instancia: Segunda Sala.

Tipo de tesis: Aislada.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Publicación: Viernes 8 de junio de 2018, 10:14 horas.

Materia: Administrativa.

Tesis: 2a. LIX/2018 (10a.)

Daño moral. Factores que deben observarse para su individualización.

Si bien el precepto 64 de la Ley General de Víctimas no establece qué elementos deben considerarse para reparar las afectaciones por daño moral, lo cierto es que, atendiendo a la naturaleza de las lesiones inmateriales, así como al deber de que las compensaciones logren, en la medida de lo posible, la íntegra reparación de la víctima de delitos –cuando el responsable del hecho ilícito se haya sustraído de la justicia, haya muerto o desaparecido o se haga valer un criterio de oportunidad–, deben analizarse: (I) el tipo de derecho o interés lesionado; (II) la magnitud y gravedad del daño; (III) las afectaciones inmateriales o incluso patrimoniales que derivaron del hecho victimizante; (IV) el nivel económico de la víctima; (V) otros factores relevantes del caso –como lo es la pertenencia a algún grupo vulnerable–; y (VI) que el monto indemnizatorio respectivo debe resultar apropiado y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido, bajo criterios de razonabilidad.

Los anteriores elementos resultan relevantes, pues a pesar de que no puede asignarse al daño inmaterial un equivalente monetario preciso –en tanto el sufrimiento, las aflicciones o la humillación, sólo pueden ser objeto de compensación–, ello no significa que la naturaleza y fines del daño moral permitan una cuantificación absolutamente libre, reservada al subjetivismo de la autoridad, ya que, como se ha razonado, esa determinación debe partir del examen de factores o elementos que permitan lograr una individualización proporcional y equitativa para cada caso

Segunda Sala

Amparo en revisión 1094/2017. Laura Cecilia Rojas Parra y otros. 7 de marzo de 2018. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I.; votó con reservas José Fernando Franco González Salas. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Esta tesis se publicó el viernes 8 de junio de 2018, a las 10:14 horas, en el Semanario Judicial de la Federación...

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a través de la Dirección General del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, reporta en el documento “Situación Financiera del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral” (https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/319795/Situacion_n_Financiera_del_FAARI_al_31de_Marzo_de_2018_para_POT.pdf) que al 31 de marzo de 2018, el patrimonio del Fondo registra un saldo neto de mil 174.5 millones de pesos, teniendo un ingreso de 1,707 millones de pesos y Egresos por un monto de 533.0 millones de pesos. Entre los egresos registrados, los conceptos que constituyen el mayor monto erogado con los relativos a 1. Pago por compensaciones como parte de la reparación integral a víctimas directas e indirectas, por un monto de 360 millones de pesos en beneficio de 706 víctimas; y 2. Pagos por concepto de Recursos de ayuda a víctimas directas e indirectas, por un monto de 107 millones de pesos en beneficio de 2,170 víctimas. Estos últimos pagos incluyen: gastos funerarios, gastos médicos, peritajes, alojamiento, alimentación y traslados.

La CEAV da cuenta en el mencionado documento que hasta el 31 de marzo de 2018 se han efectuado pagos superiores a 29 millones 636 mil pesos por concepto de Compensación por violación de derechos humanos relativo a daño moral de víctimas directas e indirectas, con cargo al Fondo de ayuda, asistencia y reparación integral.

La presente iniciativa propone que para determinar el monto indemnizatorio relativo al daño moral, el juzgador deba observar los siguientes elementos:

1. El tipo de derecho o de interés lesionado;
2. La magnitud y gravedad del daño;
3. Las afectaciones inmateriales o incluso patrimoniales que derivaron del hecho victimizante;
4. El nivel económico de la víctima; y
5. Cualquier otro factor relevante.

Para reforzar lo fundado y motivado, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

LEY GENERAL DE VÍCTIMAS	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
CAPÍTULO III MEDIDAS DE COMPENSACIÓN	CAPÍTULO III MEDIDAS DE COMPENSACIÓN
<p>Artículo 64. La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:</p> <p>I. ...</p> <p>II. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiéndose por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria;</p> <p>III. a VIII. ...</p>	<p>Artículo 64. La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:</p> <p>I. ...</p> <p>II. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiéndose por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria. El monto indemnizatorio debe resultar apropiado y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido, para su individualización, se observarán los siguientes elementos:</p> <p>a) El tipo de derecho o de interés lesionado;</p> <p>b) La magnitud y gravedad del daño;</p>

<p>c) Las afectaciones inmateriales o incluso patrimoniales que derivaron del hecho victimizante;</p> <p>d) El nivel económico de la víctima; y</p> <p>f) Cualquier otro factor relevante.</p> <p>III. a VIII. ...</p>
--

Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 64 de la Ley General de Víctimas, en materia de reparación del daño

Único. Se **modifica** el artículo 64 de la Ley General de Víctimas, para quedar como sigue:

Artículo 64. La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta ley y su reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo

I. La reparación del daño sufrido en la integridad física de la víctima;

II. La reparación del daño moral sufrido por la víctima o las personas con derecho a la reparación integral, entendiéndose por éste, aquellos efectos nocivos de los hechos del caso que no tienen carácter económico o patrimonial y no pueden ser tasados en términos monetarios. El daño moral comprende tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas e indirectas, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas y toda perturbación que no sea susceptible de medición pecuniaria. **El monto indemnizatorio debe resultar apropiado y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido, para su individualización, se observarán los siguientes elementos:**

- a) El tipo de derecho o de interés lesionado;
- b) La magnitud y gravedad del daño;
- c) Las afectaciones inmateriales o incluso patrimoniales que derivaron del hecho victimizante;

d) El nivel económico de la víctima; y**f) Cualquier otro factor relevante.**

III. El resarcimiento de los perjuicios ocasionados o lucro cesante, incluyendo el pago de los salarios o percepciones correspondientes, cuando por lesiones se cause incapacidad para trabajar en oficio, arte o profesión;

IV. La pérdida de oportunidades, en particular las de educación y prestaciones sociales;

V. Los daños patrimoniales generados como consecuencia de delitos o violaciones de derechos humanos;

VI. El pago de los gastos y costas judiciales del Asesor Jurídico cuando éste sea privado;

VII. El pago de los tratamientos médicos o terapéuticos que, como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos, sean necesarios para la recuperación de la salud psíquica y física de la víctima; y

VIII. Los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación que le ocasionen trasladarse al lugar del juicio o para asistir a su tratamiento, si la víctima reside en municipio o delegación distintos al del enjuiciamiento o donde recibe la atención.

Las normas reglamentarias aplicables establecerán el procedimiento y el monto de gasto comprobable mínimo que no deberá ser mayor al veinticinco por ciento del monto total.

La compensación subsidiaria a las víctimas de los delitos señaladas en el artículo 68 de esta ley, consistirá en apoyo económico cuya cuantía tomará en cuenta la proporcionalidad del daño y los montos señalados en el artículo 67 de este ordenamiento.

En los casos de la fracción VIII, cuando se hayan cubierto con los recursos de ayuda, no se tomarán en consideración para la determinación de la compensación.

La comisión ejecutiva o las comisiones de víctimas, según corresponda, expedirán los lineamientos respec-

tivos a efecto de que a la víctima no se le cause mayores cargas de comprobación.

Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 4 de septiembre de 2018.

Diputada María Lucero Saldaña Pérez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 61, 111 Y 112 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos, suscrita por los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos**I. Antecedentes**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, marco jurídico fundamental de nuestra nación, contempla diversos mecanismos jurídicos para el buen

ejercicio de poder público; entre estos mecanismos se encuentran el **fuero constitucional**. Esta figura jurídica fue creada principalmente para otorgar un equilibrio entre los poderes de la nación, sin embargo, con el paso de los años se han venido desvirtuado en cuanto a su finalidad original.

El juicio político y la declaración de procedencia son los únicos mecanismos jurídicos en la normatividad mexicana para fincar responsabilidades políticas, y/o iniciar procesos penales a quien, en calidad de legislador y/o servidor público, también llamados funcionarios de primer nivel; incurran en la comisión de delitos o violaciones graves a la Ley Suprema y a la normatividad emanada de esta. El mecanismo jurídico constitucional del juicio político posibilita el establecer que el acusado puede ser destituido e inhabilitado hasta por 20 años para desempeñar cualquier cargo en el ámbito del servicio público. Asimismo, la declaración de procedencia posibilita la separación del cargo y la posibilidad de ser procesado penalmente por los tribunales ordinarios.

Las figuras mencionadas, consagradas en nuestra Carta Magna, son conocidas y denominadas como “fuero constitucional”, término que comprende la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria, para el caso de los legisladores, sujetos de interés primordial para esta iniciativa. Ambos términos constituyen el conjunto de privilegios y prerrogativas en favor de los integrantes de una asamblea deliberativa y legislativa que son ubicados en una situación *sui generis*, distinta a la normatividad que rige en este apartado, para los demás ciudadanos. Nos referimos a la inmunidad que gozan los legisladores para poder expresar con libertad su opinión, en el desempeño de su cargo, sin poder ser reconvenidos por ello.

El fuero es una figura jurídica incorporada a nuestro derecho constitucional desde las Cartas Supremas de Cádiz, heredada a nuestra Ley Fundamental de 1824, posteriormente a la Constitución centralista de 1836 y por último a la reformista de 1857. La finalidad de la inmunidad constitucional para los legisladores en el Congreso fue para fortalecer el equilibrio de poderes de la Unión y la forma en que se integraría el sistema político mexicano.

En torno a las figuras jurídicas en mención, la Constitución de 1836 consideraba al Poder Ejecutivo, a los ministros de la Alta Corte de Justicia, así como a los

de la Marcial, los secretarios del despacho, los consejeros y los gobernadores de los departamentos; en cambio, en las demás constituciones se hace referencia a una especie de protección en favor de los integrantes del Congreso, a efecto que éstos desempeñen sus funciones con autonomía e independencia de criterio y expresión de opiniones.

En este contexto histórico la Carta Magna de 1917 no menciona el término jurídico “fuero constitucional”; no obstante, el artículo 59 de la Constitución de 1857 sí lo menciona y a la letra dice: “Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”. Este texto es similar al artículo 61 de la nuestra actual Constitución, pero fue hasta la reforma de 1977, es decir después de 120 años cuando se adicionó un segundo párrafo que incorpora de manera textual el término “fuero constitucional”, convirtiéndose nuevamente en una figura jurídico-política.

II. Consideraciones

Desde 1982 hasta 1990 se han efectuado diversas reformas constitucionales, mismas que han retomado la redacción de la Constitución de 1836; con éstas se modifica de manera integral el título cuarto de nuestra actual Carta Magna, con lo cual se amplía la protección a un diverso y número mayor de servidores públicos. Actualmente mil 854 gozan de la inmunidad procesal, entre ellos, el titular del Poder Ejecutivo, los legisladores del Congreso de la Unión, los 500 diputados, los 128 senadores, los 11 ministros del Poder Judicial, los 7 magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los 7 consejeros de la Judicatura Federal, los 20 secretarios de Estado y los 66 integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Así también, protege al procurador General de la República, al procurador de Justicia del Distrito Federal, al jefe de Gobierno del Distrito Federal, a los 11 integrantes del Instituto Nacional Electoral, a los mil 71 diputados de los 31 congresos locales, y a los 31 gobernadores.

En el caso de los diputados y gobernadores de las 31 entidades federativas, es competencia de los congresos locales realizar el juicio de procedencia, donde las causas son diferentes, de acuerdo con las propias constituciones locales.

Conforme a la doctrina jurídica, la figura del fuero ha sido concebida como una prerrogativa consagrada en la Constitución, inicialmente a favor de los integrantes de las Cámaras, como órganos colegiados del poder público; posteriormente fue hecha extensiva a otros servidores públicos con la finalidad de protegerlos en el desempeño de sus funciones; extensión definitivamente innecesaria en la mayoría de los funcionarios que no son elegidos por el voto popular.

A partir de esta premisa, es menester precisar que nuestro sistema jurídico mexicano está concebido en la Carta Magna, la cual fue creada para consagrar primordialmente las garantías individuales, derechos y prerrogativas constitucionales y para establecer sus límites con la finalidad de fortalecer el equilibrio de poderes en el sistema político mexicano, así como el equilibrio interno en la conformación de nuestra institución legislativa federal y estatal.

Es así como el artículo 61 de nuestra Constitución federal señala la “inviolabilidad” de los legisladores en su párrafo primero, así como el resguardo del “fuero constitucional” de los mismos en el segundo párrafo; mandatos que se traducen en privilegios concedidos por el sistema político mexicano que ejercen la figura del cargo de representantes populares.

El artículo 111 constitucional establece que servidores públicos pueden ser sujetos a un proceso penal, sin ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejercen su cargo.

Por otra parte el artículo 112 constitucional, primer párrafo, considera que los casos donde no procede la inmunidad procesal es en aquellos donde el servidor público está separado del cargo, sin embargo, el segundo párrafo protege a este antes de ser sometido a un proceso penal. Sí el servidor público enlistado en el artículo 111 regresa o es electo para un cargo de elección popular, entonces para este caso será indispensable la declaración de procedencia emitida por la Cámara de Diputados.

Evidentemente, el artículo 61 constitucional establece una excepción que otorga a los legisladores el privilegio de no ser procesados penalmente, ante la posibilidad de ser responsables en la comisión de un delito, salvo en el caso en que se encuentre separado en ese momento de sus funciones legislativas.

El artículo 111, en concordancia con lo arriba mencionado, señala que los servidores públicos que no han sido electos por el voto popular no podrán tener el beneficio de la inmunidad procesal en materia penal.

En cuanto al fuero constitucional del procurador General de la República, este servidor público es nombrado por el titular del Poder Ejecutivo de acuerdo con el artículo 89 constitucional, fracción IX, previa ratificación del Senado de la República. Lo mismo sucede con los ministros de la Suprema Corte de Justicia. En ambos casos se otorga la inmunidad procesal, y lo anterior puede entenderse por ser responsables del Poder Judicial, pero no es así el caso del procurador, quien no es titular de un poder; lo es de una institución del Poder Ejecutivo, entonces por razonamiento lógico, todas sus actuaciones deben estar apegadas a derecho.

En el caso de los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y de la Judicatura del Distrito Federal, son dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Poder Ejecutivo, los cuales se encuentran en el mismo supuesto anterior, de acuerdo con lo establecido en artículo 100 de la constitución.

Respecto a los magistrados de Circuito, jueces de distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, son nombrados por sus respectivos Consejos de la Judicatura, los cuales se encargan de llevar a cabo la selección y nombramiento de los magistrados y jueces, razón por la cual resulta innecesario que posean “fuero constitucional”, principalmente porque son servidores públicos nombrados por un órgano especial que dista mucho de ser elegidos directamente por el voto popular o ser nombrados y ratificados por alguno de los poderes de la Unión.

Sobre los consejeros electorales, ellos son seleccionados, aprobados, designados y, en su caso, destituidos por la Cámara de Diputados, cuyas funciones son dirigir y vigilar el buen desempeño del organismo público autónomo encargado de organizar los procesos electorales del país, por lo cual su desempeño debe ser leal y digno en el cargo que les fue conferido.

En torno a los magistrados del Tribunal Electoral, su nombramiento adquiere características especiales, debido a que el presidente del Tribunal es nombrado directamente por la Suprema Corte de Justicia, y además

propone a los demás magistrados, quienes son ratificados por los senadores.

Es importante reiterar que todos y cada uno de los servidores públicos mencionados disponen de procedimientos y métodos específicos ya definidos para ser designados a fin de ejercer un encargo, y consecuentemente, sobre la responsabilidad de sus actos durante el ejercicio de su función, independientemente de otras violaciones o delitos que cometan en contra de la Constitución y sus leyes federales.

De igual forma, se tomó en cuenta el caso de los ministros de la Suprema Corte a quienes se retirará del cargo en la integración de la averiguación previa, considerando que no pueden ser juez y parte en dicho procedimiento penal.

Hemos de resaltar que el “fuero constitucional” es una prerrogativa para el buen desempeño de la Asamblea en el Congreso, no como un derecho subjetivo, sino como garantía que permite el funcionamiento de las Cámaras, porque si se aplicara como lo ordena la Constitución (“...son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas”), no habría impunidad.

Evidente que el sistema político se ha dedicado a desvirtuar la “inviolabilidad constitucional” en un “fuero de impunidad”, que sirve como escudo para el pago de prebendas de muchos políticos, como ex gobernadores, ex secretarios de Estado, ex ministros, quienes buscan ser legisladores para evitar ser procesados por diversos delitos cometidos durante su encargo y en el ejercicio del mismo, como son los malos manejos de fondos públicos, entre otros delitos, porque para muchos político, ser servidor público es sinónimo de riqueza con cargo al erario.

Por otra parte, también han tomado como un parteaguas el hecho de acudir a las instancias internacionales de derechos humanos para evitar que se le retiren sus canonjías, olvidando que dichas instancias, aun en derechos humanos, no están por encima de los derechos de la colectividad para protegerlos de corrupción.

En razón de que la finalidad de la inmunidad otorgada a los legisladores es para defender las garantías de libertad y democracia en favor de los ciudadanos, pero,

sobre todo, proteger los derechos y obligaciones; de aquí la exigencia del Partido Encuentro Social, de erradicar al mal empleado y mal llamado “Fuero Constitucional”, que se traduce en impunidad.

Sin embargo, estas prerrogativas no implican que un legislador pueda hacer su libre albedrío, traduciéndose en un derecho sin control, derivándose en abusos, corrupción e impunidad; en razón de esto, la mayoría de las democracias han generado procedimientos para acotar el alcance y el ejercicio, tanto de la inviolabilidad como de la inmunidad.

En consecuencia, se debe delimitar y regular qué servidores públicos deben tener, por razón de su encargo, la “inviolabilidad” y eliminar la frase “fuero constitucional”, que en ocasiones se ha confundido con “impunidad constitucional”, por lo cual es necesario reformar los preceptos aquí mencionados.

Con base en los motivos anteriormente expuestos, los argumentos mencionados dan origen a la materialización de la siguiente iniciativa, que cuenta con los siguientes elementos:

El artículo 61 constitucional, si bien es cierto que no se modifica en el primer párrafo, sí resulta necesario agregar al mismo una interpretación adecuada respecto de sus alcances, ya que se ha malinterpretado en la práctica, y aunque el sentido gramatical es correcto, no siempre se comprende a cabalidad, sin una lectura gramatical y sistemática.

La protección constitucional contenida en el mencionado artículo 61 no se extiende a todos los ámbitos de la vida del legislador a quien va dirigida, sino que está muy especificada a un ámbito determinado, ya que expresa textualmente, en lo que interesa “... por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos...”. Los elementos de la protección van encaminados de manera exclusiva a “**las opiniones**” que viertan “**en el desempeño**” de sus funciones, lo que de ninguna manera significa una autorización para violar el resto del marco normativo de nuestro país, pues pensar que dicho atributo fuese extensivo a todas las áreas de la vida del legislador, sería darle una interpretación que va mucho más allá de la verdadera razón de ser, puesto que se trata de darle libertad en el ejercicio o cumplimiento de su función, mas no al resto de las áreas de la vida del legislador, como indebidamente se

ha interpretado, ya sea por ignorancia o por conveniencia.

Lo expuesto en el párrafo anterior se desprende y se entiende del análisis gramatical o literal, pero si hubiere aún dudas, entonces utilizaremos a continuación la interpretación sistemática.

Existen otras disposiciones dentro del mismo marco constitucional, que nos permiten llegar a la misma conclusión expresada anteriormente, como por ejemplo lo establecido en el artículo 128, que textualmente dice: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”, con lo cual se establece que todo funcionario público está obligado a respetar y cumplir con las disposiciones de la Constitución y todas las demás leyes derivadas de la misma. No podría concebirse un estado de excepción tan grande, que la misma Constitución se contradijera al dar un marco jurídico demasiado exclusivo a un sector de la población, como para que no se sujetará a ninguna ley en el ejercicio de su función. Es obvio que ese no es el sentido de la norma constitucional en análisis.

Si el artículo 61 constitucional otorgara privilegios sin límites a los legisladores, entonces el artículo sexto constitucional le otorgaría la misma potestad al resto de la población, ya que textualmente dice: “la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa,...”, sin embargo esta garantía también tiene sus límites, establecidos en esta misma norma, al seguir diciendo: “...sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público;”, lo que significa que la garantía en cuestión está limitada a que el ejercicio de ese derecho no ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público, es decir, que de lo contrario, sí serán objetos de inquisición judicial o administrativa.

Si hiciéramos una comparación, podríamos decir que la libertad dada a los legisladores en el artículo 61, está limitada por el artículo 128 ya citado; en tanto que la libertad dada al ciudadano en el artículo sexto, está limitada en la segunda mitad del mismo artículo sexto, y en estricto sentido, esta misma última norma limitante también le es aplicable al propio legislador, por

lo que del análisis en conjunto se desprende que la libertad otorgada a los legisladores en el texto en estudio, está muy claramente delimitada a un marco de actuación muy específico, que es “en el desempeño de su cargo”, no existiendo ninguna otra norma que permita darle un sentido más amplio a dicha disposición.

Aun si analizamos detalladamente la expresión: “en el desempeño de su cargo”, y si comparamos esa expresión con las facultades de los legisladores, en cuanto a las funciones, encontraremos que en ninguna parte se le faculta para la comisión de delitos en el desempeño de su cargo.

Por otra parte, y prosiguiendo por la interpretación sistemática, encontramos en la misma constitución una figura muy similar, respecto a la libre expresión de las ideas establecida en el artículo siete constitucional, que dice textualmente en lo que interesa:

“Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio...”

La libertad que describe esa disposición constitucional no es absoluta, ya que su ejercicio implica el respeto a otros derechos, misma limitante que está establecida en el segundo párrafo de esa misma disposición, que a la letra dice:

“Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución...”

El ejercicio de la libertad de opinión está remitido a las condicionantes establecidas en el artículo sexto de la misma constitución, ya analizado con anterioridad, con lo que se concluye que en la actualidad no existe ninguna disposición jurídica que impida el ejercicio de la acción penal en contra de los legisladores, considerando aun que si la conducta criminal se hubiere dado en el ejercicio del cargo, como por ejemplo al hablar en tribuna, ya que la disposición establece “...a través de cualquier medio...”, ello no significa que el responsable se encuentre exento de enfrentar la justicia penal.

Como se puede apreciar, ningún derecho es absoluto, sino que tiene una razón de ser y un contexto en el que se ubica, ya que sin los cuales la norma jurídica que-

daría a la deriva de cualquier interpretación arbitraria, como lo ha sido con el llamado fuero constitucional.

Los casos y ejemplos anteriormente mencionados se refieren a los aspectos de responsabilidad jurídica, sin embargo, la misma constitución establece una protección especial para que la expresión de ideas no sea causa de responsabilidad política, al establecerlo así el artículo 109 de la constitución, en su tercer párrafo, que a la letra dice: “No procede el juicio político por la mera expresión de ideas”.

Hasta lo expresado en este momento, la garantía para la expresión de opiniones e ideas está contemplado como un derecho constitucional que está claramente delimitado en cuanto a su ejercicio, tanto respecto de la responsabilidad jurídica y como la responsabilidad política, como ya se expuso.

No se propone una modificación a esta parte del texto constitucional, porque se considera que es clara en cuanto a sus alcances jurídicos, pero sí se propone una adecuada regulación, puesto que el texto vigente en el artículo 111 representa un obstáculo para el ejercicio de acciones penales en contra de los legisladores, cuyo procedimiento nos referiremos más adelante.

En lo que se refiere al segundo párrafo del texto actualmente vigente, se propone una modificación en la redacción del mismo para eliminar la palabra “fuero constitucional” con el propósito de evitar el uso de esa expresión que se encuentra muy asociada a la palabra impunidad, dejando en el fondo el mismo significado del texto vigente.

Se agrega un tercer párrafo al artículo 61 constitucional, con el objeto de ponerlo en armonía con la modificación propuesta a los artículos 111 y 112, consistente en otorgar autorización para que se puedan ejecutar órdenes de aprehensión al interior de las instalaciones del recinto parlamentario, con el propósito de evitar la evasión de la justicia por quienes, teniendo en su contra una sentencia condenatoria, pretendan refugiarse en dicho inmueble, bajo el argumento de que es inviolable.

Se sigue considerando que el recinto en donde se llevan a cabo las sesiones es inviolable en cuanto a que se trata de un espacio de la libre expresión de las ideas, pero la propuesta del tercer párrafo pretende no

permitir que con el pretexto mencionado se evite el cumplimiento de una sentencia condenatoria, como ya ha sucedido en el pasado, en el que por una interpretación ventajosa, se ha evitado el cumplimiento de una orden judicial.

Se tuvo especial cuidado de permitir el ingreso de autoridades judiciales para el cumplimiento de una orden de aprehensión, que desde luego supone el debido cumplimiento del procedimiento establecido en los artículos 111 y 112, sin embargo, para que la autoridad judicial le dé cumplimiento al mandato en cuestión, no se deja a la plena libertad de la autoridad ordenadora, sino que se establece como condición que exista una previa autorización del presidente de la Cámara respectiva, como requisito indispensable e infranqueable, para evitar cualquier intromisión no autorizada.

En lo que respecta a la propuesta de modificar el artículo 111, cuya esencia en el texto vigente es regular el procedimiento denominado declaración de procedencia, sustituyéndolo por un procedimiento, apartado de presiones políticas, con menos complejidad para permitir el desarrollo normal de los procesos penales en contra de los funcionarios que ahí se mencionan.

En términos generales, el contenido de la propuesta del artículo 111 es muy diferente al texto actualmente, sólo se conserva el párrafo cuarto con el mismo texto vigente.

Lo primero que se observa en la propuesta de modificación al artículo 111 es que desaparece de la enunciaci3n de los servidores p3blicos, la menció n de los diputados y Senadores del Congreso de la Unió n y de los diputados de la Asamblea Legislativa, respecto a los cuales no habí a una raz3n en sÍ para brindarles la protecci3n del fuero que ahí se especificaba. Se deja en el listado aquellos servidores p3blicos que fueron de elecci3n popular, aunque por excepci3n se incluye los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Naci3n.

Se establece como principio de que los servidores p3blicos mencionados al inicio sí pueden estar sujetos a proceso penal, con la reserva de que en tanto que no exista sentencia condenatoria en su contra, no podr3n ser privados de su libertad.

La redacci3n del mismo se establece en un sentido diferente, en el que la primera oraci3n establece que sí

pueden ser privados de su libertad los servidores públicos que cuenten con una sentencia condenatoria en su contra. De manera específica se establece que bastará la sentencia condenatoria del juez de primera instancia para proceder a la separación del cargo, y aunque pudiera parecer una medida excesiva, por tratarse de una sentencia de que aún no tiene la categoría de cosa juzgada, también es cierto que el texto vigente le otorga menores beneficios al servidor público, ya que no es necesario que exista una sentencia condenatoria para que se someta a la consideración del pleno para el efecto de la declaración de procedencia, es decir, con la existencia de una simple averiguación previa en la actualidad un servidor público pudiera quedar separado de su cargo con el acuerdo de la Cámara, sin que se le hubiera dado oportunidad de ser oído y presentar pruebas en su favor, por lo que establecer que al menos haya concluido la primera instancia para separarlo del cargo, deja al servidor público en una mejor posibilidad hasta que obtenga sentencia condenatoria en primera instancia.

En el segundo párrafo de la propuesta del artículo 111 se establece que el servidor público, aun cuando esté sujeto a proceso penal, podrá continuar en el ejercicio de sus funciones, sin que pueda ser detenido, lo que implica la imposibilidad del juez de la causa a que gire orden de aprehensión, así como cualquier otra medida que tuviere como efecto privarlo de la libertad, sin embargo, ya no podrá seguir gozando de sus beneficios desde el momento en que obtenga sentencia condenatoria en su contra en primera o segunda instancia.

Se establece que el efecto de la separación del cargo sea mediante sentencia condenatoria en primera o en segunda instancia, ya que pudiera suceder que en primera instancia, el servidor público pudiera obtener una sentencia absolutoria, sin embargo, si el ministerio Público interpusiere el recurso de apelación, podría ser que en segunda instancia obtenga una sentencia condenatoria.

En el tercer párrafo de la propuesta de artículo 111, se establecen los efectos jurídicos considerando el sentido de la sentencia, respecto de la posibilidad de seguir o no en el ejercicio de las funciones del servidor público en cuestión. Si fuere condenatoria, el órgano jurisdiccional al ejercicio de sus funciones, notificará al presidente de la Cámara la resolución correspondiente, la que originará la separación del cargo, y como

consecuencia, quedará a disposición de la autoridad correspondiente.

Se contempla la posibilidad de que un servidor público en primera instancia obtenga sentencia condenatoria, lo que originará la separación del cargo, pero si con posterioridad obtiene sentencia absolutoria como cosa juzgada, entonces podrá a volver al ejercicio de sus funciones en el cargo que tenía, si es que el período para el que fue electo, en el caso de los legisladores, no haya concluido. Si dicho período para el que fue electo ya concluyó, habrá posibilidad para volver a ocupar el cargo. En el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia la Nación, en virtud de que el cargo es vitalicio, no existe imposibilidad para que vuelva a ejercer las funciones, en el caso de que obtenga sentencia absolutoria con la categoría de cosa juzgada, sin embargo, cualquier sentencia condenatoria también le originará la separación del cargo, y en el caso de que dicha sentencia alcance la categoría de cosa juzgada, y aun cuando el cargo es vitalicio, no podrá regresar al ejercicio de su función, dada la trascendencia y naturaleza de la misma.

Al inicio del primer párrafo del artículo 111, no se enlista el cargo del presidente de la República, ya que el actual párrafo cuarto queda vigente, sin hacerse ninguna modificación al respecto, ya que los asuntos por los cuales puede ser procesado penalmente el presidente de la República ya están establecidos en el artículo 108 constitucional, y el procedimiento para su desahogo será conforme a la regla del artículo 110, por lo que el procedimiento para ese cargo seguirá sin modificación en la presente iniciativa.

Un caso en especial es el de los ministros de la Suprema Corte de Justicia la Nación, que se dejaron en el listado del artículo 111, y que son los únicos servidores públicos que no están por elección popular, siendo por ello, el procedimiento que se plantea es difiere en cuanto a la etapa procesal para ser separado del cargo, contemplándose que pueden ser separado del cargo, una vez que la averiguación previa que esté integrada en su contra sea dictaminada en el sentido de ejercer acción penal en contra de determinado ministro, siendo en este estado procesal en que el procurador general de la República podrá solicitar la Cámara de Senadores a que proceda en los mismos términos como si se tratase de una sentencia condenatoria emitir el primero segunda instancia, para el caso de los legisladores.

Se consideró que la Cámara de Senadores sea el órgano que acuerde la separación del cargo del servidor público, en razón a que es ésta la que interviene en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, motivo por el cual se deja el procedimiento descrito en este artículo, para que se le dé cumplimiento a las disposiciones relacionadas con la separación del cargo, y posteriormente en el artículo 112 para que sea este órgano el que complemente las etapas procesales a su cargo.

Una particularidad de esta iniciativa es que los ministros que resulten con sentencia condenatoria, con independencia del delito del que se trate, quedarán separados definitivamente del cargo, es decir, una sentencia condenatoria, por más mínimo que sea el delito, originará la separación definitiva del carácter de ministro, en consideración a que tales personas deben también observar una conducta ejemplar, al igual que el resto de los servidores públicos, siendo por ello que no se les permitirá volver al ejercicio de sus funciones, en la hipótesis de que obtengan una sentencia condenatoria.

El último párrafo de este artículo hace referencia a los servidores públicos de elección popular de los estados y municipios, salvo a los diputados locales, los cuales se regularán por las disposiciones correspondientes a cada legislatura, conforme a las reglas establecidas de cada entidad, en donde se iniciará el procedimiento que corresponda, a petición del procurador general de la República, con el fin de que se eliminen las disposiciones que impidan el directo ejercicio de la acción penal en contra de los mencionados servidores públicos que hubiesen cometido delitos federales.

En lo que se refiere a artículo 112, se describen los plazos y la forma de cumplir diversas etapas procesales, establecidas para que, al tener conocimiento la Cámara que corresponda, respecto de la existencia de un dictamen para el ejercicio de la acción penal o una sentencia condenatoria en primera o segunda instancia, en contra de los servidores públicos descritos en el artículo 111, se proceda puntualmente a la separación del cargo, eliminando cualquier posibilidad de que no se haga de manera inmediata, evitando que el cumplimiento de las mismas quede a discrecionalidad de los funcionarios públicos a su cargo y que se haga retardar la aplicación de la justicia.

Texto vigente	Texto iniciativa
<p>Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.</p> <p>El presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.</p>	<p>Artículo 61. ...</p> <p>El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inviolabilidad constitucional de los miembros de la misma y por la del recinto donde se reúnan a sesionar.</p> <p>No se considera que se viole el recinto parlamentario cuando se trate de cumplimentar una orden de aprehensión, y exista previo permiso y coordinación del presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente.</p>
<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar de proceder contra el inculcado.</p> <p>Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculcado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.</p> <p>Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.</p> <p>Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p>	<p>Artículo 111. Para proceder penalmente contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar de proceder contra el inculcado.</p> <p>Sólo podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo los diputados y Senadores del Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los diputados Locales, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando previo proceso penal sea dictada sentencia condenatoria en su contra.</p> <p>Durante el proceso penal, el servidor público podrá seguir en su cargo. Las medidas cautelares que el juez determine no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad mientras no exista en primera instancia, una sentencia condenatoria.</p> <p>Cuando se dicte sentencia condenatoria, ya sea en primera o segunda instancia, el órgano jurisdiccional notificará al presidente de la Cámara, que el servidor público ha sido sentenciado, a efecto de ser separado del cargo y quedar a disposición de la autoridad correspondiente. Si la sentencia fuere absolutoria en instancia posterior, el inculcado podrá reasumir su función. Si fuere condenatoria</p>

<p>Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.</p> <p>Las declaraciones y resoluciones de la (sic DOF 28-12-1982) Cámaras de Diputados (sic DOF 28-12-1982) Senadores son inatacables.</p> <p>El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculcado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculcado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.</p> <p>En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.</p> <p>Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.</p> <p>Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</p> <p>Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.</p> <p>Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se</p>	<p>como cosa juzgada, no podrá regresar al cargo ni se concederá al reo la gracia del indulto, y concluida la pena no regresará al cargo para el cual fue electo o designado.</p> <p>Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.</p> <p>Para el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y estando debidamente integrada la averiguación previa, el Procurador General de la República solicitará a la Cámara de Senadores, a efecto de que proceda en los términos previstos en este apartado, lo separe del cargo y se proceda penalmente en su contra.</p> <p>Para el caso de que la sentencia sea condenatoria como cosa juzgada, no regresaran al cargo de Ministro.</p> <p>Para poder proceder penalmente por los delitos federales contra los Gobernadores, presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Estados, el Procurador General de la República, solicitará a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, a efecto de que se pueda ejercer la acción penal.</p> <p>Artículo 112. Durante el período que dure el proceso penal, los servidores públicos a los que hace referencia el artículo 111 de esta constitución, podrán continuar ejerciendo el cargo hasta que se dicte sentencia definitiva condenatoria en su contra, la que originará la separación definitiva del cargo. En caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, se hará conforme lo establecido en el artículo 111, párrafo quinto.</p>
---	---

<p>procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.</p>	<p>El órgano de procuración de justicia o jurisdiccional notificará, al presidente de la cámara correspondiente, el acuerdo de ejercicio de la acción penal o la sentencia definitiva que se dicte en la averiguación previo o primera instancia, según sea el caso, dentro de las veinticuatro horas siguientes de emitido la determinación o resolución, a efecto de que este emita el acuerdo de la separación del cargo, de manera expedita, sin que se someta a consideración del pleno y en el que se llamará a ejercer funciones al suplente.</p> <p>Una vez recibida la notificación anterior, el presidente de la Cámara respectiva, tendrá un término de setenta y dos horas, para elaborar y remitir el acuerdo mencionado en el párrafo anterior, que deberá remitir al Procurador o juez de la causa, quien tendrá cuarenta y ocho horas para ejercer la acción penal o girar la orden de aprehensión, según sea el caso. En caso de incumplimiento de los plazos en este precepto, originará delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.</p> <p>Los procesos penales en donde se involucren a servidores públicos, de conformidad con las disposiciones de este artículo, no durarán más de doce meses, a partir del inicio de la averiguación previa.</p> <p>El incumplimiento de los plazos previstos para realizar determinados actos, descritos en este artículo, originará responsabilidad administrativa y penal. La administrativa implica la separación inmediata del cargo y la inhabilitación para ocupar algún cargo público o de elección popular por diez años; en tanto que la penal, originará la comisión de delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.</p>
---	--

III. Conclusiones

Como se sabe, en diversas democracias constitucionales existen garantías llamadas “prerrogativas parlamentarias” de las cuales gozan sólo los legisladores, creadas con la finalidad de que el órgano legislativo pueda ejercer sus atribuciones con autonomía frente a los demás actores políticos y sociales. La inviolabilidad parlamentaria y la inmunidad parlamentaria, en su concepción original, no deberían proteger al individuo sino a la institución, es decir, si los legisladores gozan de libertad de expresión en el pleno ejercicio de sus funciones, entonces la institución tiene derecho a definir de manera autónoma su organización interna.

Con base en lo anterior, se debe mantener la protección de la inviolabilidad parlamentaria, cuando las manifestaciones vertidas, verbales o escritas, sirvan en razón de la defensa constitucional de libertad y representación a favor de la sociedad, *a contrario sensu* se tiene que acotar el alcance de esta prerrogativa a los llamados “actos parlamentarios”, entendidos como todo lo expresado en el pleno o ante comisiones, cuando estén en contra de los intereses jurídicos económicos y sociales en favor del gobernado, aun cuando sean intereses meramente políticos-partidarios. Igualmente la protección no aplica cuando el legislador incurre en actos como encubrimiento, difamación, injurias, calumnias, amenazas, delitos contra el honor, coacciones, distintos supuestos de apología delictiva o divul-

gación de Secretos de Estado, siempre que no pongan en peligro la soberanía y violación de las garantías individuales del gobernado, al permitir que se proceda contra el legislador se evitará la impunidad.

No olvidemos que en los últimos años, en México hemos tenido casos ejemplares; como fue lo sucedido en el año 2009, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, tras un amparo promovido por Manuel Bartlett contra el entonces diputado federal Germán Martínez, en el sentido que la inviolabilidad no protege al legislador en caso de difamación o calumnias.

Otro caso se presentó en 2010, en el que diputados del PRD se ven involucrados en el encubrimiento del entonces electo diputado Julio César Godoy Toscano, medio hermano del gobernador Leonel Godoy, con la finalidad de que obtuviera el “fuero constitucional” y evadir así al orden de aprehensión ejecutada en su contra por parte de la Procuraduría General de la República, por la supuesta participación en actos delictivos del fuero común.

Por lo que al procedimiento de una declaración de procedencia es complejo y destinado para que nunca prospere, salvo que hubiera un acuerdo previo al respecto. De hecho, sólo tres han prosperado en los últimos 30 años: Jorge Díaz Serrano en 1983, René Bejarano y Andrés Manuel López Obrador en 2005.

Aunque la experiencia comparada con otros países muestra que la inmunidad de los legisladores es acotada para evitar que se convierta en carta de impunidad. En nuestro sistema político se observa algo completamente distinto por carecer de precisiones respecto del privilegio debido a que protege no solo a los electos por el voto popular, sino protege a todos los servidores públicos hasta el tercer rango nombrados por los Poderes de la Unión; los procedimientos de selección son complejos ya que un solo órgano legislativo decide sobre todos los servidores públicos en lugar de limitarse a proteger únicamente a los que fueron electos por el voto popular, quedando en duda la autonomía del poder judicial que es nombrado unilateralmente por los senadores.

De ahí que la violación a estos principios debe generar necesariamente una sanción, sin afectar la función de los órganos constitucionales debido a que la protec-

ción constitucional a quienes tienen a su cargo estas funciones está hoy en el debate público, como es el caso del fuero constitucional que protege a los servidores públicos de alto rango y en particular a los legisladores que les ha servido como escudo de abusos e impunidad las cuales han llevado a un rechazo por parte de los ciudadanos.

De esta manera el fuero no debe ser un obstáculo jurídico y mucho menos político e insuperable para que la autoridad proceda en contra de quien presuntamente actuó fuera de la ley y cometió un delito.

En todo caso, es conveniente que el Poder Legislativo actúe eficazmente, siempre que no se afecte las facultades constitucionales del Órgano Legislativo o su propia integración. Mediante los procedimientos judiciales para el desafuero ante dicho Órgano y no estar condicionados por razones partidistas ni por intereses políticos que no son los estrictamente legales.

Por lo tanto, la sola eliminación del término “fuero constitucional” de la normatividad mexicana, se convertiría por sí sola, en un avance fundamental en las leyes que norman el actuar de los legisladores y demás servidores públicos mexicanos que también son elegidos y designados por la voluntad popular. Su sola eliminación permitiría una delimitación más clara y precisa de las otras figuras jurídicas.

De lo antes expuesto y debidamente fundado, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 61, 111 y 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de eliminación del fuero constitucional

Artículo Primero. Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 61. ...

El presidente de cada Cámara velará por el respeto a la inviolabilidad constitucional de los miem-

bros de la misma y por la del recinto donde se reúnan a sesionar.

No se considera que se violente el recinto parlamentario cuando se trate de cumplimentar una orden de aprehensión, y exista previo permiso y coordinación del presidente del Congreso, de la Cámara respectiva, o de la Comisión Permanente

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el fiscal general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

Sólo podrán ser privados de su libertad durante el tiempo en que ejerzan su cargo los diputados y senadores del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los diputados locales, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando previo proceso penal sea dictada sentencia condenatoria en su contra.

Durante el proceso penal, el servidor público podrá seguir en su cargo. Las medidas cautelares que el juez determine no podrán consistir en privación, restricción o limitación de la libertad mientras no exista en primera instancia, una sentencia condenatoria.

Cuando se dicte sentencia condenatoria, ya sea en primera o segunda instancia, el órgano jurisdiccional notificará al presidente de la Cámara, que el servidor público ha sido sentenciado, a efecto de ser separado del cargo y quedar a disposición de la autoridad correspondiente. Si la sentencia fuere absoluta en instancia posterior, el inculcado podrá

reasumir su función. Si fuere condenatoria como cosa juzgada, no podrá regresar al cargo ni se concederá al reo la gracia del indulto, y concluida la pena no regresará al cargo para el cual fue electo o designado.

Por lo que toca al presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, y estando debidamente integrada la averiguación previa, el procurador General de la República solicitará a la Cámara de Senadores, a efecto de que proceda en los términos previstos en este apartado, lo separe del cargo y se proceda penalmente en su contra.

Para el caso de que la sentencia sea condenatoria como cosa juzgada, no regresaran al cargo de ministro.

Para poder proceder penalmente por los delitos federales contra los Gobernadores, presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Estados, el Procurador General de la República, solicitara a las legislaturas locales, para que en el ejercicio de sus atribuciones proceda como corresponda, a efecto de que se pueda ejercer la acción penal.

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 112 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 112. Durante el periodo que dure el proceso penal, los servidores públicos a los que hace referencia el artículo 111 de esta constitución, podrán continuar ejerciendo el cargo hasta que se dicte sentencia definitiva condenatoria en su contra, la que originara la separación definitiva del cargo. En caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, se hará conforme lo establecido en el artículo 111, párrafo quinto.

El órgano de procuración de justicia o jurisdiccional notificará, al presidente de la cámara correspondiente, el acuerdo de ejercicio de la acción penal o la sentencia definitiva que se dicte en la

averiguación previo o primera instancia, según sea el caso, dentro de las veinticuatro horas siguientes de emitido la determinación o resolución, a efecto de que este emita el acuerdo de la separación del cargo, de manera expedita, sin que se someta a consideración del pleno y en el que se llamará a ejercer funciones al suplente.

Una vez recibida la notificación anterior, el presidente de la Cámara respectiva, tendrá un término de setenta y dos horas, para elaborar y remitir el acuerdo mencionado en el párrafo anterior, que deberá remitir al Procurador o juez de la causa, quien tendrá cuarenta y ocho horas para ejercer la acción penal o girar la orden de aprehensión, según sea el caso. En caso de incumplimiento de los plazos en este precepto, originará delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.

Los procesos penales en donde se involucren a servidores públicos, de conformidad con las disposiciones de este artículo, no durarán más de doce meses, a partir del inicio de la averiguación previa.

El incumplimiento de los plazos previstos para realizar determinados actos, descritos en este artículo, originará responsabilidad administrativa y penal. La administrativa implica la separación inmediata del cargo y la inhabilitación para ocupar algún cargo público o de elección popular por diez años; en tanto que la penal, originará la comisión de delito de abuso de autoridad, conforme a la legislación penal federal.

Transitorios

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

Segundo. La referencia a auto de vinculación a proceso, se entenderá equivalente al auto de formal prisión o de sujeción a proceso, en los casos en los que aún no haya entrado en vigor el sistema procesal penal acusatorio previsto en el decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto, firman la presente iniciativa

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. Ciudad de México, a 4 de septiembre de 2018.

Diputados: Fernando Luis Manzanilla Prieto (rúbrica), Miguel Acundo González (rúbrica), Jorge Arturo Argüelles Victorero, Claudia Báez Ruiz (rúbrica), Manuel de Jesús Baldenebro Arredondo (rúbrica), Irasema del Carmen Buenfil Díaz (rúbrica), María del Carmen Cabrera Lagunas (rúbrica), Javier Julián Castañeda Pamposo (rúbrica), Héctor René Cruz Aparicio, Ricardo de la Peña Marshall (rúbrica), Olga Juliana Elizondo Guerra (rúbrica), Carolina García Aguilar (rúbrica), Jorge Luis García Duque (rúbrica), Laura Érika de Jesús Garza Gutiérrez (rúbrica), Armando González Escoto (rúbrica), Édgar Guzmán Valdez, Adriana Paulina Teissier Zavala (rúbrica), Adriana Lozano Rodríguez (rúbrica), Carmen Mora García (rúbrica), Esmeralda de los Ángeles Moreno Medina (rúbrica), Vicente Alberto Onofre Vázquez, José Ángel Pérez Hernández (rúbrica), Iván Arturo Pérez Negrón Ruiz (rúbrica), Nancy Claudia Reséndiz Hernández (rúbrica), María de Jesús Rosete Sánchez (rúbrica), Francisco Javier Saldívar Camacho (rúbrica), Nayeli Salvatori Bojalil (rúbrica), Olga Patricia Sosa Ruiz (rúbrica), José de la Luz Sosa Salinas (rúbrica), Elba Lorena Torres Díaz (rúbrica), Ernesto Vargas Contreras (rúbrica), Héctor Joel Villegas González (rúbrica) e Indira Vizcaíno Silva (rúbrica),.

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA OTORGAR A LAS CIUDADANAS Y LOS CIUDADANOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO DERECHOS Y ACCIONES AFIRMATIVAS QUE LES PERMITAN TENER REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN, SUSCRITA POR EL DIPUTADO BENJAMÍN ROBLES MONTOYA E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Los suscritos, diputadas Maribel Martínez Ruiz, Margarita García García y Claudia Domínguez Vázquez, y el diputado Benjamín Robles Montoya, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77, ambos del Reglamento de Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa para otorgar a las ciudadanas y ciudadanos mexicanos en el extranjero derechos y acciones afirmativas que les permitan tener representación en el Congreso de la Unión.

Antecedentes

Con la inscripción estricta del voto de las mexicanas y mexicanos en el extranjero dio inicio un movimiento de salvaguarda y reconocimiento a los millones de personas que, por algún motivo, ya sea económico, político, social o personal se han ausentado permanentemente del país sin poder ejercitar activa y pasivamente los derechos humanos en su vertiente de construcción democrática tienen derecho.

Actualmente, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales otorga el derecho a credencializarse en el extranjero, así como la posibilidad de ejercitar el voto libre y secreto para elegir a presidente de la república, senadores y, cuando así sea el caso, gobernadores.

La presente iniciativa ahonda en la construcción de ciudadanía, como requisito sine quo non de una democracia efectiva, instituyendo el derecho político humano a, no solo a votar por representantes populares, incluso a ser votado y representar en una acción afirmativa y de control de convencionalidad, con un espacio en la soberanía del pueblo mexicano.

Justificación

México tiene una gran deuda con los migrantes mexicanos, no hemos sido capaces de retribuirles lo mucho que con su trabajo y sacrificios hacen día a día por sus familiares en México.

En mi carácter de representante popular, proveniente de una de las entidades federativas que más aportan al índice de migración, es mi obligación hablar por aquellos que no son escuchados, que no son vistos, pero que sin duda incentivan la economía en nuestro país.

A raíz de la reforma en materia electoral del año 2005 se abrió la puerta para permitir el voto de los mexicanos desde el extranjero, aún y cuando éste fuera únicamente para la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente, en la reforma del 2007, se estableció en el Libro Sexto del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales los preceptos legales para implementar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero, los cuales de manera muy elemental y básica delimitaban el ejercicio del derecho al voto en territorio extranjero para elegir única y exclusivamente al presidente de la República; así como los requisitos, plazos y procedimientos para que los ciudadanos se inscriban y emitan su sufragio; las atribuciones del Instituto Federal Electoral en la materia; la prohibición para los partidos políticos y sus candidatos realicen campañas electorales en el extranjero; así como el uso de financiamiento público y privado para esto.

Durante el proceso electoral 2011-2012 el Instituto Federal Electoral realizó los trabajos necesarios para hacer efectivo el derecho y la obligación de los mexicanos residentes en el extranjero de elegir al presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En el primer ejercicio realizado durante el proceso electoral federal 2005-2006, se registraron para votar 40,876 ciudadanos de los cuales 32,632 ciudadanos realmente emitieron su voto en 71 países.

Seis años después, en 2012, incrementó considerablemente tanto en el número de ciudadanos registrados en la lista nominal de electores residentes en el extranjero como en el número de ciudadanos que sufragaron. Fueron 59,115 ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, y se reci-

bieron 40,737 votos emitidos desde 91 países, lo que representa un incremento del 44 por ciento en el número de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal, así como un aumento del 24.8 por ciento en cuanto a los votos recibidos y una extensión en la cobertura de un 12 por ciento, respecto del proceso electoral 2005-2006.

En esta última elección, histórica por la concurrencia de comicios del ámbito federal como estatal, se recibieron 98,470 votos, incrementando cerca de un 120 por ciento respecto de la anterior y la Lista Nominal aumentó a 181,256 ciudadanas y ciudadanos inscritos.

La estadística anterior, no solo denota el ferviente deseo de la ciudadana mexicana radicada en el extranjero por inmiscuirse y participar en la democracia, también nos habla de su deseo pasivo por representar desde su trinchera ciudadana los intereses de los migrantes mexicanos en la única soberanía que el pueblo deposita para la dirección de la vida del país: el Congreso de la Unión.

Es por **ello que vengo a presentar la siguiente propuesta de ley** para volver efectivo el derecho pasivo de los mexicanos residentes en el extranjero para integrarse en el Congreso de la Unión, con el porcentaje que represente fehacientemente a nuestros connacionales que por algún motivo económico, político, social tuvieron que abandonar el territorio nacional y que por desgracia no puede ser ciudadano activo en un lugar que no los reconoce como suyo y en consecuencia, ellos no arraigan el sentimiento de pertenencia.

Una de las razones por las cuales debe de existir representación de nuestros connacionales radicados en el extranjero en el Congreso Federal es que, según datos del Instituto de los Mexicanos en el Extranjero, hasta el corte de 2016, existen más de 12 millones de ciudadanas y ciudadanos mexicanos residentes fuera del país de los cuales el 98 por ciento, es decir, 11 millones radican en Estados Unidos de América.

De esta forma, y tomando en cuenta los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, con vigencia en nuestro país a partir del año 2003, se establece en el artículo 41, lo siguiente:

“1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación.

2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos”.

Con ello, no queda más que resaltar que los asuntos públicos de la República mexicana intrínsecamente también conciernen a los mexicanos que se encuentren en el extranjero.

El suscrito, desde hace más de 10 años de experiencia parlamentaria, primero en el ámbito local y luego representando a los oaxaqueños en el Senado de la República, ha realizado innumerables encuentros con mexicanos radicados en ciudades del país del norte donde he escuchado con atención las demandas más sentidas, desde el aspecto económico hasta ideas sumamente elaboradas para mejorar la vida de nuestro país. La presente iniciativa es una de ellas, no es producto de la imaginación del suscrito, mucho menos de una coyuntura o promesa de campaña, se trata de un estudio científico realizado por connacionales radicados en la Unión Americana cuyo propósito es volver visible a los que nadie ve, nadie escucha, pero que existen y aportan con su fuerza laboral al sostenimiento de su familia en México y, en consecuencia, activar nuestra economía.

Con esta iniciativa partimos de un tajo la calidad jurídica que tienen los mexicanos en el extranjero frente a los comicios y damos una revolución a sus ejercicios políticos-electorales para dotar a nuestros connacionales de herramientas legales que les permitan incidir en la dirección del país, a través del ejercicio del voto activo por candidatos propios y a través del ejercicio del voto pasivo, al poder ser electos ellos también como diputados y senadores federales.

Como fundamento a nuestra iniciativa, tomamos como base las cinco circunscripciones electorales en que se divide el país para la elección de diputados y senadores de representación proporcional. Por su parte, como ya lo hemos visto, los 12 millones de mexicanos en el extranjero es una estadística que ningún funcionario ni representante popular debe pasar por alto, por ello, de-

bemos crear una sexta circunscripción que específicamente represente la población de mexicanos residentes en el extranjero.

Para dar sustento a lo anterior, la propuesta parte en determinar el método que debe seguirse para la demarcación de los trescientos distritos uninominales y su distribución entre las entidades federativas creando una sexta circunscripción electoral que estrictamente no comprende espacio geográfico en el país, pero que representa casi la misma cantidad de electores que provienen en cualquiera de las primeras cinco, nos referimos a los mexicanos avecindados en el extranjero.

Fundamentación

De esta manera, con los antecedentes escritos en la primera parte y las consideraciones de derecho que se inscriben en el presente capítulo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, y 77, ambos del Reglamento de Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar a las ciudadanas y ciudadanos mexicanos en el extranjero, derechos y acciones afirmativas que les permitan tener representación en el Congreso de la Unión

Artículo Único. Se reforman los artículos 52; el segundo párrafo del artículo 53; el segundo párrafo del artículo 56 y, se adicionan un segundo párrafo a la fracción II del artículo 54 y un cuarto párrafo a la fracción III del artículo 55, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en seis circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. ...

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán **seis circunscripciones electorales plurinominales, cinco dentro del país y una sexta destinada a la representación de los mexicanos residentes en el extranjero. La ley determinará la forma de establecer la demarcación de las cinco circunscripciones en el territorio nacional, las cuales estarán compuestas por treinta y nueve fórmulas de candidatos cada una. La sexta circunscripción, sólo podrá ser conformada por cinco fórmulas de candidatos.**

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. ...;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

Para el caso de la sexta circunscripción, los mexicanos residentes en el extranjero sufragaran directamente sobre las listas que presenten los partidos políticos nacionales. La asignación de diputados que hayan alcanzado el dos por ciento, se hará según los elementos de cociente natural y resto mayor establecidos en la legislación vigente.

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. ...

II. ...

III. ...

...

...

Para ser candidato de la sexta circunscripción electoral plurinomial, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, haberse credencializado en la Lista Nominal de Electores de Mexicanos en el Extranjero y acreditar la vecindad de al menos tres años en el país extranjero de residencia.

IV. ...

V. ...

...

...

...

VI. ...

VII. ...

Artículo 56. ...

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial nacional, **compuesta por veintiocho fórmulas de candidatos y en otra circunscripción plurinomial para ciudadanos residentes en el extranjero compuesta por cuatro fórmulas de candidatos.** La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

...

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes secundarias en un plazo máximo de 360 días naturales contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Dado en el salón de sesiones,
septiembre 4 de 2018.

Diputados: Benjamín Robles Montoya, Maribel Martínez Ruiz, Margarita García García, Claudia Domínguez Vázquez (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA LIBIER GONZÁLEZ ANAYA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, diputada federal María Libier González Anaya, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente la iniciativa con proyecto de decreto que reforma mediante adición de una fracción 6, el artículo 3 de la Ley General de Partidos Políticos, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los grandes retos de la democracia es sin duda, el que los órganos de representación popular den cabida a las muy diversas expresiones políticas que se pueden manifestar en una sociedad; expresiones que son indudablemente el reflejo de intereses o necesidades presentes en diversos sectores de la población.

La pluralidad política y la representación en los órganos legislativos se refleja como una necesidad de alcanzar espacios del poder público, para desde ahí, atender las diversas necesidades e intereses de carácter social, político y económico existentes, de tal manera que el legislador electo se aboque a la atención de los problemas nacionales pero particularmente a los del grupo social que le dio la responsabilidad de representarle en los órganos legislativos.

Por ello es indispensable hacer uso de los derechos político-electorales, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primero mediante el uso de voto activo, como la manera de participar por medio de las elecciones en las decisiones que habrán de tomarse para conducir los rumbos de un país, en ello el electorado elegirá a aquellos representantes populares cuyas propuestas le identifiquen; sin embargo en la actualidad se hace necesario ir más allá de la identidad de propuestas electorales, cuando un grupo social pretende abrirse espacios en los órganos legislativos para garantizar su legítima representación, habrá de hacer uso del derecho que tiene todo mexicano para ser electo a cargos de elección popular, es decir ejercer el denominado voto pasivo mediante el cual se dé además de la representación popular, la muy necesaria y enriquecedora pluralidad política.

Es por ello que para los mexicanos que hemos resido en el extranjero durante muchos años, resulta de la mayor importancia y trascendencia ser partícipes de las decisiones que se tomen no solo en beneficio del migrante, sino de todas aquellas que inciden en las políticas públicas del país, aquí nacimos, este es nuestro país de origen al que nos unen vínculos afectivos y familiares que nos dan sentido de pertenencia más allá de las fronteras geográficas.

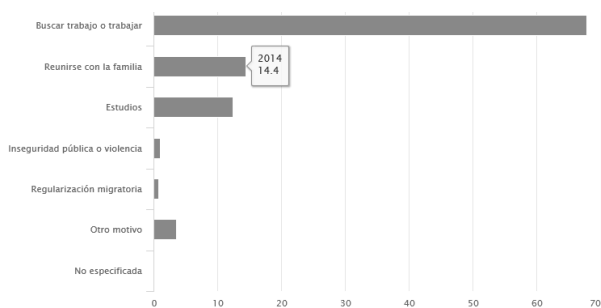
En tal virtud, los mexicanos en el extranjero consideramos un derecho inalienable e imprescriptible el ejercicio de ser votados para integrar las cámaras del Congreso de la Unión, por ello proponemos la creación de la figuras de “Diputado y Senador Migrante” lo que permitiría garantizar la adecuada representación y salvaguarda de nuestros derechos.

La importancia de nuestra presencia en las decisiones nacionales radica esencialmente en el hecho de que somos cerca de 36 millones de mexicanos en el ex-

tranjero, aportamos mediante remesas generadas por nuestro trabajo más de 28 mil 500 millones de dólares que durante 2017 significó el 2.3 del producto interno bruto,ⁱ lo que nos coloca como uno de los factores clave en la generación de los ingresos que dan sostenimiento a este, nuestro país, contribuyendo a la estabilidad social del país, somos gente indispensable para el desarrollo, justo, sano y democrático del país.

En torno al fenómeno migratorio nacional es de recordar que en las décadas de los 40 y los 50, de manera notable se hace presente la movilización de mexicanos hacia Estados Unidos de América, en razón de la necesidad de mano de obra en este país, quien se encontraba inmerso en la segunda guerra mundial y muchos de sus ciudadanos se encontraban en el campo de combate. La recepción de remesas provenientes de Estados Unidos benefició a la incipiente economía mexicana que se encontraba en proceso de industrialización, a partir de esa época y a la fecha nuestro país tiene en esta fuente de ingresos la base y el sostenimiento de miles de familias.

Distribución porcentual de emigrantes internacionales por causa de la emigraciónⁱⁱ



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Desde entonces y a la fecha nuestro país se ha convertido en el origen de miles de ciudadanos que migran principalmente hacia el país del norte para obtener mejores condiciones de vida.

Los estados de la Unión Americana que proveen de mayores cantidades de remesas son California, que transfirió 7 mil 998 millones de dólares (31.1 por ciento) y Texas, que envió 3 mil 770 millones de dólares (14.6 por ciento). Otros estados de la Unión Americana con flujos importantes de remesas a México son Illinois, Nueva York, Florida.

Como puede apreciarse la presencia de la comunidad migrante en la economía estadounidense es cada vez mayor, lo cual está en proporción al número de mexicanos que se desplaza hacia el país del norte; en México, las entidades federativas en donde el desarrollo económico no va aparejado a la demanda de creación de empleo les convierte en potenciales exportadoras de mano de obra, pero también en beneficiarias de las remesas que día a día envían desde los lugares en los que sus habitantes llegan a radicar.

Al ir en búsqueda de un mejor porvenir, los mexicanos migrantes se enfrentan en muchas ocasiones a que sus derechos sean vulnerados o menoscabados, ya que a la fecha no existe una defensa debidamente articulada que permita hacer embate a los embates que desde el país del norte se originan contra la población trabajadora inmigrante.

Ésta es sin duda una de las razones que impulsa la presente iniciativa, **ejercer plenamente el goce de los derechos constitucionales que nos corresponde a quienes tenemos la calidad de migrantes** pero que formamos parte también de la nación mexicana.

Los migrantes mexicanos hemos generado mediante el envío de remesas la manutención de nuestras familias, así como en un sin número de obras que benefician a las comunidades de las que somos originarios, pero también no se debe perder de vista que mediante la organización colectiva buscamos la defensa de nuestros derechos más allá de las fronteras nacionales; habremos de sortear desde luego el embate de quien desde las altas esferas del poder busque vulnerar nuestras garantías.

Por último, debemos considerar que si se quiere fomentar la participación democrática que redunde en beneficios para la población migrante, así como el número de votantes en el extranjero, se tienen que incluir candidatos que tengan la misma calidad migrante, no es suficiente con que se facilite el acceso al voto en el extranjero, se hace necesaria ya, la representación popular, como complemento de nuestros derechos político-electorales, en razón de que aun viviendo en el extranjero somos también mexicanos.

Al respecto es de señalar que existen ya varias entidades federativas que contemplan la figura de “Diputado Migrante”, en sus Congresos locales; de esta ma-

nera se pretendemos dar continuidad a la relación de los mexicanos en el extranjero con nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto, presento a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona una fracción 6 al artículo 3 de la Ley General de Partidos Políticos

Artículo 3.

1. al 5.

6. Cada partido político inscribirá dentro de los cinco primeros lugares, de cada una de las circunscripciones plurinominales, a un mexicano residente en el extranjero, a fin de establecer la figura de “Diputado Migrante”. De igual manera en la integración del sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, para la elección del Senado de la Republica, deberán incluir a mexicanos residentes en el extranjero con el propósito de crear la figura jurídica de “Senador Migrante”; con el propósito de garantizar una representación adecuada de los mexicanos en esta condición en el honorable Congreso de la Unión.

En ambos casos los ciudadanos mexicanos deberán contar con una antigüedad mínima de cinco años en el extranjero.

Transitorio

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

Notas:

i Remesas hacia México generan 2.3 del producto interno bruto. *El Economista*, México, 14 de junio de 2017. En el

economista.com.mx/sectorfinanciero/Remesas-hacia-Mexico-equivalen-al-2.3-del-PIB-20170614-0084.html. Consultado 31 de agosto de 2018.

ii Distribución porcentual de emigrantes internacionales por causa de la emigración. Consultado en

<http://www.beta.inegi.org.mx/temas/migracion/> 9 de abril de 2017.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 4 de septiembre de 2018.

Diputada María Libier González Anaya (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El principio de igualdad y no discriminación reconocido en la Constitución debería ser el punto de partida para comenzar procesos que eliminen estigmas, prejuicios y negativas de derechos en una sociedad cambiante como la nuestra, donde las relaciones y dinámicas entre los integrantes de las mismas se ven limitados por instituciones y leyes que menoscaban los valores de nuestro máximo ordenamiento jurídico y atentan contra el espíritu de progresividad en materia de derechos fundamentales que se han construido a nivel internacional.

En muchas partes del mundo ser gay, lesbiana, bisexual o transexual no se considera un derecho, sino un crimen, donde la homosexualidad se considera un pecado o una enfermedad, una desviación social o ideológica, o una traición a la propia cultura. En muchos lugares se encarcela a estas personas, se les tortura para obtener confesiones de desviación y se les viola para curarlos de ella.

Según el país, para castigar legalmente los comportamientos homosexuales se consideran como “delitos de sodomía”, “crímenes contra la naturaleza humana” o “actos antinaturales”. Una telaraña de leyes y prácticas niegan la igualdad: en Malasia, por ejemplo, la “relación carnal contra el orden natural” es castigada hasta

con 20 años de prisión; en Arabia Saudita, un tribunal condenó en 2000 a 9 varones jóvenes a prisión y penas de hasta dos mil 600 latigazos cada uno por “conducta sexual desviada”.

La comunidad gay, lésbica, bisexual y transgénero, por siglos ha sido discriminada, extorsionada y humillada; muchos han sido expulsados de sus hogares por sus propias familias, otros más han sido encarcelados e incluso asesinados. A los integrantes de estos grupos se le ha estigmatizado, se les ha condenado a ocultar sus sentimientos y a vivir en la clandestinidad.

En el país, el Informe de la Comisión Ciudadana contra Crímenes de Odio por Homofobia realizado por la organización civil Letra S Sida, Cultura y Vida Cotidiana revela que en los últimos 20 años se han registrado mil 218 homicidios por homofobia, aunque se estima que por cada caso reportado hay tres o cuatro más que no se denuncian, ocupando así México la segunda posición mundial en este tipo de crímenes sólo después de Brasil.

Los datos de dicho informe los resumimos de la siguiente manera:

- La mayoría de los mil 218 homicidios fue contra hombres (976), travestis, transgénero y transexuales (226) y mujeres (16).
- En el estudio, la Ciudad de México ocupa el primer lugar en la lista de los lugares donde se presentaron estos homicidios, con 190 casos. Le siguen el estado de México con 119, Nuevo León 78, Veracruz 72, Chihuahua 69, Jalisco 66, Michoacán 65 y Yucatán con 60.
- En cuanto a la edad de las víctimas de estos crímenes, la mayoría van de los 30 a 39 años (266 registros) y de los 18 a 29 años (261); le siguen los de 40 a 49 años (170), de 50 a 59 años (105), 60 en adelante (74) y menores de edad (23); en el resto de los casos (319) no se encontró dato de las víctimas.
- Respecto al lugar donde se cometieron los crímenes, el domicilio de la víctima es el que presenta mayor incidencia, después la vía pública, lotes baldíos, hoteles o moteles, el campo, el lugar de trabajo, canales o ríos y en sus vehículos.

- En cuanto al tipo de agresión, más de 80 por ciento de las víctimas fueron agredidas con arma blanca. Le siguieron los golpes, asfixia, estrangulamiento o ahogamiento, disparo de arma de fuego, ataque con objetos contundentes, atropellamiento, tortura, calcinamiento, descuartizamiento y envenenamiento.

La falta de seguimiento de estos crímenes obedece a que la legislación penal no tipifica los crímenes cuyo móvil es la homofobia. Sin embargo, a pesar de no ser reconocidos en la legislación penal, estos casos no dejan de ser actos criminales que merecen investigación.

Para hacer frente a ese panorama debemos avanzar en la erradicación de cualquier forma de discriminación que incluye la que se ejerce por orientación y preferencia sexual.

La discriminación es una conducta culturalmente fundada y socialmente extendida de desprecio contra una persona sobre la base de un prejuicio negativo o un estigma relacionado con una desventaja inmerecida y que daña sus derechos y libertades fundamentales.

Argumentación

Los legisladores trabajamos para hombres, mujeres, niños, adultos mayores, discapacitados y personas con independencia de su preferencia sexual, por lo que nuestro papel es el de recurrir o utilizar los instrumentos jurídicos para reconocer los derechos de toda persona, en nuestro ámbito de competencia.

Una forma de avanzar es reconocer que el debate es para garantizar y reconocer la libertad de toda persona para decidir y ejercer en igualdad de condiciones todos sus derechos. No debe utilizarse la ley para limitar el libre ejercicio de los derechos de las personas, por ello, debemos avanzar en legislaciones que reconozcan plenamente los derechos de la diversidad sexual, eliminando cualquier disposición jurídica que discrimine por orientación sexual.

En este sentido, destaca el actuar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) respecto a este tema y que ha abonado en la argumentación sobre la construcción del derecho a decidir de las personas y al reconocimiento de la diversidad de la integración de las familias en nuestro país producto de la propia dinámica social.

Al respecto, es preciso mencionar la sentencia emitida sobre la acción de inconstitucionalidad 2/2010 promovida por el procurador general de la República contra las reformas que realizó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Código Civil para modificar la definición de matrimonio y avanzar en un matrimonio igualitario, sin distinción de género; los argumentos utilizados en dicho criterio de la SCJN los exponemos a continuación:

Sobre la diversidad de las familias

234. En cuanto al segundo aspecto, lo que se consagra constitucionalmente es la protección de la familia –su organización y desarrollo–, dejando al legislador ordinario garantizarlo de manera tal que, precisamente, conlleve su promoción y protección por el Estado, **sin que tal protección constitucional, empero, se refiera o limite a un tipo de familia, como sería la nuclear (padre, madre e hijos) y que, de ahí, se pueda desprender que la familia se constituya exclusivamente a través del matrimonio entre un hombre y una mujer** y, mucho menos, que sea éste un requisito para que “proceda” la protección constitucional a la familia, como esgrime el accionante.

235. Por consiguiente, si partimos de que la Constitución no protege exclusivamente a la familia que surge o se constituye mediante aquella institución, debido a que la protección es a la familia, entonces, **en un estado democrático de derecho, en el que el respeto a la pluralidad es parte de su esencia, lo que debe entenderse protegido constitucionalmente es la familia como realidad social y, por ende, tal protección debe cubrir todas sus formas y manifestaciones en cuanto realidad existente, alcanzando a dar cobertura a las familias que se constituyan con el matrimonio; con uniones de hecho; con un padre o una madre e hijos (familia monoparental), o bien, por cualquier otra forma que denote un vínculo similar.** Al respecto, adquiere relevancia que el propio Código Civil, en su artículo 338, dispone que: “La filiación es la relación que existe entre el padre o la madre y su hijo, formando el núcleo primario de la familia (...).”

Cambio del concepto de familia conforme a la realidad social

238. Por consiguiente, si conforme al artículo 4o. constitucional, **el legislador ordinario**, a lo que está obligado, es a proteger la organización y el desarrollo de la familia –en sus múltiples organizaciones o manifestaciones–, sin encontrarse sujeto a una concepción predeterminada de la figura del matrimonio, es indudable, entonces, que, en el ejercicio de esa labor, **no puede dejar de lado que la familia, antes que ser un concepto jurídico, es un concepto sociológico, pues, como lo refieren las opiniones técnicas que, en apoyo de esta Corte, elaboraron diversas facultades o escuelas de la Universidad Nacional Autónoma de México y los datos aportados en dichas opiniones, la familia, lejos de ser una creación jurídica, nace o se origina con las relaciones humanas, correspondiendo más bien a un diseño social que, por ende, se presenta de forma distinta en cada cultura; así, los cambios y transformaciones sociales que se van dando a lo largo del tiempo, de manera necesaria, impactan sustancialmente en la estructura organizativa de la familia en cada época** (datos que, además, se corroboran, en gran parte, con las estadísticas elaboradas en esa materia por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi).

239. De este modo, **fenómenos sociales** como la incorporación, cada vez más activa, de la mujer al trabajo; el menor número de hijos; la tasa de divorcios y, por ende, de nuevas nupcias, que ha dado origen a familias que se integran con hijos de matrimonios o de uniones anteriores e, inclusive, con hijos en común de los nuevos cónyuges; el aumento, en ese tenor, en el número de madres o padres solteros; las uniones libres o de hecho; **la reproducción asistida**; la disminución, en algunos países, de la tasa de natalidad; la migración y la economía, entre muchos otros factores, **han originado que la organización tradicional de la familia haya cambiado.**

Dinámica social en la transformación del concepto de familia

243. Efectivamente, en cuanto a la **dinámica de las relaciones sociales**, sobre todo, en las últimas décadas (a partir de los setenta), **se advierten transformaciones sociales relevantes en cuanto a las relaciones entre dos personas y la familia.**

Así, existen muchas personas que deciden vivir una vida en común e, incluso, tener hijos, sin que deseen contraer matrimonio (uniones libres o de hecho), evolución que dio origen, por ejemplo, a las figuras, ya mencionadas, del concubinato o las sociedades de convivencia. **También existen matrimonios heterosexuales que no desean tener hijos; otros que, por razones biológicas, no pueden tenerlos y que, en algunos casos, recurren a los avances médicos para lograrlo, mediante la utilización, por ejemplo, de donaciones de espermatozoides o de óvulos, aunque no en todos los casos la ciencia ofrezca soluciones adecuadas;** unos más que, aun cuando no tienen impedimento para procrear, optan por la adopción; otros tantos que se celebran entre personas que ya no están en edad fértil o entre personas que ya tenían descendencia y no desean tener una en común, etcétera.

Libre desarrollo de la personalidad

251. En efecto, **la decisión de un individuo de unirse a otro y proyectar una vida en común, como la relativa a tener hijos o no, deriva de la autodeterminación de cada persona, del derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo, que ya ha sido reconocido por esta Corte** (amparo directo civil 6/2008), sin que la decisión de unirse a otra persona traiga consigo necesariamente lo segundo, es decir, tener hijos en común, máxime que, en ese aspecto, confluyen aspectos también inherentes a la naturaleza humana que podrían impedir el tenerlos, lo que, en modo alguno, puede estimarse como obstáculo para el libre desarrollo de la personalidad, en cuanto a esas decisiones.

263. Al respecto, en el amparo directo civil 6/2008 I (1 “Derecho al libre desarrollo de la personalidad. Aspectos que comprende” (novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, diciembre de 2009, tesis P. LXVI/2009, página 7; y “Derechos a la intimidad, propia imagen, identidad personal y sexual. Constituyen derechos de defensa y garantía esencial para la condición humana” (novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, diciembre de 2009, tesis P. LXVII/2009, página 7) esta Corte señaló que, **de la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el sistema jurídico mexicano, deriva, entre otros, el libre**

desarrollo de la personalidad, es decir, el derecho de todo individuo a elegir, en forma libre y autónoma, cómo vivir su vida, **lo que comprende**, entre otras expresiones, **la libertad** de contraer matrimonio o no hacerlo; **la de procrear hijos y decidir cuántos, o bien, decidir no tenerlos;** la de escoger su apariencia personal; así como su libre opción sexual.”

Concepto de matrimonio desvinculado de la función de procrear y libertad para hacerlo

273. Pretender, como hace el procurador, que dicha desigualdad encuentra razonabilidad en la conservación de la familia, como núcleo de la sociedad, argumentación que considera, entonces, el matrimonio entre personas del mismo sexo como una “amenaza” u “oposición” a dicha estructura, tampoco puede admitirse por este tribunal constitucional, en tanto refiere una afectación inexistente, pues, como ya mencionamos, en primer lugar, la transformación y secularización del matrimonio y de la sociedad ha resultado en una gran diversidad de formas de constituir una familia, que no necesariamente surgen del matrimonio entre un hombre y una mujer; en segundo lugar, **este último también ha evolucionado de forma tal que se ha desvinculado la unión en sí misma de quienes lo celebran, de la “función” reproductiva del mismo, llegando, incluso, al extremo de que, aun teniendo descendencia, en muchos casos, ésta no es producto de la unión sexual de ambos cónyuges, sino de los avances de la medicina reproductiva, o bien, de la adopción, aun cuando no exista impedimento físico alguno para procrear; en tercer lugar, las uniones entre personas heterosexuales no son las únicas capaces de formar una “familia”; por último, no se advierte de qué manera podría limitar o restringir el matrimonio entre personas del mismo sexo, esa función reproductiva “potencial” del matrimonio civil y, de ahí, la formación de una familia y que, se insiste, no es, de ninguna manera, su finalidad, como afirma el accionante.”**

Libertad de procrear

274. La decisión de procrear no depende de la figura del matrimonio, en tanto cada persona determinará cómo desea hacerlo, como parte de su

libre desarrollo de la personalidad, sea bajo la figura del matrimonio, heterosexual o no, o de otro tipo de uniones, como personas solteras, cualquiera que sea su preferencia sexual.

En congruencia con esa resolución y derivado de la resolución de diversos amparos promovidos, el **12 de junio de 2015** mediante una tesis jurisprudencial determinó que son inconstitucionales los Códigos Civiles de los estados que consideren únicamente al matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer, cuyo fin último sea la procreación; dicho criterio se establece en la tesis siguiente:

Tesis 1a./J. 43/2015 (10a.)

Primera Sala

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Décima época

Libro 19, junio de 2015, tomo I, página 536.

Jurisprudencia (constitucional, civil)

Matrimonio. La ley de cualquier entidad federativa que, por un lado, considere que la finalidad de aquél es la procreación o que lo defina como el que se celebra entre un hombre y una mujer es inconstitucional. Considerar que la finalidad del matrimonio es la procreación constituye una medida no idónea para cumplir la única finalidad constitucional a la que puede obedecer la medida: la protección de la familia como realidad social. Pretender vincular los requisitos del matrimonio a las preferencias sexuales de quienes pueden acceder a la institución matrimonial con la procreación es discriminatorio, pues excluye injustificadamente del acceso al matrimonio a las parejas homosexuales que están situadas en condiciones similares a las parejas heterosexuales. **La distinción es discriminatoria porque las preferencias sexuales no constituyen un aspecto relevante para hacer la distinción en relación con el fin constitucionalmente imperioso. Como la finalidad del matrimonio no es la procreación, no tiene razón justificada que la unión matrimonial sea heterosexual, ni que se enuncie como “entre un solo hombre y una sola mujer”.** Dicha enunciación resulta discriminatoria en su mera expresión. Al respecto cabe recordar que está prohibida cualquier norma discriminatoria basada en la orientación sexual de la persona. En consecuencia, **ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, tanto por parte de autoridades**

estatales como de particulares, pueden disminuir o restringir los derechos de una persona a partir de su orientación sexual. Así pues, bajo ninguna circunstancia se puede negar o restringir a nadie un derecho con base en su orientación sexual. Por tanto, no es factible hacer compatible o conforme un enunciado que es claramente excluyente.

Amparo en revisión 152/2013. 23 de abril de 2014. Mayoría de cuatro votos de los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

Amparo en revisión 122/2014. 25 de junio de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Amparo en revisión 263/2014. 24 de septiembre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Amparo en revisión 591/2014. 25 de febrero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto aclaratorio, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Amparo en revisión 704/2014, 18 de marzo de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutié-

rez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Tesis de jurisprudencia 43/2015 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este tribunal, en sesión privada del 3 de junio de 2015.

Un criterio que se suma a este actuar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2015, donde de manera unánime el Pleno del Tribunal Constitucional concluyó que una parte del artículo 260 del Código Civil de Jalisco era inconstitucional, pues atenta contra la autodeterminación de las personas y contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad de cada individuo y, de manera implícita generaba una violación al principio de igualdad, pues a se daba un trato diferenciado a parejas homoparentales respecto de las parejas heterosexuales, al excluir de la posibilidad de contraer matrimonio a personas del mismo sexo.

Por esos motivos, la propuesta que sometemos a consideración busca plasmar en la Constitución esta realidad y poner el ejemplo sobre la manera de legislar con base al principio constitucional de igualdad y no discriminación, además de que el Poder Legislativo, muestra su responsabilidad de contribuir a los principios y valores de la Constitución se hagan efectivos como la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha venido realizando.

Se propone retomar la propuesta que en su momento formuló el Presidente de la República y reformaba el primer párrafo del artículo 4o constitucional para establecer que toda persona mayor de 18 años tiene derecho a contraer matrimonio y no podrá ser discriminada por origen étnico o nacional, género, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

Con ello se da pauta para que en los congresos locales y el federal se legisle en la materia con base a una definición de matrimonio para establecerla como la unión libre de dos personas para realizar la comunidad de vida, en donde ambos se procuran respeto, igualdad y ayuda mutua, la cual debe celebrarse ante los funcionarios que establece la ley y con las formalidades

que ella exige; además de quitar la referencia a que su propósito es la perpetuación de la especie que, en muchos casos, da cabida a lo que se le conoce como débito conyugal y es contraria a la libertad reproductiva de las personas y limita el fin de las familias.

Si queremos ceñirnos a la realidad social, debemos reconocer que la sociedad tiene una sinergia, es cambiante y que esa realidad nos dice que mujeres y hombres tienen derechos a la identidad, a la elección y no debe sujetarnos a criterios, dogmas o estereotipos y menos aún a valores morales o religiosos. Afirmar los derechos de gays, lesbianas, bisexuales y transgéneros como derechos humanos no significa reivindicar unos derechos nuevos o especiales, sino exigir que se garantice a todas las personas, con independencia de su orientación sexual, el pleno disfrute de sus derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

Los avances en el respeto y reconocimiento de los derechos humanos debe incluir a la población que forma parte de la **diversidad sexual** como una muestra de madurez que va conquistando la exigencia de la construcción social de la diferencia, que no es otra cosa que la demanda de respeto al derecho a la identidad y a la libertad de elección.

Fundamento legal

Los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. **Toda persona mayor de dieciocho años tiene derecho a contraer matrimonio y no podrá ser discriminada por origen étnico o nacional, género, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, preferencias sexuales, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.**

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

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 y los congresos locales deberán armonizar la legislación respectiva por virtud del presente decreto, dentro de los 120 días siguientes a su entrada en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 4 de septiembre de 2018.

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

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO, A CARGO DE LA DIPUTADA GABRIELA CUEVAS BARRON, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita, diputada federal Gabriela Cuevas Barron, integrante del Grupo Parlamentario del Movimiento Regeneración Nacional y diputados signantes 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, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y demás relativos, sometemos a consideración de esta asamblea, el proyecto de decreto por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley sobre Refugiados, protección Complementaria y Asilo Político.

Exposición de Motivos

México ha mantenido a lo largo de su historia una trayectoria eminente en temas de asilo y refugio, proporcionando asistencia a solicitantes de asilo político, refugiados y otras personas con necesidad de protección internacional. Una decisión de su política que le ha valido el reconocimiento en importantes foros y organismos internacionales, y que hoy en día forma parte de su tradición legal.

Aunado a ello, el tránsito paulatino del sistema jurídico mexicano hacia un sistema normativo que asegura una mayor protección y defensa de los derechos humanos, continúa afirmando la labor y compromiso del Estado mexicano en el perfeccionamiento del sistema internacional de los derechos humanos.

Es de reconocerse, el trabajo que el gobierno de México realiza de forma permanente sobre estos temas, armonizando su legislación interna acorde a los más altos estándares internacionales en materia protección internacional —a saber, refugiados, asilados políticos y personas que reciben protección complementaria—, asegurando, en todo momento, el pleno respeto a los derechos humanos de todas la personas.

Ejemplo de ello constituyen las reformas realizadas a la Constitución en el año 2011, los cuales posibilitaron

la armonización de gran parte de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos dentro de nuestro sistema normativo interno, garantizándose así la observancia de pilares básicos de este sistema de protección por medio de las reformas a los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera, el otorgamiento de rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, el reconocimiento por parte de nuestro país del derecho de asilo en caso de persecución por motivos de orden político y de refugio por razones de carácter humanitario, el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos como principio de política exterior mexicana, además de la inclusión en nuestro sistema normativo de los principios de interpretación conforme y el principio pro persona, lograron consolidar, en gran medida, aquello propuesto por la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político publicada en enero de 2011 y posteriormente reformada en 2014.

Esta Ley, marcó un parteaguas en términos del reconocimiento de las capacidades de respuesta y de las condiciones de protección internacional aseguradas por parte del Estado mexicano, al incorporar por vez primera en nuestra legislación, una definición de refugiado integral y completa que concilia los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país dentro de los sistemas universal y regional, reconociendo como refugiado:

“(…) a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”

De igual forma, logró integrar de forma armónica en la Ley la figura de protección complementaria, afirmando la protección de todo extranjero que no habiendo sido reconocido como refugiado en los términos de la Ley, el Estado se compromete en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Un compromiso fundamental del Estado mexicano al reafirmar el principio de no devolución,¹ reconocido por nuestro país en distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, de tortura y de desaparición forzada de personas.

Precisamente, este reconocimiento realizado por parte del Estado mexicano, junto a otras figuras representativas de nuestro sistema legal como lo es el asilo político, el principio de no discriminación, el principio de no sanción por ingreso irregular, el principio de unidad familiar y el principio del interés superior del niño, posicionaron a nuestro país como un miembro integrante de la comunidad internacional cooperante de la construcción y del perfeccionamiento del esquema internacional de protección a los derechos humanos.

Ciertamente, la reforma realizada en julio de 2016 al artículo 11 de la Constitución, se encargaría de perfeccionar este esquema de protección internacional, al reconocer como un derecho humano el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo, de conformidad con lo

establecido en el derecho internacional y por las leyes de nuestro país. Un aspecto de monumental trascendencia, ya que la reforma anterior consideraba el reconocimiento de refugiados tan sólo como una facultad discrecional a cargo del Estado por razones de tipo humanitario y no del todo como un derecho humano exigible al Estado mexicano por personas con este tipo de vulnerabilidad. Ello reafirmó convincentemente la seriedad del Estado mexicano en el cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de protección internacional de personas.

No obstante, más allá de los avances alcanzados en términos normativos, la realidad cotidiana continuó exponiendo fallas importantes en el funcionamiento, operación y aseguramiento de este esquema de protección internacional puesto en marcha en nuestro país.

Al respecto, podemos mencionar, por ejemplo, el incremento gradual que la movilidad humana alcanzó a nivel mundial, rebasando todas las expectativas de crecimiento proyectadas por muchos gobiernos –incluido el mexicano–, poniendo en serias dificultades a los mecanismos de atención, asistencia y protección previstos, hasta ese momento, para la atención de estas poblaciones con necesidades de protección internacional. Tal y como lo señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante referida como CIDH), la movilidad humana es actualmente uno de los principales temas de la agenda mundial:

“(…) ya sea como migración internacional o interna, es un fenómeno multicausal que puede darse de manera voluntaria o forzada. La primera se da cuando la persona migra voluntariamente, sin ningún tipo de coacciones. Mientras que, la migración forzada abarca aquellas situaciones en las que la persona se ha visto forzada a migrar porque su vida, integridad o libertad han sido amenazadas como consecuencia de diversas formas de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público o desastres naturales o provocados por el ser humano, entre otras causas. Asimismo, puede implicar situaciones en donde los individuos son transportados físicamente a través de fronteras sin su consentimiento, como es el caso de la trata de personas.”²

Como lo han hecho notar numerosos organismos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil preocupadas por este tema, en la actualidad, las nuevas dinámicas de violencia generadas por el crimen organizado en México y en la región de Centroamérica producen un serio impacto en los movimientos migratorios de la región.

La violencia generada por el crimen organizado es, hoy en día, una de las principales causas de la migración forzada, siendo causante además de graves violaciones a los derechos humanos al interior de países como Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y México. Justamente, los altos niveles de violencia producidos en estos territorios continúan forzando el desplazamiento de poblaciones –en su mayoría vulnerables– fuera de estas regiones de riesgo, sumando nuevas agravantes en el tránsito que estas personas realizan desde sus lugares de origen, tales como la violencia generada por actores no estatales –a saber, organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y pandillas–, la discriminación y dificultades en el acceso a servicios básicos y, asimismo, los serios obstáculos que encuentran estas poblaciones para acceder a mecanismos de protección y justicia efectivos.

El creciente número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas en los últimos años por personas provenientes de países del Triángulo del Norte de Centroamérica (en adelante referido como TNCA) –a saber, de El Salvador, Honduras y Guatemala– en nuestro país, evidencian las nuevas dinámicas de esta migración forzada; haciendo necesario para el Estado mexicano el asegurar la protección de dichas personas a través de la aplicación efectiva de los mecanismos de protección internacional antes referidos.

De acuerdo con cifras presentadas por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante ACNUR) el número de solicitantes de refugio en México mantiene una tendencia de crecimiento del 162 por ciento, registrada tan sólo de 2015 a 2016,³ y del 142 por ciento en 2017, respecto a las cifras presentadas en 2016.

De acuerdo con datos de esta misma Oficina, se calcula que entre 2011 y 2016 hubo un aumento de más del 1000 por ciento en el número de solicitudes de refugio iniciadas en el país, una tendencia que se acentuó du-

rante el año 2016 y, que se ha mantenido a lo largo del primer trimestre de 2017.⁴

Por otra parte, resulta vital recalcar que alrededor del 90 por ciento de estas solicitudes fueron iniciadas por personas en su mayoría provenientes de los países que integran el denominado TNCA, quienes por razones de violencia criminal y persecución, se ven obligados a salir de sus países de origen y solicitar refugio en nuestro país.⁵

Como lo señala la CIDH en su Informe “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”:

“(…) A pesar de la migración forzada de cientos de miles de personas, la Comisión observa que lejos de generarse políticas efectivas para la protección de estas personas, muchas de las medidas adoptadas por los Estados de la región han estado enfocadas en el control migratorio, en el marco del cual la utilización generalizada de la detención migratoria y de procedimientos de deportación sumaria han pretendido desestimular la llegada de otros migrantes, sin que en la realidad se haya podido probar que estas medidas han tenido el impacto que se esperaba que tuvieran. Estas medidas afectan tanto a migrantes como a solicitantes de asilo y refugiados; sin embargo, sus efectos resultan más graves para estos últimos en razón de sus necesidades de protección internacional”.⁶

En este sentido resulta vital comprender el papel de nuestro país como país de origen, tránsito y destino y cada vez, en mayor medida, de retorno de migrantes, lo cual coloca a México en una situación particularmente problemática como antesala de flujos migratorios mixtos, donde la atención, asistencia y protección a personas con necesidad de protección internacional se vuelve compleja con el arribo masivo de migrantes que buscan llegar a los Estados Unidos. De esta forma, detenciones migratorias, deportaciones, fallas graves en el debido proceso dentro de los procedimientos administrativos de solicitantes de la condición de refugiado y asilo político y, en general, violaciones graves a los derechos humanos, tanto de solicitantes como de aquéllos reconocidos con la condición de refugiados, asilados políticos y quienes reciben protección com-

plementaria, se revelan como fallas importantes de este esquema de protección propuesto por la Ley vigente. Fallas que demandan una reforma a este esquema propuesto.

Es precisamente en este terreno que la presente propuesta de reformas a la Ley tiene como objetivos: 1) armonizar el reconocimiento de la condición de refugiado reconocida en la Ley con instrumentos internacionales y recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos en la materia; 2) sistematizar las bases para la atención y asistencia de asilados políticos, refugiados y personas a las que se les ha otorgado la protección complementaria, así como a solicitantes de las condiciones antes referidas que se encuentren en territorio nacional, y, 3) garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de las personas que buscan y reciben asilo en nuestro país, de conformidad con lo establecido en nuestra legislación nacional y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

De manera específica, las propuestas de reforma a la Ley aquí contenidas obedecen a tres distintos ejes de análisis, observados con preocupación no únicamente por parte de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, sino también por importantes organizaciones de la sociedad civil quienes de forma perenne trabajan en la protección de los derechos de los solicitantes, así como de aquéllas personas a las que se les ha otorgado la protección complementaria o reconocido su condición de refugiados y asilados políticos. Ejes que pueden resumirse de la siguiente manera:

- I. Adecuación de la Ley a estándares internacionales en materia de Derechos Humanos.
- II. Derechos de los solicitantes de la condición de refugiado y quienes reciben protección complementaria.
- III. Otras adecuaciones a la Ley.

A continuación, trataremos lo conducente al primer eje advertido.

- I. Adecuación de la Ley a estándares internacionales en materia de Derechos Humanos

A. Adecuación de los términos utilizados en la Ley: “asilo”, “asilo político” y “asilado político”

De acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, “[e]n caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.”

Un derecho que continuaría su evolución, enmarcado por la grave situación migratoria registrada tras la Primera y Segunda Guerras Mundiales acentuada por los grandes desplazamientos y la movilidad humana registrada –hasta ese momento, sin precedentes–, lo cual sentó, en gran medida, las bases para la definición de las personas refugiadas, sus derechos y el tipo de protección asegurado por los gobiernos a estas personas dada su condición de vulnerabilidad. En este contexto, surgirían acuerdos como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados,⁷ adoptada el 28 de julio de 1951 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y a nivel continental la Declaración de Cartagena de noviembre de 1984, los cuales dieron sentido a las normas, principios y prácticas en materia de protección internacional dentro de los esquemas universal e interamericano de derechos humanos.

Por otra parte, resulta vital destacar que durante gran parte del siglo XX, México desempeñó un papel relevante en temas de asilo, acogiendo a todas aquellas personas que huían de su país por distintas situaciones de persecución, conflictos armados, violencia política y/o social en sus países de origen –principalmente provenientes de España, Argentina, Chile, Guatemala, Honduras y El Salvador–, a pesar del hecho de que no existía un marco legal propiamente definido.

De hecho, es a raíz de la crisis surgida en América Central durante la década de 1980 y de la gran afluencia de personas solicitantes de asilo provenientes de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, que comenzaron a manifestarse importantes lagunas y fricciones en la aplicación única y/o complementaria de ambos esquemas de protección,⁸ situación que motivó al gobierno mexicano a buscar instituciones y mecanismos que dieran respuesta a esta llegada masiva de personas que buscaban refugio en nuestro país. En este tenor se crea la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (en adelante referida como COMAR), un órgano interse-

cretarial conformado por las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores y del Trabajo enfocado a la asistencia de personas reconocidas como refugiadas, y se firma un acuerdo con el ACNUR⁹ por medio del cual se reconoce el trabajo de esta Oficina en el reconocimiento de la condición de refugiado en nuestro país.

Cabe precisar, sobre este respecto, que a lo largo de estos años no existió una caracterización formal del concepto de refugiado dentro de la legislación mexicana –de modo que el reconocimiento que se hacía a estas personas era como visitantes fronterizos temporales–, remitiendo el proceso para el reconocimiento de refugiados a lo dispuesto en la Ley General de Población y su Reglamento.

Es, finalmente, hasta el año 2000, tras la ratificación de México de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo¹⁰ de 1967, que el gobierno mexicano comienza a asumir el proceso de reconocimiento del asilo en su territorio; y hasta enero de 2011, que se dota a nuestro ordenamiento de un marco jurídico apropiado que asegura la protección a refugiados, asilados políticos y quienes reciben protección complementaria.

No obstante lo anterior, organizaciones de la sociedad civil, la academia y algunos organismos internacionales continuaron señalando algunas de las fallas de sustantivas y operativas de este esquema propuesto parte del Estado mexicano, sobre todo aquello relacionado con la falta de armonización de la legislación nacional con los distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y protección internacional; ello conminaría a distintos actores políticos en nuestro país a promover reformas encaminadas a perfeccionar el marco legal en la materia, logrando en octubre de 2014, reformas importantes a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

Sin embargo, y muy a pesar de los alcances proyectados por la Ley, la resolución de la terminología de asilo no resultó del todo bien lograda. Como lo explica Sin Fronteras en su informe “Evolución y Retos del Asilo en México”:

“Antes de la adopción de la Convención del 51 y de la creación del ACNUR, existían instrumentos regionales que adecuaban la figura del asilo a una re-

alidad completamente diferente a la que se vivió en Europa: no se enfrentaban conflictos internacionales, sino golpes de estado o guerras civiles. Fue así como surgieron instrumentos básicos como las Reglas de Lima, que reglamentaban el asilo diplomático; el Tratado de Montevideo de 1889, que –entre otras cosas– reconocía el derecho de asilo a los “delincuentes políticos”; la Convención sobre Asilo de 1928 y la Convención de Asilo Político de 1933. Posteriormente, otros documentos perfeccionaron las figuras de protección, como las Convenciones sobre Asilo Diplomático y Asilo Territorial de 1954, ambas en el marco de la OEA. Sucesivamente se promulgaron los instrumentos de derechos humanos por excelencia de la región, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La distinción en las primeras décadas del siglo XX consistía en lo siguiente: dada la dificultad que tenían las personas con necesidad de protección internacional para llegar a otros territorios, se permitió que quienes eran considerados como perseguidos políticos accedieran a la protección internacional sin necesidad de cruzar la frontera, sino únicamente entrando a las embajadas de otros países (principio de extraterritorialidad). Una vez que la persona, de manera discrecional, era declarada “asilado político” podía obtener un salvoconducto para salir de su país y gozar de la protección del país de acogida. A contrario sensu, la figura de “refugio” hace referencia a quienes, tras cruzar las fronteras, solicitan la protección internacional e inician un procedimiento de elegibilidad que debe observar todas las formalidades del debido proceso, acogiéndose a cualquiera de las razones contenidas en los instrumentos internacionales de la materia (raza, nacionalidad, religión, etc.), y no exclusivamente a los motivos políticos.

En nuestra región se extendió la idea del “asilo” como una figura latinoamericana, que encontramos en diversos tratados regionales, en alusión principalmente al “asilo político”, mientras que el mal llamado “refugio” fue entendido como la figura adoptada por el derecho internacional, cuyo principal instrumento es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. No obstante, en ambos casos estamos ante el derecho de una

persona a ser protegida por un Estado cuando el suyo de origen es incapaz de hacerlo.”¹¹

La diferenciación entre estas dos figuras dentro de nuestro marco legal obedece, precisamente, al contexto particular antes mencionado. No obstante, resulta vital diferenciar apropiadamente dentro de nuestra legislación la figura de asilo como un derecho humano. Un derecho que fue reconocido por el Estado mexicano a nivel constitucional con la reforma realizada al párrafo segundo del Artículo 11 de este ordenamiento jurídico en julio de 2016, de conformidad con los compromisos asumidos por parte del Estado mexicano a nivel internacional en materia de derechos humanos y protección internacional de personas.

De esta forma, debe reconocerse expresamente esta sutil diferenciación en la Ley, razón por la que la presente propuesta propone la modificación del artículo 2, a manera de subsanar la confusión de términos que aparece en nuestra legislación vigente respecto de los términos “asilo”, “asilo político” y “asilado político”. Reconocer, en este sentido, la figura del asilo como “la protección internacional por parte del Estado Mexicano a un extranjero que la solicita”, por motivos de persecución o amenaza por cualquiera de las causales reconocidas en los instrumentos internacionales en la materia de los que México forma parte –tanto en la Convención sobre el Estatuto de la Condición de Refugiados, como en la Declaración de Cartagena–, distinto del asilo político y de la figura de asilado político, la cual refiere al extranjero que encontrándose en el supuesto establecido en el artículo 61 de la Ley,¹² recibe la protección del Estado Mexicano.

B. Adecuación de los términos utilizados en la Ley: “fundados temores” y “protección complementaria”

Siguiendo los estándares trazados por el ACNUR en su “Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado”, se propone modificar el sentido y alcance del término “fundados temores”, entendido en su concepción actual como “[l]os actos y hechos que den o hayan dado lugar a una persecución, y que por su naturaleza, carácter reiterado, o bien, por una acumulación de acciones por parte de un tercero, ponen o podrían poner en riesgo la vida, la libertad o la seguridad de una persona.”¹³

Teniendo en consideración la integración dual de esta formulación, tanto en términos subjetivos –idea de “temores”– como objetivos –la noción de “fundados”–, se propone modificar el alcance de este término a “los actos y hechos que podrían dar lugar a una persecución en el caso de retorno al país de origen, y que podrían poner en riesgo la vida, la libertad o la seguridad de una persona”, lo cual en términos del cumplimiento de altos estándares en materia de derechos humanos, refugiados y protección internacional de personas colocaría al Estado mexicano a la vanguardia en el reconocimiento de situaciones que no necesariamente están basadas en la experiencia personal del solicitante. Ello en atención a aquello ocurrido a parientes, amigos u otros miembros del grupo étnico, religioso, nacional o social al que pertenece el solicitante, lo cual puede ser indicio suficiente para considerar fundado su temor de convertirse, él también, en víctima de persecución.

Al respecto conviene tener presente lo señalado por ACNUR en estas situaciones:

“45. (...) Cabe presumir que una persona tiene temores fundados de ser perseguida si ya ha sido víctima de persecución por una de las razones enumeradas en la Convención de 1951. Sin embargo, el término “temor” no se refiere sólo a las personas que de hecho ya han sido perseguidas, sino también a las que desean evitar una situación que entraña un riesgo de persecución.

46. Las expresiones “temor de ser perseguido” o incluso “persecución” suelen ser ajenas al vocabulario usual del refugiado. En realidad, un refugiado sólo raramente alegará su “temor de ser perseguido” en esos términos, aunque a menudo ello esté implícito en su relato. (...)

53. Puede ocurrir, además, que un solicitante haya sido objeto de diversas medidas que de por sí no supongan persecución (por ejemplo, de diferentes formas de discriminación), combinadas en algunos casos con otros factores adversos (como el clima general de inseguridad en el país de origen). En tales situaciones, los diversos elementos implicados pueden, considerados en conjunto, haber producido en la mente del solicitante efectos que justifiquen adecuadamente, por “motivos concurrentes”, la alegación de fundados temores de ser perseguido. Ni

que decir tiene que es imposible enunciar una norma general relativa a los motivos concurrentes que pueden servir de base para reivindicar válidamente la condición de refugiado. Ello dependerá necesariamente del conjunto de circunstancias, en especial del contexto geográfico, histórico y etnológico del caso de que se trate.”¹⁴

Dado el carácter subjetivo del elemento de “temor” contenido en la definición misma de refugiado, deberá realizarse, en cada caso, una evaluación de las declaraciones del solicitante de la condición de refugiado, sumada a la valoración sobre la situación imperante en su país de origen a fin de examinar los elementos contextuales que dan credibilidad al relato del solicitante. En este orden de ideas, los temores del solicitante deben de considerarse como “fundados” en caso de que se pueda demostrar, en medida razonable, que la permanencia en su país de origen se ha hecho intolerable por las razones indicadas en la definición misma de refugio, o bien, que por esas mismas razones, le resultaría intolerable en caso de regresar a él.

Por otra parte, la propuesta de modificación a la definición de protección complementaria contenida en la fracción VII del artículo 2 de la Ley, obedece a la armonización que busca realizarse en materia de estándares internacionales asumidos por el Estado mexicano por medio de distintos compromisos internacionales, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y Convención Internacional para la Protección de todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas.

La propuesta de modificación propone, en este sentido, reconocer las amenazas y/o peligros contra la libertad, integridad y/o seguridad a que estaría expuesto todo solicitante en caso de regresar a su país de origen, razón por la que el Estado mexicano, en su caso, debe otorgarle la protección complementaria a que refiere la ley en comento, en concordancia con el principio de no devolución afirmado por el Estado mexicano con la suscripción y ratificación de los tratados internacionales antes referidos, en conjunto con aquello dispuesto por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados,¹⁵ la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁶ y la Convención Interamericana

na para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.¹⁷

En el mismo tono, incluir a esta redacción el peligro de ser sometido a desaparición forzada o bien, que sería juzgado por tribunales de excepción o ad hoc, con fundamento en lo dispuesto, a nivel internacional, en la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas¹⁸ y la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura¹⁹ y, a nivel nacional, en la recientemente promulgada Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.²⁰

Y por último, hacer el reconocimiento expreso dentro de los distintos preceptos contenidos en la Ley de la protección debida que debe asegurarse por parte del Estado mexicano y sus autoridades, a aquéllos solicitantes y personas a las que se les ha otorgado la protección complementaria (propuesta de modificación del párrafo primero del artículo 28 de la Ley), incluyendo la supresión de cualquier consideración que excluya la posibilidad de ser otorgada la protección complementaria conforme al Derecho Internacional de los Refugiados –a saber: la comisión de un delito contra la paz, el crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, de los definidos en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano; la comisión fuera del territorio nacional de un delito calificado como grave, antes de su internación al mismo, o la comisión de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas–.²¹

C. Inclusión de los principios internacionales en materia de derechos humanos dentro de la Ley.

Tomando como referencia las distintas reformas hechas a la Constitución en junio de 2011 –enfocadas en armonizar gran parte de los compromisos internacionales adquiridos por parte del Estado mexicano en materia de derechos humanos dentro de nuestro sistema normativo interno–, es posible afirmar la consolidación del sistema de respeto, promoción, protección y defensa de los derechos humanos en nuestro país.

Justamente la reafirmación contenida dentro de los seis párrafos que componen el artículo 1 constitucional, posibilita al Estado mexicano el reconocer, inter-

pretar y asegurar la protección más amplia y en todo tiempo, de las normas de derechos humanos reconocidas por este cuerpo normativo, así como los distintos instrumentos internacionales de los que México forma parte.

A partir de ello, es que se propone adecuar los siguientes artículos de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político a fin de reconocer expresamente dentro de esta legislación secundaria, algunos de los principios de derechos humanos más relevantes en materia de protección internacional a personas, entre ellos:

a) Incluir en la redacción del artículo 4 de la Ley en comento, la responsabilidad de “todas las autoridades involucradas” en la aplicación e interpretación de esta legislación secundaria –y no exclusivamente de la Secretaría de Gobernación– de conformidad con el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de nuestro país al reconocer que los “compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional”.²² En esta tesitura, reafirmar dentro de la redacción de este precepto el compromiso del Estado mexicano ya reconocido en el párrafo segundo del artículo 1 constitucional, al “favorecer en todo tiempo la protección más amplia de los derechos” de los asilados políticos, refugiados, de quienes reciban protección complementaria y de las personas solicitantes.

b) En el mismo sentido, incluir en la redacción del artículo 5 de esta Ley, la referencia expresa a la protección de datos personales y al principio pro persona²³ reconocidos por los artículos 1 y 6 constitucionales, como principios que deben observarse en la aplicación de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

c) Añadido a estos principios y criterios que guían la observancia de esta norma secundaria, introducir la perspectiva de género²⁴ como un criterio observado por el Estado mexicano, el cual reconoce las necesidades específicas de protección de mujeres y miembros de la comunidad LGBTTTI,²⁵ quienes experimentan un riesgo adicional de vulnerabilidad por razones de género. En este sentido, reconocer este criterio dentro de la Ley posibilita a las autori-

dades el aplicar la perspectiva de género de manera transversal, no únicamente en la atención de solicitantes de asilo, sino en el análisis y la evaluación de cada caso en particular.²⁶

d) En el mismo tono, introducir el principio de transparencia, como parte de los compromisos del Estado mexicano a nivel interno e internacional para favorecer la generación de conocimiento público al transparentar la gestión pública por medio de la difusión oportuna, verificable, inteligible, relevante e integral; así como favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de forma que éstos puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.

e) Y por último, reconocer expresamente dentro de los principios y criterios que guían la interpretación y aplicación de esta legislación, el principio de debido proceso, como parte de los compromisos nacionales e internacionales asegurados por el Estado mexicano a todas las personas que se encuentran en su territorio —el cual debe, asimismo, integrarse explícitamente en los distintos artículos contenidos en la Ley que hacen referencia al procedimiento que inicia el solicitante para el reconocimiento de la calidad de refugiado, asilado político y el otorgamiento de la protección complementaria, así como al recurso de revisión correspondiente—.

D. Cumplimiento de las garantías del debido proceso dentro del procedimiento administrativo que se inicia al solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

Fijando como referencia los estándares internacionales en materia de derechos humanos y lo propio fijado por el artículo 11 de la Constitución, el derecho de buscar y recibir asilo comprende igualmente el derecho de todo solicitante de protección internacional a ser escuchado por la autoridad responsable acorde a los principios y garantías debidamente fijados en la Ley.

Este es un derecho que concentra distintas garantías, tales como que el procedimiento se encuentre previamente definido por una Ley, que se cumplan con garantías mínimas del debido proceso, que toda solicitud sea debidamente analizada por una autoridad reconocida para tal efecto e igualmente, que exista un recurso efectivo en contra la decisión o resolución que se tome al respecto. Garantías ya incluidas en la Ley so-

bre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político vigente.

Si bien la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 así como su Protocolo de 1967, no establecen un procedimiento modelo para la determinación de la condición de refugiado, los estándares previstos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y lo previsto dentro del esquema internacional de protección a personas con necesidad de protección internacional, sí prevén que todo procedimiento interno para determinar la condición de refugiado debe de salvaguardar las garantías del debido proceso.

Sobre este respecto existen precedentes importantes, como aquello desarrollado dentro del sistema interamericano —de manera específica, por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos—, respecto del Caso de la Familia Pacheco Tineo vs. El Estado Plurinacional de Bolivia; una resolución que sienta los parámetros del debido proceso dentro de los procedimientos para determinar la condición de refugiado o asilo en la región. Justificadamente, este órgano se encargó de definir que:

“[d]e acuerdo a la jurisprudencia constante de los órganos del sistema interamericano, las garantías del debido proceso no se limitan a los recursos judiciales sino que aplican a todas las instancias procesales incluyendo [...] los procedimientos para la determinación del estatuto de refugiado así como todo procedimiento que pueda culminar con la expulsión o deportación de una persona. Desde esta perspectiva, el objeto y fin de las protecciones establecidas en los artículos 22.7 y 22.8 de la Convención Americana establecen ciertas especificidades en la satisfacción del derecho a las garantías del debido proceso en el marco de procedimientos relativos al alcance de dichas normas.”²⁷

Al respecto, la Corte se encargaría de definir las obligaciones que tienen los Estados en lo que se refiere a las garantías mínimas del debido proceso para estos procedimientos de reconocimiento. En este sentido, destaca:

“a) deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal, para someter su solici-

tud ante las autoridades. En este sentido, el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender y, en su caso, se le debe dar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante de ACNUR;

b) la solicitud debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal;

c) las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa;

d) con la finalidad de proteger los derechos de los solicitantes que puedan estar en riesgo, el procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de los datos del solicitante y de la solicitud y el principio de confidencialidad;

e) si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar la información sobre como recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello, según el sistema vigente, a fin de que se considere formalmente la decisión adoptada; y

f) el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada.”²⁸

Garantías que han sido retomadas por otros organismos de derechos humanos, como el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, que entre sus “Principios y Directrices básicos sobre los recursos y procedimientos relacionados con el derecho de toda persona privada de libertad a recurrir ante un tribunal”, señala que:

“42. Los no nacionales, incluidos los migrantes, independientemente de su situación, los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas, en cualquier situación de privación de libertad deben ser informados de los motivos de su detención y de sus de-

rechos en relación con la orden de detención. Ello comprende el derecho a interponer un recurso ante un tribunal para impugnar la arbitrariedad y la legalidad y la necesidad y la proporcionalidad de la detención, y recibir sin demora una reparación adecuada y accesible. Comprende también el derecho de las personas mencionadas a la asistencia jurídica de conformidad con el requisito básico de la prestación rápida y eficaz de asistencia jurídica, en un lenguaje que utilicen y en un medio, modo o formato que entiendan, y el derecho a la asistencia gratuita de un intérprete si no comprenden o no hablan el idioma empleado en el tribunal.

43. Con independencia del órgano responsable de la orden de detención, administrativa o de otro tipo, se debe garantizar a esos no nacionales el acceso a un tribunal que tenga la potestad de ordenar la inmediata puesta en libertad o modificar las condiciones de la puesta en libertad. Se los debe llevar sin demora ante una autoridad judicial ante la cual deben tener acceso a exámenes automáticos, regulares y periódicos de que la detención sigue siendo necesaria, proporcional, legítima y no arbitraria. Ello no excluye el derecho a interponer un recurso ante un tribunal para impugnar la legalidad o la arbitrariedad de la detención.

44. Los recursos contra las resoluciones relativas a la detención de inmigrantes deben ser suspensivos para evitar la expulsión antes del examen caso por caso de los migrantes en detención administrativa, independientemente de su situación.

Es imprescindible que la Ley haga referencia expresa a los estándares mínimos de debido proceso que deben ser obedecidos en el marco del procedimiento para determinar la condición de refugiado.”²⁹

Tema que también ha sido retomado por parte del Comité de Derechos Humanos de la ONU, el cual subraya la necesidad de todo procedimiento de asegurar la intervención y ayuda de intérpretes con el fin de facilitar la comunicación entre autoridades y solicitantes que necesiten de esta asistencia, fortaleciendo así el entendimiento del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado de toda persona solicitante.³⁰

Por otra parte, resulta importante destacar aquello

identificado por la CIDH en su Informe sobre Movilidad Humana, donde se detallan algunas de las fallas recurrentes dentro del procedimiento administrativo de reconocimiento de la condición de refugiado, focalizadas en la mala o nula información respecto de los motivos de ingreso y detención de migrantes en estaciones migratorias, el procedimiento migratorio en sí mismo, la duración de la detención, el derecho a solicitar asilo, el derecho de comunicarse con sus familiares o personas cercanas, y el derecho a recibir asistencia y representación legal. Garantías mínimas que no obstante se encuentran detalladas en la Ley, presentan serias dificultades en su implementación y puesta en práctica por parte de las autoridades migratorias.

Es, precisamente sobre estos rubros identificados, que las presentes propuestas de reforma a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, plantean fortalecer el esquema de garantías del debido proceso contenidas en este cuerpo normativo, acorde a los compromisos internacionales de México en materia de protección internacional y de respeto a los derechos humanos.

De esta forma, partiendo de lo señalado en la sentencia del Caso Pacheco Tineo ante la Corte Interamericana se propone de forma específica:

- 1) Reconocer la obligación del Estado mexicano y sus autoridades de expedir a cada solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado y a sus dependientes, una constancia de trámite respecto del inicio de su solicitud (párrafos primeros y segundo del artículo 22 de la Ley);
- 2) Incluir de manera expresa la obligación del Estado mexicano y sus autoridades de fundar y motivar debidamente toda decisión relacionada con el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, incluyendo, en su caso, la decisión del recurso de revisión a que tiene derecho todo solicitante (artículos 12, 24 y 25 de la Ley);
- 3) La mención expresa del derecho a un recurso efectivo con que cuenta todo solicitante de protección internacional contra las resoluciones dictadas por las autoridades dentro de este procedimiento, poniendo especial énfasis en el carácter imparcial, motivado e individualizado de cada resolución emitida al respecto (artículos 25 de la Ley);

4) La inclusión expresa del derecho de toda persona solicitante de recibir orientación, asistencia y representación jurídica adecuada a lo largo de todo el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, en razón de las circunstancias de vulnerabilidad que estas personas presentan dada su condición (fracción IX del artículo 15) –incluyendo el procedimiento de cesación, revocación o cancelación del reconocimiento de la condición de refugiado (artículo 40 de la Ley) –; y, en este mismo tenor, asegurar este derecho con la inserción expresa dentro del artículo 19 (párrafo segundo), del acceso que debe garantizar la Secretaría de Gobernación al servicio de defensoría pública, de conformidad con lo establecido por la ley en la materia;

5) Ligado a lo anterior, la referencia expresa del derecho de todo solicitante a tener acceso (por sí mismo o a través de su representante) a todos los documentos relativos al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado o el otorgamiento de protección complementaria –integrados en un expediente (propuesta de inclusión de un párrafo tercero del artículo 24)–, así como a obtener copia de ellos para su defensa (párrafo tercero del artículo 19), y

6) Por último, la precisión debida, respecto a la obligación del Estado mexicano de informar debidamente a toda persona que por su situación pueda ser reconocida con la condición de refugiado, haciendo hincapié en el hecho de asegurar la asistencia de intérpretes, instituciones que aseguren la tutela en casos de niñas, niños y adolescentes y, asimismo, la asistencia de organismos públicos y privados de derechos humanos –a nivel nacional e internacional– vigilantes del respeto a principios y normas de derechos humanos y protección internacional.³¹

E. Respeto del principio de unidad familiar en las resoluciones adoptadas en el marco del procedimiento iniciado por solicitantes de reconocimiento de la calidad de refugiado y quienes reciben protección complementaria.

La familia es universalmente reconocida como elemento natural y fundamental de la sociedad, condición que es reconocida por el Estado y la sociedad en su conjunto, confiriéndole distintas medidas de protec-

ción y asistencia con el objeto de asegurar esta unidad fundamental.

El derecho a la vida familiar es reconocido por distintos instrumentos internacionales, de la misma forma en que se encuentra protegido por numerosos marcos jurídicos a nivel interno y regional. Ello nos lleva a reflexionar que se trata, efectivamente, de un derecho de alcance universal reconocido a todos los seres humanos por el simple hecho formar parte de esta condición humana. En este orden de ideas, el derecho a la unidad familiar implica para el caso de aquéllos que solicitan de una protección internacional el derecho a la reunificación familiar en el país de asilo, con el fin de asegurar la integridad, organización y desarrollo de esta unidad fundamental dentro del Estado que ha reconocido la condición de refugiado, de asilado político o que ha otorgado una protección complementaria.

Al respecto, el artículo 5 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político contienen una referencia expresa a este principio. No obstante, como resulta evidente de la lectura de esta Ley, parece no existir una armonía en la redacción de los preceptos que integran esta legislación en materia de protección internacional. Como lo han advertido el ACNUR y otras organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, existen algunas de disposiciones establecidas en artículos de esta Ley —específicamente el artículo 58— que pueden ser consideradas contradictorias con el principio de unidad familiar, al limitar la reunificación familiar y el reconocimiento por derivación de la condición de refugiado, con el grado de dependencia y capacidad económica, sin considerar el perfil y circunstancias particulares en cada caso individual.

Sobre este respecto, como lo establece acertadamente el ACNUR, la implementación del derecho a la unidad familiar en el contexto de los refugiados requiere no sólo que el Estado se abstenga de acciones que perturbarían la vida e integridad de esta unidad básica, sino que se actúe para permitir que una unidad familiar dispersa pueda reunirse de nuevo sin que ello implique poner en riesgo a los integrantes de la misma, dada la situación de peligro vivida en el país de origen. En este sentido, se confirma la universalidad de este derecho contemplado en el marco del Derecho Internacional Público, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, razones por las que este principio no puede verse trans-

gredido por limitaciones o alcances de naturaleza migratoria o alguna otra consideración de seguridad interna, razón que nos lleva a proponer una reforma específica en este orden.³²

Ello, teniendo en consideración también, lo señalado por distintos organismos internacionales como el Comité de Derechos Humanos de la ONU y lo propio asentado por la CIDH, los cuales entrelazan el tema de refugiados con las distintas discusiones en el seno de Naciones Unidas y el sistema interamericano en torno a la necesidad de fortalecer las medidas que buscan asegurar la unidad y reunificación de las familias, sobre todo en situaciones cuando la separación de sus miembros depende de razones de tipo político, económico o similares.³³

De tal suerte que, la propuesta de reforma aquí contenida propone, entre otras cosas, lo siguiente:

- 1) Armonizar la redacción del artículo 9 de la Ley al incorporar el principio de “unidad familiar” como uno de los principales objetos que deben protegerse por las autoridades implicadas en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, junto con la organización y desarrollo de la familia y el principio de interés superior del niño.
- 2) Reconocer la facultad de la Secretaría para autorizar por derivación el otorgamiento de la protección complementaria, atendiendo al principio de unidad familiar y las finalidades de reunificación familiar que el Estado mexicano ha reconocido por medio de distintos compromisos internacionales³⁴ (artículo 58 de la Ley).
- 3) Reconocer de forma expresa dentro de este precepto “otras formas análogas de unión reconocidas por la ley”, abonando, los avances legislativos en materia del reconocimiento de otras formas de unión entre personas del mismo sexo en algunas legislaciones estatales y/o extranjeras, de conformidad con lo desarrollado dentro de los esquemas regional e internacional de derechos humanos.
- 4) Adecuar la redacción final del primer párrafo del artículo 58, reconociendo la unidad familiar a partir del vínculo de “dependencia social, económica o emocional”³⁵ hacia el refugiado o el beneficiario de la protección complementaria, para aquéllos casos

en que se favorece la reunificación familiar y se reconoce por derivación la condición de refugiado o beneficiario de la protección complementaria por parte de la Secretaría.

5) Por último, y en virtud de los compromisos del Estado mexicano en materia de protección a los derechos de niñas, niños y adolescentes, priorizar la reunificación familiar dentro de territorio nacional de los familiares de niños, niñas y adolescentes refugiados o beneficiarios de la protección complementaria.³⁶

Derechos de los solicitantes de la condición de refugiado y quienes reciben protección complementaria.

A. Observancia del principio de no devolución

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 consagra el derecho de un refugiado a ser protegido de un regreso o devolución forzosa. Asimismo, en términos de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura y la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas, se reconoce el “derecho de toda persona” de no ser expulsada o devuelta al territorio de otro país donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a desaparición forzada, tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes o bien, que sería juzgado por tribunales de excepción o ad hoc.

El alcance de este principio implica la prohibición para los Estados de practicar la “devolución o rechazo en frontera”, entendida en el contexto del Derecho Internacional de los Refugiados como el “rechazo a dejar entrar a un solicitante de asilo a un país de acogida potencial”.³⁷ Un derecho que se encuentra ya contenido dentro de la legislación secundaria en comento. No obstante, el objetivo de la presente propuesta de modificación a la Ley busca reforzar la formulación de este principio dentro del cuerpo de esta legislación secundaria, integrando en la redacción del artículo 6:

1) La inclusión de las modalidades de rechazo en frontera que se presentan comúnmente en la práctica de esta norma secundaria. Es decir, incluir la pro-

hibición expresa para las autoridades que dan cumplimiento a las normas en esta materia, de rechazar en frontera o de devolver “directa e indirectamente”³⁸ a todo solicitante o refugiado cuya vida peligre por los motivos señalados en el artículo 13 de la Ley.

2) La inclusión debida en la redacción de este artículo de categorías ya reconocidas en distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y del Derecho Internacional de los Refugiados de los que forma parte nuestro país, como desencadenantes de la protección internacional a personas. Específicamente, de situaciones en que peligro o pueda verse amenazada no únicamente la vida, sino también la “integridad, seguridad o libertad” por los motivos ya señalados en el artículo 13 de la Ley.

3) La inserción de causales que desencadenan el funcionamiento de los mecanismos de protección internacional, reconocidas en tratados internacionales sobre materias específicas –tortura y desaparición forzada de personas– de los que el Estado mexicano forma parte. Particularmente, situaciones de “desaparición forzada o bien, la posibilidad de ser juzgado por tribunales de excepción o ad hoc”, las cuales, manifiestamente, podrían amenazar o poner en peligro la vida, integridad, seguridad o libertad de una persona, razón por la cual se ve forzada a solicitar asilo en otro país.³⁹

4) La propuesta de redacción del párrafo cuarto del artículo 21 de la Ley –el cual complementa al párrafo que le antecede– al considerar la obligación del Estado mexicano y sus autoridades de tomar las medidas necesarias para que el solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado pueda ratificar su solicitud y, en este acto, garantice el cumplimiento del principio de no devolución consagrado en los instrumentos internacionales antes referidos.

B. Derecho a no ser discriminado por motivos de orientación sexual o identidad de género

De acuerdo a lo establecido por el ACNUR en su “Informe mundial sobre los esfuerzos del ACNUR para proteger a solicitantes de asilo y refugiados lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex” del año 2015,

a nivel mundial persiste una situación de “discriminación legislativa, social y cultural contra las personas LGBTI [...] como un fenómeno generalizado [...]”, y que este tipo de discriminación obstaculiza de manera significativa los esfuerzos de protección del ACNUR enfocados hacia [est]a población (...)”⁴⁰

En México, esta situación de discriminación ha sido evidenciada tanto por distintas organizaciones de la sociedad civil, Comisiones estatales y Nacional de Derechos Humanos, como también por actores como el ACNUR, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Organización Internacional para las Migraciones, todos los cuales coinciden con la grave discriminación y violencia que se ejerce contra los miembros de la comunidad LGBTI solicitantes de asilo, incluidos: la violencia y/o acoso por parte de los miembros de la comunidad de solicitantes de asilo y refugiados e incluso por miembros de su familia; interrogatorios insensibles e inapropiados en las distintas etapas del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado; la intolerancia, el acoso y la violencia por parte de agentes estatales y no estatales en los países de acogida –socavando la posibilidad de la integración local como una solución duradera–; la discriminación y amenazas de seguridad en el alojamiento, la asistencia médica, y el empleo por agentes estatales y no estatales; la exclusión en el acceso a servicios básicos; la detención arbitraria e, incluso el sometimiento a violencia sexual y de género o sexo de supervivencia en el desplazamiento forzado.⁴¹

Circunstancias que obligan al gobierno mexicano a actuar de conformidad con su marco legal interno e internacional, proponiendo en esta propuesta la inclusión expresa dentro del artículo 8 de la Ley, de la “orientación sexual e identidad de género” como motivos de discriminación que deben ser considerados por las autoridades que aplican esta Ley, para adoptar medidas que estén a su alcance para evitar la discriminación de solicitantes, refugiados y quienes reciban protección complementaria con una orientación sexual o identidad de género distinta.

C. Protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes

El reconocimiento expreso del principio del interés superior del niño que realiza el Estado mexicano en la

Ley, busca, precisamente, guiar la interpretación y aplicación de los preceptos contenidos en esta norma secundaria, reafirmando el compromiso del Estado mexicano y sus autoridades en la protección de niñas, niños y adolescentes dentro del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado o, en su caso, el otorgamiento de la protección complementaria, de conformidad con lo establecido por distintas normas de derechos humanos y de protección internacional del orden nacional e internacional.⁴²

La determinación del interés superior, en palabras del ACNUR:

“(...) describe el proceso formal, dotado de garantías procesales estrictas, establecido para determinar el interés superior del niño, especialmente en la adopción de las decisiones importantes que le afecten. Debe asegurar la adecuada participación del niño sin discriminación, involucrar a las personas expertas en áreas relevantes encargadas de tomar las decisiones y equilibrar todos los factores relevantes para valorar la mejor opción.”⁴³

En este tenor, y a efecto de armonizar el contenido y redacción de la Ley con este principio se proponen las siguientes modificaciones:

1) La inclusión de un párrafo segundo en la redacción del artículo 9, el cual hace una referencia expresa a la protección que asegura el Estado mexicano a niñas, niños y adolescentes solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, por virtud de lo dispuesto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

2) Reconociendo el principio de no privación de la libertad dentro del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado de forma conjunta con el principio de interés superior del niño, se propone eliminar el párrafo segundo del artículo 20 de la Ley vigente, el cual hace referencia a la situación en que un solicitante –niña, niño o adolescente– se encuentre o sea admitido dentro de una estación migratoria, lo cual es manifiestamente contrario a la criterio general de no privación de la libertad de solicitantes de asilo que se pretende reafirmar en la Ley.

3) Reconocer en la redacción del párrafo séptimo del artículo 21, la protección debida del Estado me-

xicano a los derechos de niñas, niños y adolescentes dentro de las entrevistas que forman parte del proceso de obtención de información, análisis, valoración y resolución del reconocimiento de la condición de refugiado por parte de las autoridades correspondientes, incluyendo la o las entrevistas, “en su caso, con otros miembros adultos de su grupo familiar”; garantizando con ello, el cumplimiento del principio del interés superior del menor reconocido como guía en la aplicación de esta Ley.

D. Ampliación y eliminación de los plazos para las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado

Atendiendo a distintas recomendaciones advertidas por parte del ACNUR, así como diversas organizaciones de la sociedad civil respecto de problemáticas y obstáculos comunes presentes en el procedimiento de reconocimiento de la calidad de refugiado, se observa que gran parte de los plazos fijados dentro del procedimiento –tanto a cargo del solicitante como de las autoridades correspondientes– no se ajustan a los tiempos que ocurren regularmente en la práctica.

Retomando el principio de debido proceso que se propone incluir como parte de los principios y criterios que deben guiar la aplicación de esta Ley, el establecimiento por parte de los órganos del Estado mexicano de plazos razonables dentro del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, se observa como una reforma necesaria –atendiendo también, a los compromisos en materia de derechos humanos a que se encuentra obligado el Estado mexicano por virtud de tratados internacionales de los que nuestro país forma parte–.

En este sentido se propone de forma específica:

1) Ampliar el plazo establecido en el artículo 11 de la Ley para el solicitante de ratificar, por sí mismo, la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado presentada por su representante legal o por interpósita persona, a “diez días hábiles”. Si bien no existen estándares internacionales ni doctrina que hagan referencia a un plazo específico para la presentación de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, la consideración básica es que tales plazos deben ser siempre razonables y flexibles, además de permitir excepciones.

2) Eliminar los plazos establecidos en los párrafos primero y segundo del artículo 18 de la Ley, relativos a los plazos en que el solicitante debe presentar su solicitud reconocimiento de la condición de refugiado ante la Secretaría, por ser contrarios al espíritu de lo establecido en el párrafo segundo del artículo 11 constitucional que al respecto reconoce “el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo”. Negar o restringir el derecho al asilo en base a un formalismo –como es el plazo de 30 días hábiles fijados por la Ley vigente– implica una restricción innecesaria y una violación al derecho humano de toda persona de buscar y recibir asilo, reconocida por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Refugiados; razón por la que se propone adecuar la redacción de este artículo “sin que este derecho se sujete a plazo alguno.”

E. Acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de todo solicitante de protección internacional

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 reconoce una serie de derechos para aquellas personas reconocidas con esta condición, entre ellos: los derechos de propiedad intelectual e industrial, el derecho de asociación, el acceso a la justicia, el derecho a un empleo remunerado, a trabajar por cuenta propia, a desempeñarse en profesiones liberales, el derecho de vivienda, el derecho a una educación pública, derecho a la asistencia pública, así como el derecho a ser protegido en su trabajo por la legislación nacional y tener derecho a la seguridad social; los cuales parecerían limitarse a personas a las que se ha reconocido efectivamente como refugiados. No obstante, la apreciación anterior, dentro del Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado formulado por el ACNUR se describe en sus Principios Generales que:

“De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.”⁴⁴

Por otra parte, resulta fundamental tener presentes los compromisos internacionales del Estado mexicano en la materia. Al respecto, cabe mencionar la adhesión de México al Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales⁴⁵ dentro del esquema universal, y la ratificación del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”⁴⁶ dentro del sistema interamericano, los cuales reconocen estos derechos independientemente de la nacionalidad, situación migratoria o de apatridia o cualquier otra condición que se pueda argumentar.

Como lo señala la CIDH:

“Al igual que los derechos civiles y políticos, el principio de universalidad de los derechos económicos, sociales y culturales aplica para todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados, sin que sean permisibles distinciones en razón de su nacionalidad, situación migratoria, apatridia o cualquier otra condición social. La Comisión estima necesario destacar que independientemente de la nacionalidad o de la situación migratoria de las personas, de conformidad con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “el Protocolo de San Salvador”), los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias tanto en el orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su nivel de desarrollo, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.”⁴⁷

En este sentido se propone establecer la mención expresa dentro del artículo 19 Bis de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, respecto del derecho de todo solicitante de la condición de refugiado para:

1) Acceder a servicios educativos provistos por los sectores público y privado conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;

2) De igual forma, acceder en condiciones de igualdad a una vivienda digna y decorosa, a una alimentación de calidad y a otras medidas para cubrir sus necesidades básicas;

3) Disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como el derecho a recibir una atención médica⁴⁸ con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud, y

4) Por último, acceder a un trabajo remunerado, incluyendo el acceso a la formación y capacitación profesional.

Derechos ya reconocidos a nivel interno para el caso de refugiados previamente reconocidos por la autoridad administrativa de este procedimiento, los cuales deben hacerse extensivos para los solicitantes de asilo y quienes reciben la protección complementaria, de conformidad con lo dispuesto por tratados internacionales de los que México es parte.

F. Principio de no privación de la libertad de personas con necesidad de protección internacional

La práctica de la detención de solicitantes de asilo y migrantes que ingresan o permanecen de forma irregular en el territorio, se ha convertido en una práctica habitual de los gobiernos de algunos países, quienes utilizan esta medida como un medio para administrar sus fronteras.

No obstante, aunque la migración irregular represente un desafío tanto para la integridad de las fronteras como para el funcionamiento eficiente de los sistemas de asilo, los gobiernos tienen la obligación de tratar a toda persona que cruce sus fronteras de una manera digna y humanitaria, de conformidad con lo establecido en la propia normatividad internacional de los derechos humanos y lo establecido por las normas de protección internacional de personas. Los derechos a la libertad y a la seguridad son, en este sentido, derechos fundamentales de toda persona, lo cual se traduce en el reconocimiento de una prohibición de cualquier tipo de detención arbitraria, fortalecida por el derecho a una libre circulación.

Sobre este respecto, resulta vital partir de lo planteado por el artículo 11 Constitucional, el cual establece:

“Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”

Como se desprende del párrafo segundo de este precepto constitucional, el buscar y recibir asilo en nuestro país no se trata de un acto ilegal, por tanto, toda restricción de la libertad que se imponga a las personas que ejercen este derecho debe encontrarse establecida en la Ley, circunscrita diligentemente y sujeta a un mecanismo de revisión expedito. Un razonamiento que profundiza el ACNUR, al advertir que:

“(…) La detención sólo puede aplicarse cuando se persigue un fin legítimo y se haya determinado que es a la vez necesaria y proporcionada en cada caso individual. Respetar el derecho a solicitar asilo implica instituir mecanismos de recepción abiertos y humanos para los solicitantes de asilo, incluyendo el trato seguro, digno y compatible con los derechos humanos.”⁴⁹

Sin embargo, más allá de las reflexiones anteriores, conviene tener presente la disposición contenida en la Ley de Migración, la cual establece en su artículo 99, que “es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional”.

Indudablemente, una medida que ha sido empleada por las autoridades de una forma generalizada en todos los casos de personas que se encuentran en territorio mexicano y que cuentan con una situación migratoria irregular. Una situación que resulta de especial preocupación para el caso de personas solicitantes de asilo político, refugio y otras personas con necesidad de

protección internacional, dado el estado de vulnerabilidad que estas personas presentan.

Como lo advierte Sin Fronteras en su informe “Detención sin Excepción. 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en estaciones migratorias”, la referencia de términos como “presentación”, “alojamiento”, “aseguramiento”, “estancia” o cualesquiera otras formas empleadas en la legislación nacional y por las autoridades migratorias en los últimos años para referirse a la detención de solicitantes dentro de estaciones migratorias, ha buscado la forma de eludir el cuestionamiento inherente a la justificación de la privación de la libertad a solicitantes de protección internacional.

Una situación alarmante a partir de los cálculos realizados por esta organización, los cuales estiman que del 2000 al 2015 se registró un total de 2,126,666 eventos⁵⁰ los cuales incluyen la detención de solicitantes de asilo, refugiados y otras personas con necesidad de protección internacional. Como lo señala Sin Fronteras:

“(…) El uso de estos vocablos no es imparcial. Podemos rastrear a lo largo de quince años una modificación en las formas de referirse al fenómeno de la detención y la expulsión de personas extranjeras del país: en el periodo de 2002 a 2007 encontramos el uso de “alojamiento” y “aseguramiento” como sinónimos, y “devolución” para hablar de las deportaciones, sin distinción. A partir de 2008 y hasta 2012, esta tendencia continúa, aunque incorpora una diferenciación en las deportaciones, a las se denomina “expulsiones”, “repatriaciones voluntarias”, y “devoluciones” (únicamente para el caso de menores). Este dato es de relevancia, puesto que a partir de la incorporación de la “repatriación voluntaria” en los informes estadísticos subsecuentes del INM, aparece una tendencia a la alza en el número de personas que, en apariencia, estarían retornando a sus países por voluntad propia (…). A partir de 2013 se da otro cambio de suma relevancia en el contexto actual de la política migratoria de detención. Considerando el carácter penal que reviste una detención que excede los términos administrativos de 36 horas, ésta deja de llamarse “aseguramiento” y es nombrada “presentación ante una autoridad”, como si se tratara de un acto que ocurre a partir del libre albedrío de la persona migrante. A la par de es-

tas modificaciones del lenguaje institucional –insistimos, no fortuitas– también se verifica un movimiento político-conceptual en las observaciones y señalamientos de la sociedad civil a la política migratoria de detención (...)⁵¹

En este entendido resulta fundamental precisar lo que una detención migratoria supone. Dentro de las Directrices elaboradas por el ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes, se entiende, por ejemplo, que cualquier tipo de detención a personas que solicitan de protección internacional, equivale a una privación de la libertad, ya que esta detención implica un confinamiento dentro de un lugar cerrado, situación que impide que el solicitante pueda entrar y salir a su voluntad. En este sentido, recalca que “las distinciones entre la privación de la libertad (detención) y restricciones menores a la circulación son de grado o intensidad y no de naturaleza o sustancia”.⁵² Por consiguiente, independientemente del nombre que se le dé a un determinado lugar de detención, las cuestiones importantes son si el solicitante está siendo privado de facto de su libertad y si esta privación es legal según el derecho internacional.

Al respecto, conviene tener presente lo señalado por la CIDH en sus “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, en los cuales define como privación de la libertad:

“[c]ualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumenta-

dos; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas(...)⁵³

Asimismo, lo señalado por este mismo órgano en su informe “Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”, donde la Comisión señala que:

“(...) la figura del “alojamiento” en México representa una privación de la libertad, y corresponde de manera más precisa a lo que se denomina como “detención migratoria” (...) En este orden de ideas, la Comisión considera que la detención de los solicitantes de asilo, refugiados, solicitantes y beneficiarios de protección complementaria y apátridas debe ser una medida excepcional de último recurso, a la cual solo pueden recurrir las autoridades en los casos prescritos por la legislación nacional y la cual debe ser compatible con las normas y principios del derecho internacional de los derechos humanos. Al ser una medida excepcional, las autoridades solo podrán recurrir a la detención tras haber determinado que esta medida cumple con los siguientes requisitos: 1) necesidad, 2) razonabilidad y 3) proporcionalidad. Lo anterior implica que la detención migratoria debe ser necesaria en un caso individual, si su utilización es razonable y si es proporcional con los objetivos que pretende alcanzar. En caso de que se determine su necesidad, la detención no debería ser discriminatoria y se debería imponer por el menor tiempo que sea posible.”⁵⁴

En el mismo sentido, lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional”, el cual establece que:

“[I]a privación de la libertad personal, cualquiera que sea su forma de denominación (aseguramiento, medida de apremio, alojamiento o sanción) dentro de un procedimiento administrativo, tiene que ser excepcional y proporcional al objeto que se busca proteger.”⁵⁵

De esta forma, la Corte, remarcando la naturaleza no punitiva de esta medida excepcional, recoge los principios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad de normas internacionales de derechos humanos; sumado al hecho de reconocer los distintos términos y eufe-

mismos con que se hace referencia a esta medida de privación de la libertad.

Un criterio compartido por distintos organismos internacionales, los cuales coinciden con la idea que la detención migratoria constituye una forma de privación de la libertad arbitraria, por lo que en consonancia con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el relativo a la asistencia de personas con necesidad de protección internacional, esta práctica debe entenderse como una medida de carácter excepcional y utilizarse únicamente como una medida de último recurso.⁵⁶

En esta tesitura, resulta claro que esta medida de privación de la libertad se haya mantenido como objeto de preocupación recurrente para un importante número de organismos internacionales de derechos humanos desde el año 2003, los cuales han recomendado a México de forma consistente: 1) El análisis individualizado y pormenorizado del caso particular que deben efectuar las autoridades correspondientes para poder determinar la aplicación de esta medida excepcional, 2) El cumplimiento debido de los parámetros de proporcionalidad, necesidad e idoneidad en caso de considerarse la utilización de la detención como una medida necesaria, y 3) El perfeccionamiento en la aplicación de medidas alternas a la detención. Entre estos organismos podemos señalar:

El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria⁵⁷

El Comité de Derechos Humanos⁵⁸

El Comité contra la Tortura⁵⁹

El Comité de los Derechos del Niño⁶⁰

El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante referida como ONU)⁶¹

La Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, de la CIDH⁶²

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Nacional de Derechos Humanos⁶³

Sobre esta temática en particular, la CIDH realizó un análisis a profundidad respecto de la legalidad y fundamentos en la aplicación de la detención migratoria como una medida excepcional de los Estados, señalando que:

“(…) este tipo de detención solamente es permisible cuando, después de llevar a cabo una evaluación individualizada, se considera que esta medida es necesaria para dar cumplimiento a un fin legítimo del Estado, tal como asegurar la comparecencia del migrante al procedimiento de determinación de su situación migratoria o para garantizar la aplicación de una orden de deportación.⁴⁷⁷ En este sentido, la Comisión considera que para que proceda la detención migratoria es necesaria la existencia de indicios suficientes que persuadan al observador objetivo de que el migrante no va a comparecer al procedimiento administrativo migratorio o va evadir que se lleve a cabo su deportación. Por ende, la autoridad competente tiene la obligación de hacer una determinación individual, en la que se presuma la comparecencia del migrante y solo fundada en criterios objetivos que respondan al caso concreto debe ordenarse la detención migratoria.

443. Al referirse a la detención migratoria, la Corte ha señalado que al momento de determinar la detención, las autoridades competentes deben exponer cuál era el fundamento jurídico razonado y objetivo sobre la procedencia y necesidad de dicha medida. El mero listado de todas las normas que podrían ser aplicables no satisface el requisito de motivación suficiente que permita evaluar si la medida resulta compatible con la Convención Americana⁴⁷⁸. A juicio de la Corte, son arbitrarias las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la libertad personal, que no se encuentren debidamente fundamentadas⁴⁷⁹.

444. Por otra parte, la detención migratoria también puede devenir en arbitraria cuando la ley no establezca un plazo máximo de duración, el cual en ningún caso podrá ser indefinido, o cuando tiene una duración excesiva⁴⁸⁰. Al respecto, la Corte ha señalado que cuando la detención migratoria se prolonga de forma indebida esta pasa a ser una medida punitiva⁴⁸¹.

445. Con relación a la proporcionalidad de la detención migratoria, la Comisión estima que debe existir una relación racional entre esta medida y el fin que persigue, de forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción. Además, el requisito de la proporcionalidad implica que la detención migratoria debe cesar cuando se ha excedido la duración razonable de dicha medida.

446. En conclusión, la Comisión considera que para que detención migratoria no devenga en arbitraria es necesario que las autoridades estatales hagan un análisis individualizado caso por caso, tras el cual el Estado debe demostrar que no existían medidas menos invasivas para lograr los mismos objetivos y que la detención migratoria responde a los requisitos de: i) perseguir un fin u objetivo legítimo, ii) razonabilidad, iii) necesidad, iv) proporcionalidad y v) no discriminación.”⁶⁴

En este orden de ideas, la presente propuesta de reforma a la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, propone de manera fundamental establecer el carácter excepcional de la detención migratoria –cualquiera que sea su denominación por parte de la legislación y/o autoridades– atendiendo a lo señalado en distintas recomendaciones de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, y en este sentido, reafirmar los criterios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad que debe satisfacer la aplicación de esta medida, sumada a las garantías del debido proceso que deben de satisfacerse una vez empleada esta detención (propuesta de eliminación del párrafo segundo del artículo 20 de la Ley).

Por otra parte, remarcar en la Ley –redacción propuesta del artículo 21– las consideraciones debidas en torno a la aplicación de esta figura, incluyendo los fines legítimos y permisibles de esta detención, los cuales deberán asegurar:

1) La comparecencia del migrante dentro del procedimiento de determinación de su situación migratoria; el cumplimiento de los criterios de proporcionalidad, necesidad e idoneidad –en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin procesal que se persigue y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal–;

2) La valoración y correcta motivación individualizada de la detención por parte de las autoridades correspondientes –la cual no debe estar sustentada en presunciones–, y

3) Por último, la necesidad de que la detención migratoria deba decretarse por el menor tiempo que proceda para cumplir el fin procesal –lo que a su vez implica una revisión periódica de los elementos que dieron lugar a la detención–, es decir, que el período de detención migratoria no se extienda de forma irrazonable e injustificadamente, lo cual derivaría en su arbitrariedad.

Consideraciones que, de hecho, fueron incluidas recientemente en la resolución de un Incidente de Revisión decidido por el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Ciudad de México, el pasado 19 de abril, respecto de la prolongación del alojamiento temporal de una persona de origen salvadoreño en una estación migratoria de la Ciudad de México. Consideraciones que se reproducen a continuación, en razón del avance sustantivo sustentado por este tribunal al afirmar que:

“(…) puede considerarse que ha transcurrido en exceso el plazo legalmente establecido para que se dicte la resolución a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado presentada por el quejoso (...); por lo que, es dable concluir que aparentemente la privación de la libertad que resiente el impetrante de amparo al encontrarse en alojamiento temporal en una estación migratoria, por estar sujeto a un procedimiento administrativo migratorio, podría ser arbitraria al rebasar en exceso el tiempo establecido en los ordenamientos legales conducentes para definir la situación migratoria del quejoso, (...) En ese contexto considerando que en el presente caso las consecuencias del acto reclamado son que el quejoso se encuentra privado de su libertad, de negarse la medida cautelar se le podrían causar daños de imposible reparación, (...) El contexto anterior revela que la privación de la libertad personal, cualquiera que sea su forma de denominación, incluyendo el alojamiento, dentro de un procedimiento administrativo, tiene que ser excepcional y proporcional al objeto que se busca proteger. Asimismo que la detención en estaciones migratorias, se debe estudiar y evaluar el caso particular y únicamente si

no existe otra alternativa menos lesiva, será procedente la detención como excepción.”⁶⁵

En este contexto podemos afirmar concluyentemente, que existe un consenso internacional en torno de esta medida, el cual exhorta al Estado mexicano a considerar la necesidad de modificar su legislación interna acorde a los compromisos internacionales que México ha suscrito en distintos foros y espacios internacionales en materia de derechos humanos y protección internacional.

En este sentido, cobra importancia lo señalado por distintos organismos respecto a la implementación de medidas alternas a la detención, para efectivamente hacer posible a los solicitantes de protección internacional continuar con los procesos administrativos de reconocimiento y regularización migratoria en condiciones de libertad. Es por ello que debe de valorarse la implementación de otro tipo de medidas ya contempladas tanto en la normativa nacional como internacional,⁶⁶ tales como el depósito o entrega de documentación, las medidas de comparecencia periódica ante las autoridades, la residencia dirigida, la residencia en centros abiertos o semiabiertos de recepción y/o asilo, la presentación de un garante fiador, y convenios de supervisión de la comunidad, entre otros⁶⁷ (inclusión expresa en el párrafo segundo del artículo 21 de la Ley de la consideración de “medidas alternas a la privación de la libertad” a cargo de la Secretaría).

Por otra parte, resulta fundamental centrar nuestra atención en la situación que las detenciones desencadenan en el caso de grupos vulnerables como son niñas, niños y adolescentes solicitantes de la condición de refugiado, asilo político y quienes reciben protección complementaria, así como aquellas personas con una necesidad de protección internacional.

Al respecto, existe una preocupación latente por parte de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos sobre las consecuencias que acarrea la detención migratoria en niñas, niños y adolescentes. Como lo subraya la CIDH:

“La Comisión observa que los factores que impulsan la migración de NNA son variados, principalmente la búsqueda de mejores oportunidades de vida; reunificación familiar; la búsqueda de protección internacional frente a contextos en los que son víctimas de persecu-

ción, violencia y explotación; así como consecuencia de desastres naturales. Otros factores son el maltrato o el abandono que sufren los NNA en sus países de origen, la persecución por parte de organizaciones del crimen organizado, tales como “maras”, pandillas o carteles del narcotráfico y la proliferación de redes transnacionales de trata de personas.”⁶⁸

Sobre esta temática en particular, distintos organismos como el Comité de Derechos del Niño, el Comité de Derechos Humanos, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria y la CIDH han recomendado al Estado mexicano la atención adecuada de este grupos altamente vulnerables, a través del perfeccionamiento del marco jurídico y operacional que asegure la tutela correcta de menores extranjeros acompañados y no acompañados que se encuentren en nuestro país, así como el aseguramiento de servicios especiales de recepción y atención de estos menores solicitantes de asilo, refugio, protección complementaria u otras formas de protección internacional.⁶⁹

En este mismo sentido, la CIDH ha recomendado a México que teniendo en cuenta los principios de interés superior del niño, de unidad familiar y no discriminación, en suma con la obligación del Estado de adoptar las medidas específicas de protección acordes a la edad y vulnerabilidad que por su condición de menores requieren los niñas, niños y adolescentes migrantes, el Estado mexicano debe reconocer en su normativa interna que: “[I]a decisión final adoptada respecto a un NNA migrante debe satisfacer, en primer lugar, su interés superior y posteriormente el interés del Estado en materia migratoria.”⁷⁰

Una consideración que es introducida de forma expresa en las propuestas de reformas presente, con el fin de cumplir no solamente con las recomendaciones realizadas a nuestro país por parte de distintos organismos internacionales en la materia, sino garantizar la efectiva protección de niñas, niños y adolescentes acorde a la trayectoria del Estado mexicano en su asistencia a personas con necesidad de protección internacional y, asimismo, dar continuidad a lo propuesto por la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

G. Derecho de los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado a la libre circulación dentro de territorio nacional

Derivado del reconocimiento del principio de no privación de la libertad de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, debe reconocerse dentro de esta legislación secundaria aquello establecido en el párrafo primero del artículo 11 constitucional, el cual estipula que:

“[t]oda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”

Al respecto, debe tenerse en consideración la libertad de circulación reconocida en el artículo 26 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, así como aquello dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que al respecto reconocen el derecho de toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado a circular en él de forma libre. En este sentido, la presente propuesta de modificación pone a consideración el reconocer el derecho a la libre circulación de todo solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado, limitándolo, únicamente, a la obligación del todo solicitante de notificar a la Secretaría su cambio de su domicilio, dentro de un plazo razonable.

H. Derecho a la privacidad de las comunicaciones entre el solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado con su representante legal.

Considerando el derecho de todo solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado a contar con una asesoría y representación legal a lo largo del procedimiento establecido en esta Ley, y derivado de las garantías del debido proceso reconocidas por el Estado mexicano en normas de derecho interno⁷¹ e internacional, se propone incluir en la redacción del artículo

21 –último párrafo– la obligación del Estado mexicano de asegurar las condiciones necesarias para facilitar el acceso del representante legal al lugar en que se encuentre el solicitante, reconociendo, en este sentido, las condiciones de privacidad que deben garantizarse respecto de sus comunicaciones.

I. Derecho a recibir orientación y asistencia para la obtención de la condición de estancia por razones humanitarias

Dentro de la presente propuesta de modificaciones a la Ley en comento, se propone incluir en la redacción del artículo 22, la referencia expresa al documento que se emite a favor del solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado que permite su estancia en territorio nacional, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Migración vigente. En este orden de ideas, establecer la obligación de las autoridades correspondientes de garantizar la orientación y asistencia necesarias para que el solicitante pueda obtener la condición de estancia por razones humanitarias y, en consecuencia, poder ejercer el derecho a buscar y recibir asilo en territorio nacional mexicano.

III. Otras adecuaciones a la Ley

Dentro de este último eje se proponen una serie de modificaciones específicas a la Ley, las cuales buscan armonizar entre sí las distintas disposiciones que integran esta legislación secundaria de conformidad con los parámetros dispuestos por normas distintas normas de carácter interno, así como también aquéllos compromisos adoptados por el Estado mexicano a nivel internacional.

A. Reconocimiento de la cooperación y acompañamiento que realizan los organismos internacionales, organismos públicos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.

Al respecto se propone reconocer de forma expresa dentro del artículo 8 de la Ley la labor realizada por organismos internacionales, organismos públicos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil en materia de derechos humanos y protección a solicitantes, refugiados, asilados políticos y quienes reciben protección complementaria, reconociendo la facultad de la Secretaría para analizar los informes y

propuestas que formulen estos organismos y organizaciones al momento de adoptar las medidas para evitar la discriminación en contra de solicitantes, refugiados y quienes reciban protección complementaria.

B. Reconocimiento expreso del cuerpo de derechos contenido el Título Cuarto de la Ley, como parte de las obligaciones a cargo de la Secretaría en materia de refugiados

Por otra parte, realizar la armonización de preceptos contenidos en la Ley acorde con los principios, derechos y prerrogativas reconocidos en el Título Cuarto “Del reconocimiento de la condición de refugiado y del otorgamiento de protección complementaria”.

En este sentido realizar la adecuación en la redacción de los artículos 15 y 20 de la Ley, a efecto de reconocer las obligaciones a cargo de la Secretaría para garantizar los derechos de los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.

C. Reconocimiento del carácter facultativo a cargo de la Secretaría para cesar el reconocimiento de la condición de refugiado

Se propone, asimismo, adecuar la redacción del artículo 33 de la Ley con el fin de reconocer el carácter facultativo –no forzoso– de la decisión de la Secretaría para cesar el reconocimiento de la condición de refugiado.

En el mismo sentido, se propone cambiar la redacción del artículo 51 para detallar aquéllos casos cuando un refugiado o un extranjero que reciba protección complementaria, pretendan viajar a su país de origen. Al respecto se propone la mención expresa de la obligación a cargo de la Secretaría para hacer del conocimiento de la persona, la posibilidad de que se dé inicio al procedimiento de cesación, cancelación o revocación de la condición de refugiado o, en su caso, retirar la protección complementaria. Y en este tenor, incluir la redacción de un segundo párrafo en el cual se establece la obligación de la Secretaría de analizar las circunstancias individuales de la persona, para, en su caso, dar inicio al procedimiento correspondiente, debiendo en todo momento –y en virtud del principio de debido proceso– motivar su actuación.

D. Reafirmación del principio de no devolución a cargo del Estado mexicano y sus autoridades aun en casos en que el solicitante, refugiado, o extranjero que reciba protección complementaria, ponga en riesgo la seguridad nacional, o bien, haya sido objeto de una condena definitiva por un delito grave cuya naturaleza constituye una amenaza a la sociedad.

Recordando los compromisos del Estado mexicano a niveles interno e internacional al reconocer el principio de no devolución –el cual da sustento a la figura de protección complementaria–, se propone reafirmar dentro del artículo 52 de la Ley el compromiso del Estado mexicano y sus autoridades en el respeto de este principio, aun tratándose de casos en que existan razones fundadas para considerar que el solicitante, refugiado, o extranjero que recibe la protección complementaria, pone en riesgo la seguridad nacional, o bien, ha sido objeto de una condena definitiva por un delito grave cuya naturaleza constituye una amenaza a la sociedad.

E. Finalmente y derivado de la publicación de la nueva Constitución de la Ciudad de México, se sustituyen las referencias que la Ley hace de Distrito Federal, por Ciudad de México, así como de Delegaciones Políticas por Alcaldías, a fin de homologar la propuesta con las recientes disposiciones locales aprobadas.

El texto de esta iniciativa busca ser sólo la base de un debate profundo e inclusivo que sume las voces de los principales actores involucrados en la materia, incluidos los legisladores, las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales y la academia. El objetivo es consolidar una reforma legislativa que garantice de manera efectiva la promoción, el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, de las personas solicitantes de asilo y de aquellas que hubieran sido reconocidas como refugiadas, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que México es parte.

A fin de tener una mayor claridad de la iniciativa, presentamos el siguiente cuadro comparativo del texto actual y del texto propuesto de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político:

TEXTO NORMATIVO	
Cuadro comparativo propuesto	
TÍTULO PRIMERO	
DISPOSICIONES GENERALES	
CAPÍTULO ÚNICO	
Dice	Debe decir
<p>Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República.</p>	<p>Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo.</p> <p>Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República.</p>
<p>Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I. Asilo Político: Protección que el Estado Mexicano otorga a un extranjero considerado perseguido por motivos o delitos de carácter político o por aquellos delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos, cuya vida, libertad o seguridad se encuentre en peligro, el cual podrá ser solicitado por vía diplomática o territorial. En todo momento se entenderá por Asilo el Asilo Político.</p> <p>II. Asilado: El extranjero que encontrándose en el supuesto establecido en el artículo 61 de la Ley recibe la protección del Estado Mexicano.</p> <p>III. Fundados Temores: Los actos y hechos que den o hayan dado lugar a una persecución, y que por su naturaleza, carácter reiterado, o bien, por una acumulación de acciones por parte de un tercero, ponen o podrían poner en riesgo la vida, la libertad o la seguridad de una persona.</p> <p>IV. Ley: Ley sobre Refugiados, Protección</p>	<p>Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:</p> <p>I. Asilo: Protección internacional por parte del Estado Mexicano a un extranjero que la solicita.</p> <p>II. Asilo Político: Protección que el Estado Mexicano otorga a un extranjero considerado perseguido por motivos o delitos de carácter político o por aquellos delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos, cuya vida, libertad o seguridad se encuentre en peligro, el cual podrá ser solicitado por vía diplomática o territorial. En todo momento se entenderá por Asilo el Asilo Político.</p> <p>III. Asilado político: El extranjero que encontrándose en el supuesto establecido en el artículo 61 de la Ley recibe la protección del Estado Mexicano.</p> <p>III. Asilado político: El extranjero que encontrándose en el supuesto establecido en el artículo 61 de la Ley recibe la protección del Estado Mexicano.</p> <p>IV. Fundados Temores: Los actos y hechos</p>

Complementaria y Asilo Político.	que podrían dar lugar a una persecución en el caso de retorno al país de origen, y que podrían poner en riesgo la vida, la libertad o la seguridad de una persona.
V. Reglamento: Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.	V. Ley: Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
VI. País de Origen: El país de nacionalidad o de residencia habitual del solicitante de la condición de refugiado, del solicitante de asilo político o asilado, así como del extranjero al que se le otorgue protección complementaria.	VI. Reglamento: Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
VII. Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	VII. País de Origen: El país de nacionalidad o de residencia habitual del solicitante de asilo político o asilado, así como del extranjero al que se le otorgue protección complementaria.
VIII. Condición de Refugiado: Estatus jurídico del extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley, es reconocido como refugiado, por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal.	VIII. Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, su libertad, su integridad o su seguridad, se verían amenazadas o se encontraría en peligro de ser sometido a desaparición forzada, a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o que sería juzgado por tribunales de excepción o ad hoc.
IX. Representación: Las señaladas en el artículo 1 Bis, fracción VIII de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.	IX. Condición de Refugiado: Estatus jurídico del extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley, es reconocido como refugiado, por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal.
X. Secretaría: Secretaría de Gobernación.	X. Representación: Las señaladas en el artículo 1 Bis, fracción VIII de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.
XI. Solicitante de Asilo Político: El	XI. Secretaría: Secretaría de Gobernación.

extranjero que solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a sus delegaciones localizadas fuera del Distrito Federal o a la Representación, según corresponda, el otorgamiento de asilo político.	
XII. Solicitante de la Condición de Refugiado: El extranjero que solicita a la Secretaría el reconocimiento de la condición de refugiado, independientemente de su situación migratoria.	XII. Solicitante de Asilo Político: El extranjero que solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a sus delegaciones localizadas fuera de la Ciudad de México o a la Representación, según corresponda, el otorgamiento de asilo político.
	XIII. Solicitante de la Condición de Refugiado: El extranjero que solicita a la Secretaría el reconocimiento de la condición de refugiado, independientemente de su situación migratoria.
Artículo 3. La presente Ley tiene por objeto regular el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los asilados y refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos.	Artículo 3. La presente Ley tiene por objeto regular el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los asilados políticos, refugiados y quienes reciban protección complementaria que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos.
Artículo 4. La Secretaría en la aplicación e interpretación de esta Ley deberá observar las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de observancia obligatoria en México y demás ordenamientos aplicables, sin perjuicio de la intervención de otras autoridades de conformidad con las disposiciones antes referidas y demás aplicables.	Artículo 4. Todas las autoridades involucradas en la aplicación e interpretación de esta Ley deberán observar las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de observancia obligatoria en México y demás ordenamientos aplicables, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de los asilados políticos, refugiados, de quienes reciban protección complementaria y de las personas solicitantes.
TÍTULO SEGUNDO	
DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO	
CAPÍTULO I	
DE LOS PRINCIPIOS	
Artículo 5. En aplicación de esta Ley se observarán, entre otros, los siguientes	Artículo 5. En aplicación de esta Ley se observarán, entre otros, los siguientes

principios y criterios:	principios y criterios:
I. No devolución;	I. a V. [...]
II. No discriminación;	
III. Interés superior del niño;	
IV. Unidad familiar;	
V. No sanción por ingreso irregular, y	
VI. Confidencialidad.	VI. Confidencialidad y protección de datos personales;
	VII. Pro persona;
	VIII. Perspectiva de género;
	IX. Transparencia, y
	X. Debido proceso.
Artículo 8. La Secretaría, sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan a otras autoridades y en coordinación con las mismas, adoptará las medidas que estén a su alcance para que los solicitantes, los refugiados y quienes reciban protección complementaria, no sean objeto de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos. Para la adopción de dichas medidas, la Secretaría analizará las propuestas que formulen organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.	Artículo 8. La Secretaría, sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan a otras autoridades y en coordinación con las mismas, adoptará las medidas que estén a su alcance para que los solicitantes, los refugiados y quienes reciban protección complementaria, no sean objeto de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, orientación sexual, identidad de género, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos. Para la adopción de dichas medidas, la Secretaría analizará las propuestas que formulen organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.
Artículo 9. En el reconocimiento de la condición de refugiado deberá protegerse la organización y el desarrollo de la familia, así como el interés superior del niño.	Artículo 9. En el reconocimiento de la condición de refugiado deberá protegerse la organización, la unidad familiar y el desarrollo de la familia, así como el interés superior del niño.
	Las niñas, niños y adolescentes serán tratados de conformidad con lo dispuesto

	en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
Artículo 10. La información aportada por los solicitantes, refugiados, y quienes reciban protección complementaria, será tratada con la más estricta confidencialidad, con base en lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Artículo 10. La información aportada por los solicitantes, refugiados, y quienes reciban protección complementaria, será tratada con la más estricta confidencialidad, con base en lo establecido por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
Cuando para el ejercicio de sus facultades alguna autoridad requiera información relativa a solicitantes o refugiados, deberá solicitarla a la Secretaría y una vez que tenga acceso a la misma, deberá ser manejada con la misma confidencialidad.	[...]
CAPÍTULO II DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO	
Artículo 11. Todo extranjero que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a solicitar, por sí, por su representante legal o por interposición persona, el reconocimiento de la condición de refugiado. Si el extranjero solicitase dicho reconocimiento a través de su representante legal o por interposición persona, deberá de ratificar su solicitud ante la Secretaría dentro del término de tres días hábiles. Si el extranjero la ratifica se continuará el procedimiento de reconocimiento, en caso contrario, se tendrá por no presentada la solicitud. El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado sólo podrá continuarse por el solicitante o por su representante legal de conformidad con lo establecido en esta Ley y su reglamento.	Artículo 11. Todo extranjero que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a solicitar, por sí, por su representante legal o por interposición persona, el reconocimiento de la condición de refugiado. Si el extranjero solicitase dicho reconocimiento a través de su representante legal o por interposición persona, deberá de ratificar su solicitud ante la Secretaría dentro del término de diez días hábiles. Si el extranjero la ratifica se continuará el procedimiento de reconocimiento, en caso contrario, se tendrá por no presentada la solicitud. El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado sólo podrá continuarse por el solicitante o por su representante legal de conformidad con lo establecido en esta Ley y su reglamento.
Artículo 12. La Secretaría reconocerá la condición de refugiado, mediante un acto declarativo, a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 13 de esta Ley, y que por tanto serán sujetos de los derechos y obligaciones contenidos en la misma.	Artículo 12. La Secretaría reconocerá la condición de refugiado, mediante un acto declarativo debidamente fundado y motivado , a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 13 de esta Ley, y que por tanto serán sujetos de los derechos y obligaciones contenidos en la misma.

Al cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado que dependan económicamente del solicitante principal, que de igual forma se encuentren en territorio nacional con el solicitante, se les reconocerá por derivación la condición de refugiado. En los casos en los cuales no exista prueba documental de una relación de filiación y dependencia se analizarán otras fuentes de evidencia, incluyendo la declaración del solicitante.	Al cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado, u otras formas de unión análogas reconocidas por ley, así como las personas que mantengan una relación de dependencia económica, social o emocional con el solicitante, que de igual forma se encuentren en territorio nacional con el solicitante, se les reconocerá por derivación la condición de refugiado. En los casos en los cuales no exista prueba documental de una relación de filiación y dependencia se analizarán otras fuentes de evidencia, incluyendo la declaración del solicitante.
TÍTULO TERCERO DE LAS ATRIBUCIONES EN MATERIA DE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO CAPÍTULO ÚNICO	
Artículo 14 Bis. En materia de Asilo Político, compete a la Secretaría de Relaciones Exteriores:	Artículo 14 Bis. En materia de Asilo Político, compete a la Secretaría de Relaciones Exteriores:
I. Resolver sobre el otorgamiento de asilo político a los extranjeros que encontrándose en la representación o en territorio nacional, presenten su solicitud de conformidad con los supuestos previstos en la presente Ley y su reglamento. En todos los casos a que se refiere esta fracción recabará previamente la opinión de la Secretaría;	I. [...]
II. Orientar a los solicitantes de asilo político y asilados sobre sus derechos y obligaciones;	II. Orientar a los solicitantes de asilo político y asilados políticos sobre sus derechos y obligaciones;
III. Llevar un registro actualizado de los solicitantes de asilo político y asilados;	III. Llevar un registro actualizado de los solicitantes de asilo político y asilados políticos;
IV. Resolver sobre el retiro y la renuncia de asilo político;	IV. a V. [...]
V. Las demás atribuciones que le confieran el reglamento y demás ordenamientos aplicables.	
Artículo 14 Ter. En materia de Asilo	Artículo 14 Ter. En materia de Asilo Político,

Político, le compete a la Secretaría lo siguiente:	le compete a la Secretaría lo siguiente:
I. De manera conjunta con la Secretaría de Relaciones Exteriores, promover y coordinar acciones públicas, estrategias y programas orientados a la protección y asistencia de asilados conforme a lo establecido en esta Ley y su reglamento;	I. De manera conjunta con la Secretaría de Relaciones Exteriores, promover y coordinar acciones públicas, estrategias y programas orientados a la protección y asistencia de asilados políticos conforme a lo establecido en esta Ley y su reglamento;
II. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás autoridades competentes en términos del reglamento, promover soluciones a la problemática que enfrentan los asilados, durante su estancia en territorio nacional, de conformidad con los supuestos previstos en la presente Ley;	II. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás autoridades competentes en términos del reglamento, promover soluciones a la problemática que enfrentan los asilados políticos, durante su estancia en territorio nacional, de conformidad con los supuestos previstos en la presente Ley;
III. Formular, coordinar, dar seguimiento, evaluar y difundir criterios y programas encaminados a la atención de asilados, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;	III. Formular, coordinar, dar seguimiento, evaluar y difundir criterios y programas encaminados a la atención de asilados políticos, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;
IV. Establecer las bases y los procedimientos de coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y sus Delegaciones, que participen en la atención a asilados, y	IV. Establecer las bases y los procedimientos de coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, de la Ciudad de México y sus Alcaldías, que participen en la atención a asilados políticos, y
V. Atender a los asilados con pleno respeto a sus derechos humanos.	V. Atender a los asilados políticos con pleno respeto a sus derechos humanos.
Artículo 15. En materia de refugiados, le compete a la Secretaría lo siguiente:	Artículo 15. En materia de refugiados, le compete a la Secretaría lo siguiente:
I. Efectuar el reconocimiento de la condición de refugiado a los extranjeros que, encontrándose en territorio nacional, así lo soliciten de conformidad con los supuestos previstos en la presente Ley. En todos los casos a que se refiere esta fracción la Secretaría recabará previamente la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores;	I. [...]
II. Promover y coordinar acciones públicas, estrategias y programas orientados a la protección y asistencia de refugiados y solicitantes conforme al artículo 20 de esta Ley;	II. Promover y coordinar acciones públicas, estrategias y programas orientados a la protección y asistencia de refugiados y solicitantes conforme al artículo 20 y demás disposiciones del Título Cuarto de esta Ley;

	Ley;
III. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás autoridades competentes en términos del reglamento, promover soluciones duraderas a la problemática que enfrentan los refugiados, durante su estancia en territorio nacional, de conformidad con los supuestos previstos en la presente Ley;	III. a la VII. [...]
IV. Llevar un registro actualizado de los solicitantes y refugiados;	
V. Orientar a los solicitantes y refugiados que se encuentren en territorio nacional sobre sus derechos y obligaciones;	
VI. Formular, coordinar, dar seguimiento y evaluar los programas sobre refugiados;	
VII. Establecer y difundir criterios que deban considerarse en la atención a solicitantes y refugiados;	
VIII. Establecer las bases y los procedimientos de coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y sus Delegaciones, que participen en la atención a refugiados;	VIII. Establecer las bases y los procedimientos de coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, de la Ciudad de México y sus Alcaldías, que participen en la atención a refugiados;
IX. Promover acciones para garantizar el derecho a solicitar la condición de refugiado;	IX. Promover acciones para garantizar el derecho a solicitar la condición de refugiado, incluyendo el acceso a la orientación, asesoría y representación jurídica;
X. Llevar a cabo los procedimientos de cesación, revocación y cancelación de la condición de refugiado;	X. a XV [...]
XI. Atender a los solicitantes y refugiados con pleno respeto a sus derechos humanos;	
XII. Organizar y participar en actividades de difusión sobre los derechos y las obligaciones de los refugiados;	
XIII. Promover la difusión y promoción del	

derecho internacional de refugiados, y brindar capacitación a los funcionarios migratorios y servidores públicos involucrados en la materia;	
XIV. Dictar las medidas necesarias durante los procedimientos de reconocimiento, cesación, revocación y cancelación de la condición de refugiado, y	
XV. Las demás atribuciones que le confieran el reglamento de esta Ley y demás ordenamientos aplicables.	
TÍTULO CUARTO DEL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO Y DEL OTORGAMIENTO DE PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA	
CAPÍTULO I DEL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO	
Artículo 18. El extranjero que solicite ser reconocido como refugiado deberá presentar por escrito su solicitud ante la Secretaría dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país o, en su caso, a aquél en que le haya sido materialmente posible presentarla en los términos que defina el reglamento.	Artículo 18. El extranjero que solicite ser reconocido como refugiado deberá presentar por escrito su solicitud ante la Secretaría, sin que este derecho se sujete a plazo alguno.
En el supuesto previsto en el artículo 13, fracción III, el plazo para presentar la solicitud correrá a partir del día siguiente al que tenga conocimiento de los hechos a los que alude dicha disposición.	En el supuesto previsto en el artículo 13, fracción III, el plazo para presentar la solicitud correrá a partir del día siguiente al que tenga conocimiento de los hechos a los que alude dicha disposición.
En el caso en que al solicitante no le sea posible presentar la solicitud por escrito, la presentará verbalmente, debiéndose asentar en un acta las manifestaciones del solicitante. Si el extranjero no tiene posibilidad de comunicarse verbalmente, se tomarán las medidas necesarias para asentar en el acta correspondiente las manifestaciones del solicitante.	[...]
En el supuesto de que el extranjero no comprenda el idioma español, se procederá conforme a lo establecido por el último párrafo del artículo 23 de esta Ley.	[...]
El procedimiento para el reconocimiento	[...]

	garanticen un nivel de vida adecuado para los solicitantes de condición de refugiado.
	III. Disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica provistos por los sectores público y privado de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Las autoridades deberán proporcionar la atención médica y sanitaria necesaria que incluirá, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves.
	IV. Acceder a un trabajo remunerado. La Secretaría, en coordinación con otras autoridades y organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, deberá proporcionar a los solicitantes de condición de refugiado las facilidades necesarias para el acceso a la formación y capacitación profesional.
Artículo 20. Durante el procedimiento, la Secretaría tomará las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a los solicitantes que requieran atención especial, así como mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en situación de vulnerabilidad de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en cada materia.	Artículo 20. Durante el procedimiento, la Secretaría tomará las medidas necesarias para garantizar los derechos de los solicitantes de la condición de refugiado, de conformidad con lo dispuesto en este Título, particularmente a aquellas que requieran atención especial, así como mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en situación de vulnerabilidad de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en cada materia.
Cuando un solicitante en situación de vulnerabilidad haya sido admitido provisionalmente o se encuentre en	Cuando un solicitante en situación de vulnerabilidad haya sido admitido provisionalmente o se encuentre en alguna

de la condición de refugiado será gratuito.	
Artículo 19. El solicitante tendrá derecho a recibir información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y sobre los derechos inherentes al mismo, así como los recursos que esta Ley y otras le concedan.	Artículo 19. El solicitante tendrá derecho a recibir información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y sobre los derechos inherentes al mismo, así como los recursos que esta Ley y otras le concedan.
	Todo solicitante tendrá derecho a orientación, asesoría y representación jurídica adecuada y gratuita por un abogado, al cual elegirá libremente. La Secretaría deberá garantizar el acceso al servicio de defensoría pública, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Defensoría Pública. También tendrá derecho a que su abogado comparezca en todos los actos del procedimiento.
	Los solicitantes de la condición de refugiado, por sí mismos o a través de sus representantes, tendrán pleno acceso a los documentos relativos a la determinación de la condición de refugiado o el otorgamiento de protección complementaria, así como el derecho a obtener copia de los mismos.
	Artículo 19 bis. El solicitante de la condición de refugiado tendrá los siguientes derechos:
	I. Acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Cuando sea necesario, se ofrecerá a los niños, niñas y adolescentes solicitantes de la condición de refugiado, clases preparatorias, incluidos cursos de idiomas, para facilitar su acceso al sistema educativo y su participación en el mismo.
	II. Acceder en condiciones de igualdad a una vivienda digna y decorosa, a una alimentación de calidad y a otras medidas para cubrir sus necesidades básicas. Para estos efectos, y por medio de la Secretaría, se podrán crear los instrumentos y apoyos necesarios para la construcción de albergues que

alguna estación migratoria, la Secretaría valorará las medidas que mejor favorezcan al solicitante, de conformidad con las circunstancias del caso. En el caso de niñas, niños y adolescentes deberá determinarse su interés superior.	estación migratoria, la Secretaría valorará las medidas que mejor favorezcan al solicitante, de conformidad con las circunstancias del caso. En el caso de niñas, niños y adolescentes deberá determinarse su interés superior.
Artículo 21. Cuando un extranjero que se encuentre en alguno de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, o sujeto a un procedimiento administrativo migratorio, sin importar la etapa de dicho procedimiento, o bien, carezca de documentación que acredite su situación migratoria regular en el territorio nacional, solicite el reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría deberá dictar las medidas que resulten estrictamente necesarias en cada caso, de conformidad con el reglamento.	Artículo 21. Cuando un extranjero que se encuentre en alguno de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, o sujeto a un procedimiento administrativo migratorio, sin importar la etapa de dicho procedimiento, o bien, carezca de documentación que acredite su situación migratoria regular en el territorio nacional, solicite el reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría deberá dictar las medidas que resulten estrictamente necesarias en cada caso, de conformidad con el reglamento.
	Presentada la solicitud y expedida la constancia de trámite respectiva, la persona solicitante tendrá el derecho de permanecer en libertad, para lo cual la Secretaría tomará las medidas correspondientes para asegurar una medida alternativa a la privación de la libertad, cualquiera que sea su denominación. En caso de que exista evidencia para sugerir que tal alternativa no será efectiva en el caso individual, se deberá evaluar si la permanencia en la estación migratoria es necesaria, tomando en cuenta si es razonable hacerlo y si la medida es proporcional con los objetivos a lograr. De juzgársela necesaria, no deberá ser discriminatoria y se deberá imponer por el menor tiempo posible, mediante una resolución fundada y motivada, de conformidad con la Ley de Migración, y susceptible de ser revisada periódicamente. En ningún caso el plazo de privación de libertad podrá exceder del plazo de máxima duración del procedimiento para determinar la condición de refugiado.
	En ningún caso los niños, niñas y adolescentes solicitantes, acompañados o no acompañados, serán sujetos a una medida privativa de la libertad, cualquiera que sea su denominación. Las

<p>La presentación de la solicitud de un extranjero no dejará sin efectos las medidas que se hayan dictado con anterioridad a la solicitud.</p> <p>Cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá dar aviso por escrito y de manera inmediata a la Secretaría. El incumplimiento de lo anterior será sancionado conforme a las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos.</p> <p>Una vez presentada formalmente la solicitud, ninguna autoridad podrá proporcionar información o notificar a las autoridades diplomáticas o consulares del país de origen del solicitante, a menos que se cuente con evidencia del consentimiento expreso de éste.</p> <p>Durante el procedimiento el solicitante podrá promover por sí o a través de su representante legal. Si el solicitante se encuentra en alguna estación migratoria, se deberán tomar las medidas para garantizar la comunicación con su representante legal o, en su caso, con la persona de su confianza de conformidad con las disposiciones aplicables. En todo momento las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el</p>	<p>autoridades estarán obligadas a implementar medidas menos lesivas, bajo el principio de interés superior de la niñez.</p> <p>La presentación de la solicitud de un extranjero no dejará sin efectos las medidas que se hayan dictado con anterioridad a la solicitud.</p> <p>Cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá dar aviso por escrito y de manera inmediata a la Secretaría. El incumplimiento de lo anterior será sancionado conforme a las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos.</p> <p>Una vez notificada la Secretaría en el supuesto previsto en el párrafo anterior, deberá tomar las medidas necesarias para que la persona extranjera ratifique la solicitud, garantizando la no devolución de la persona en los términos del artículo 6 de esta Ley.</p> <p>Los solicitantes de la condición de refugiado tienen derecho a la libre circulación dentro del territorio nacional. Cuando un solicitante cambie de domicilio, deberá notificar dicha situación a la Secretaría.</p> <p>Una vez presentada formalmente la solicitud, ninguna autoridad podrá proporcionar información o notificar a las autoridades diplomáticas o consulares del país de origen del solicitante, a menos que se cuente con evidencia del consentimiento expreso de éste.</p> <p>Durante el procedimiento el solicitante podrá promover por sí o a través de su representante legal, para lo cual se deberán tomar las medidas para garantizar el acceso del representante al lugar en que se encuentre el solicitante, así como la comunicación entre ellos en condiciones de privacidad. En todo momento las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante y, en su caso, con otros miembros adultos de su grupo</p>
---	--

<p>solicitante, pudiendo estar acompañado por su representante legal.</p> <p>Artículo 22. La Secretaría expedirá a cada solicitante y a sus dependientes una constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.</p> <p>Artículo 24. La Secretaría analizará y evaluará todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y deberá emitir, en cada caso, resolución escrita, fundada y motivada, dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud.</p> <p>Para los efectos del párrafo anterior, la Secretaría solicitará opinión sobre las condiciones prevalecientes en el país de origen del solicitante a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las demás autoridades competentes que establezca el reglamento respecto de los antecedentes del solicitante. Dicha opinión deberá emitirse dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir del siguiente al que se recibió la misma; si transcurrido dicho plazo, la Secretaría no recibiese la opinión solicitada, se entenderá que no existe opinión o información alguna sobre el particular.</p> <p>El plazo para emitir la resolución podrá ampliarse hasta por un período igual a juicio de la Secretaría, sólo en los siguientes casos:</p>	<p>familiar, pudiendo estar acompañados por su representante legal.</p> <p>Artículo 22. La Secretaría expedirá a cada solicitante y a sus dependientes una constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. La constancia mantendrá su vigencia en tanto se resuelva en definitiva la situación jurídica del solicitante.</p> <p>La Secretaría brindará la orientación y asistencia necesaria para la obtención de la condición de estancia por razones humanitarias por parte de los solicitantes de condición de refugiado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Migración.</p> <p>Artículo 24. La Secretaría analizará y evaluará todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y deberá emitir, en cada caso, resolución escrita, fundada y motivada, dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud.</p> <p>Para los efectos del párrafo anterior, la Secretaría solicitará opinión sobre las condiciones prevalecientes en el país de origen del solicitante a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las demás autoridades competentes que establezca el reglamento respecto de los antecedentes del solicitante. Dicha opinión deberá emitirse dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir del siguiente al que se recibió la misma; si transcurrido dicho plazo, la Secretaría no recibiese la opinión solicitada, se entenderá que no existe opinión o información alguna sobre el particular.</p> <p>La opinión que emita la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá integrarse al expediente y hacerla del conocimiento del solicitante.</p> <p>El plazo para emitir la resolución podrá ampliarse hasta por un período igual a juicio de la Secretaría, sólo en los siguientes casos:</p>
--	--

<p>I. La falta de información respecto de los hechos en que se basa la solicitud;</p> <p>II. La falta de traductor o especialistas que faciliten la comunicación con el solicitante;</p> <p>III. La imposibilidad de realizar entrevistas en razón de las condiciones de salud del solicitante;</p> <p>IV. La petición del extranjero para aportar elementos que sustenten su solicitud, o</p> <p>V. Cualquier otra circunstancia derivada del caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite a la Secretaría el adecuado desarrollo del procedimiento.</p> <p>Artículo 25. La resolución deberá ser notificada por escrito al solicitante. La Secretaría al momento de realizar las notificaciones procurará que el solicitante comprenda el sentido de la resolución.</p> <p>En los casos de reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría expedirá el documento migratorio correspondiente que acredite su situación migratoria regular en el país en los términos de las disposiciones aplicables. Si la resolución fuese en sentido negativo, el extranjero podrá interponer recurso de revisión dentro de los 15 días hábiles contados a partir de la notificación respectiva, de conformidad con lo establecido en el reglamento; de igual forma el extranjero podrá interponer los medios de defensa que estime pertinentes, de conformidad con las disposiciones aplicables.</p>	<p>I. a V. [...]</p> <p>Artículo 25. La resolución deberá ser notificada por escrito al solicitante. La Secretaría al momento de realizar las notificaciones procurará que el solicitante comprenda el sentido de la resolución y su derecho a recurrir la misma.</p> <p>[...]</p>
<p>CAPÍTULO II DE LA PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA</p>	
<p>Artículo 28. La Secretaría podrá otorgar protección complementaria al extranjero que, no encontrándose dentro de los supuestos del artículo 13 de esta Ley, requiera protección para no ser devuelto al territorio de otro país en donde su vida peligre o en donde existan razones</p>	<p>Artículo 28. La Secretaría podrá otorgar protección complementaria al extranjero que, no encontrándose dentro de los supuestos del artículo 13 de esta Ley, requiera protección para no ser devuelto al territorio de otro país en donde su vida, su libertad o su seguridad, se verían amenazadas o se</p>

<p>fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.</p> <p>Para el otorgamiento de dicha protección la Secretaría deberá considerar la opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores, misma que se solicitará conforme a lo previsto en el artículo 24 de esta Ley.</p> <p>No se otorgará protección complementaria al extranjero respecto del cual existen motivos fundados para considerar que se encuentra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 27 de la presente Ley.</p>	<p>encontraría en peligro de ser sometido a desaparición forzada, a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o que sería juzgado por tribunales de excepción o ad hoc.</p> <p>[...]</p> <p>No se otorgará protección complementaria al extranjero respecto del cual existen motivos fundados para considerar que se encuentra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 27 de la presente Ley.</p>
<p>TÍTULO QUINTO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CESACIÓN, REVOCACIÓN Y CANCELACIÓN CAPÍTULO I DE LA CESACIÓN, DE LA REVOCACIÓN Y DE LA CANCELACIÓN</p>	
<p>Artículo 33. La Secretaría cesará el reconocimiento de la condición de refugiado al que:</p> <p>I. Se ha acogido voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad;</p> <p>II. Habiendo perdido su nacionalidad, la recobra voluntariamente;</p> <p>III. Ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;</p> <p>IV. Se ha establecido voluntariamente en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido de conformidad con el artículo 13 de la presente Ley;</p> <p>V. Han desaparecido las circunstancias por las cuales fue reconocido como refugiado y no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, o</p> <p>VI. No tiene nacionalidad y por desaparecer las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado, está en condiciones de</p>	<p>Artículo 33. La Secretaría podrá cesar el reconocimiento de la condición de refugiado al que:</p> <p>I. a VI. [...]</p>

regresar al país donde tenía su residencia habitual. No cesará el reconocimiento de la condición de refugiado en los supuestos comprendidos en las fracciones V y VI, cuando el refugiado pueda invocar razones graves derivadas de la persecución por la que originalmente dejó su país de origen, o que mantenga un fundado temor de persecución por alguno de los motivos contemplados en el artículo 13 de esta Ley.	
CAPÍTULO II DISPOSICIONES COMUNES	
Artículo 39. En contra de la resolución procederá el recurso de revisión, mismo que deberá ser presentado dentro de los 15 días hábiles siguientes contados a partir de la notificación respectiva. De igual forma el extranjero podrá interponer los medios de defensa que estime pertinentes de conformidad con las disposiciones aplicables.	Artículo 39. [...]
Artículo 40. El refugiado que se encuentre sujeto a un procedimiento de cesación, revocación o cancelación del reconocimiento de la condición de refugiado, tendrá entre otros, derecho a: I. Recibir información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento respectivo y sobre los derechos inherentes al mismo, así como los recursos que esta Ley y otras disposiciones aplicables le conceda; II. Realizar las manifestaciones que a su derecho convengan y aportar todas las pruebas que considere convenientes, y III. Contar, en caso de ser necesario, de forma gratuita con el apoyo de un traductor o intérprete de su idioma o uno	Artículo 40. [...] La autoridad competente para resolver el recurso de revisión garantizará la independencia, imparcialidad, y atenderá al requisito de superioridad jerárquica. I. Recibir información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento respectivo y sobre los derechos inherentes al mismo, así como los recursos que esta Ley y otras disposiciones aplicables le conceda, así como acceso a la asistencia jurídica y representación legal; II. a III. [...]

de su comprensión y de los especialistas que se requieran para facilitar la comunicación, mismos que en todo momento deberán de preservar la confidencialidad de la información.	
Artículo 51. Cuando un refugiado o un extranjero que reciba protección complementaria, pretendan viajar a su país de origen, deberá de hacerlo del conocimiento de la Secretaría. La información que proporcione el refugiado o el extranjero que reciba protección complementaria, podrá dar inicio al procedimiento de cesación, cancelación o revocación de la condición de refugiado, así como retirar la protección complementaria.	Artículo 51. Cuando un refugiado o un extranjero que reciba protección complementaria, pretendan viajar a su país de origen, deberá de hacerlo del conocimiento de la Secretaría, la cual, a su vez, observadas y consideradas las circunstancias individuales de la persona, le hará de su conocimiento la posibilidad de dar inicio al procedimiento de cesación de la condición de refugiado, así como retirar la protección complementaria. De realizarse el viaje al país de origen, la Secretaría, a partir de un análisis de las circunstancias individuales de la persona, podrá dar inicio al procedimiento correspondiente, debiendo motivar su actuación.
Artículo 52. Si hay razones fundadas para considerar que el solicitante, refugiado, o extranjero que reciba protección complementaria, pone en riesgo la seguridad nacional, o bien, si habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito grave cuya naturaleza constituye una amenaza a la sociedad, podrá ser expulsado o devuelto a otro país.	Artículo 52. Si hay razones fundadas para considerar que el solicitante, refugiado, o extranjero que reciba protección complementaria, pone en riesgo la seguridad nacional, o bien, si habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito grave cuya naturaleza constituye una amenaza a la sociedad, podrá ser expulsado o devuelto a otro país, siempre y cuando no se infrinja lo dispuesto en el artículo 6 de esta Ley.
CAPÍTULO IV DE LA ASISTENCIA INSTITUCIONAL	
Artículo 56. La Secretaría promoverá que las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, del Distrito Federal y sus Delegaciones, así como las instituciones que otorgan apoyos a las personas a que se refiere el artículo 54 de esta Ley, brinden las facilidades a los solicitantes y refugiados para el acceso a los beneficios de sus programas, de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.	Artículo 56. La Secretaría promoverá que las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, de la Ciudad de México y sus Alcaldías, así como las instituciones que otorgan apoyos a las personas a que se refiere el artículo 54 de esta Ley, brinden las facilidades a los solicitantes y refugiados para el acceso a los beneficios de sus programas, de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.
Artículo 58. Para efectos de la	Artículo 58. Para efectos de la reunificación

reunificación familiar, la Secretaría podrá autorizar, por derivación de la condición de refugiado, la internación a territorio nacional del cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado que dependan económicamente del refugiado, así como la capacidad económica para su manutención.	familiar, la Secretaría podrá autorizar, por derivación de la condición de refugiado o del otorgamiento de la protección complementaria, la internación a territorio nacional del cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado, personas que se encuentran bajo otras formas análogas de unión reconocidas por la ley, que dependan social, económica o emocionalmente del refugiado o del beneficiario de la protección complementaria, priorizando siempre la unidad familiar. En el marco de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se priorizará la reunificación familiar en México de los familiares de niñas, niños y adolescentes refugiados o beneficiarios de la protección complementaria.
TÍTULO SÉPTIMO DEL ASILO POLÍTICO CAPÍTULO I PRINCIPIOS	
Artículo 59. La Secretaría, sin perjuicio de las obligaciones que les corresponda a otras autoridades y en coordinación con las mismas, adoptará las medidas que estén a su alcance para que los asilados no sean objeto de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquiera otra que tenga como efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos.	Artículo 59. La Secretaría, sin perjuicio de las obligaciones que les corresponda a otras autoridades y en coordinación con las mismas, adoptará las medidas que estén a su alcance para que los asilados no sean objeto de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquiera otra que tenga como efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos.
Artículo 60. La información aportada por los solicitantes de asilo político y asilados será tratada con la más estricta confidencialidad, en términos de lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Artículo 60. La información aportada por los solicitantes de asilo político y asilados políticos será tratada con la más estricta confidencialidad, en términos de lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Cuando alguna autoridad requiera información respecto a los solicitantes de asilo político o asilados, deberá solicitarla a la Secretaría de Relaciones Exteriores; en caso de que se le proporcione dicha información, ésta deberá ser tratada de manera confidencial, en términos de la ley citada.	Cuando alguna autoridad requiera información respecto a los solicitantes de asilo político o asilados políticos, deberá solicitarla a la Secretaría de Relaciones Exteriores; en caso de que se le proporcione dicha información, ésta deberá ser tratada de manera confidencial, en términos de la ley citada.
CAPÍTULO II DEL OTORGAMIENTO DE ASILO POLÍTICO	
Artículo 61. Todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país, podrá solicitar el otorgamiento de asilo político ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, sus delegaciones localizadas fuera del Distrito Federal o la Representación, según corresponda.	Artículo 61. Todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país, podrá solicitar el otorgamiento de asilo político ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, sus delegaciones localizadas fuera de la Ciudad de México o la Representación, según corresponda.
Artículo 62. La Secretaría de Relaciones Exteriores podrá hacer extensivo, por derivación el otorgamiento de asilo político al cónyuge, concubinario, concubina, sus hijos y los de su cónyuge, concubinario o concubina, que dependan económicamente del asilado, que se encuentren en su país de origen o en territorio nacional con el solicitante, para lo cual deberá considerar la opinión que emita la Secretaría.	Artículo 62. La Secretaría de Relaciones Exteriores podrá hacer extensivo, por derivación el otorgamiento de asilo político al cónyuge, concubinario, concubina, sus hijos y los de su cónyuge, concubinario o concubina, que dependan económicamente del asilado, que se encuentren en su país de origen o en territorio nacional con el solicitante, para lo cual deberá considerar la opinión que emita la Secretaría.
CAPÍTULO III DEL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE ASILO POLÍTICO	
Artículo 63. El solicitante de asilo político deberá presentarse físicamente en la Representación, en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores o en sus delegaciones localizadas fuera del Distrito Federal, a efecto de presentar por escrito su solicitud, y proporcionar sus datos de identificación, los motivos en los cuales fundamenta su solicitud de asilo político, así como de todos los elementos que disponga para sustentarla.	Artículo 63. El solicitante de asilo político deberá presentarse físicamente en la Representación, en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores o en sus delegaciones localizadas fuera de la Ciudad de México, a efecto de presentar por escrito su solicitud, y proporcionar sus datos de identificación, los motivos en los cuales fundamenta su solicitud de asilo político, así como de todos los elementos que disponga para sustentarla.
En el caso en que al solicitante no le sea posible presentar la solicitud por escrito,	[...]

podrá hacerlo verbalmente.	
Artículo 69. La decisión sobre el otorgamiento o no del asilo político será comunicada al solicitante del mismo; el reglamento de esta Ley establecerá el plazo para tales efectos. En los casos en los cuales la Secretaría de Relaciones Exteriores, otorgue asilo político, ésta y la Representación, de manera coordinada, tomarán las medidas necesarias para que, en su caso, el asilado sea trasladado a territorio nacional. Otorgado el asilo político, la Secretaría de Relaciones Exteriores notificará su decisión a la Secretaría a efecto de que esta expida el documento migratorio de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración.	Artículo 69. [...] En los casos en los cuales la Secretaría de Relaciones Exteriores, otorgue asilo político, ésta y la Representación, de manera coordinada, tomarán las medidas necesarias para que, en su caso, el asilado político sea trasladado a territorio nacional. [...]
CAPÍTULO IV DEL RETIRO Y RENUNCIA DEL ASILO POLÍTICO	
Artículo 71. La Secretaría de Relaciones Exteriores podrá retirar el otorgamiento de asilo político en los siguientes casos: I. En los que se acredite que el asilado ocultó o falseó la información proporcionada; II. Por realizar actos en territorio nacional que constituyan un riesgo o amenaza para la seguridad nacional; III. Cuando existan razones fundadas para considerar que el asilado ha cometido un delito contra la paz, el crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra de los definidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte o del delito de terrorismo, o IV. Cuando desaparezcan las circunstancias que motivaron su otorgamiento.	Artículo 71. [...] I. a II. [...] III. Cuando existan razones fundadas para considerar que el asilado político ha cometido un delito contra la paz, el crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra de los definidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte o del delito de terrorismo, o IV. [...]
Artículo 72. Los asilados podrán	Artículo 72. Los asilados políticos podrán
renunciar en cualquier momento a la protección que les fue otorgada, para lo cual será necesario dar aviso por escrito a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la que comunicará lo conducente a la Secretaría. En caso de que un asilado solicite la protección o residencia permanente en otro país, se entenderá que renuncia a la protección que se le otorgó en los Estados Unidos Mexicanos. En los casos de renuncia a que se refiere el presente artículo, la Secretaría de Relaciones Exteriores realizará las acciones necesarias para dar por terminados los efectos de su condición de estancia en territorio nacional en los términos previstos por el reglamento.	renunciar en cualquier momento a la protección que les fue otorgada, para lo cual será necesario dar aviso por escrito a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la que comunicará lo conducente a la Secretaría. En caso de que un asilado político solicite la protección o residencia permanente en otro país, se entenderá que renuncia a la protección que se le otorgó en los Estados Unidos Mexicanos. [...]

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de esta Asamblea, el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 14 Bis, 14 Ter, 15, 18, 20, 21, 22, 25, 28, 33, 40, 51, 52, 56, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 69, 71 y 72; Se adiciona al artículo 2, una nueva fracción I, recorriendo en su orden las subsecuentes; artículo 5, fracciones VII, VIII, IX y X; artículo 9, segundo párrafo; artículo 19, segundo y tercer párrafos; un artículo 19 Bis; artículo 21, párrafos segundo, tercero, quinto y sexto; ar-

tículo 22, segundo párrafo; artículo 24, tercer párrafo; artículo 39, segundo párrafo; artículo 51, segundo párrafo y artículo 58, segundo párrafo; y se derogan el segundo párrafo del artículo 18; artículo 20, segundo párrafo, y artículo 21 segundo párrafo, todos de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, para quedar como sigue:

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo.

Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en la República.

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Asilo: Protección internacional por parte del Estado Mexicano a un extranjero que la solicita.

II. Asilo Político: Protección que el Estado Mexicano otorga a un extranjero considerado perseguido por motivos o delitos de carácter político o por aquellos delitos del fuero común que tengan conexión con motivos políticos, cuya vida, libertad o seguridad se encuentre en peligro, el cual podrá ser solicitado por vía diplomática o territorial.

III. Asilado político: El extranjero que encontrándose en el supuesto establecido en el artículo 61 de la Ley recibe la protección del Estado Mexicano.

IV. Fundados Temores: Los actos y hechos **que podrían dar lugar a una persecución en el caso de retorno al país de origen, y que podrían poner en riesgo la vida, la libertad o la seguridad de una persona.**

V. Ley: Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

VI. Reglamento: Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

VII. País de Origen: El país de nacionalidad o de residencia habitual del solicitante de la condición de refugiado, del solicitante de asilo político o asi-

lado, así como del extranjero al que se le otorgue protección complementaria.

VIII. Protección Complementaria: Protección que la Secretaría de Gobernación otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado en los términos de la presente Ley, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, **su libertad, su integridad o su seguridad**, se verían amenazadas o se encontraría en peligro de ser sometido a **desaparición forzada**, a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, **o que sería juzgado por tribunales de excepción o ad hoc**.

IX. Condición de Refugiado: Estatus jurídico del extranjero que encontrándose en los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley, es reconocido como refugiado, por la Secretaría de Gobernación y recibe protección como tal.

X. Representación: Las señaladas en el artículo 1 Bis, fracción VIII de la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

XI. Secretaría: Secretaría de Gobernación.

XII. Solicitante de Asilo Político: El extranjero que solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a sus delegaciones localizadas fuera **de la Ciudad de México** o a la Representación, según corresponda, el otorgamiento de asilo político.

XIII. Solicitante de la Condición de Refugiado: El extranjero que solicita a la Secretaría el reconocimiento de la condición de refugiado, independientemente de su situación migratoria.

Artículo 3. La presente Ley tiene por objeto regular el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los **asilados políticos**, refugiados y **quienes reciban protección complementaria** que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos.

Artículo 4. **Todas las autoridades involucradas** en la aplicación e interpretación de esta Ley deberán obser-

var las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de observancia obligatoria en México y demás ordenamientos aplicables, **favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de los derechos de los asilados políticos, refugiados, de quienes reciban protección complementaria y de las personas solicitantes.**

Título Segundo

De la condición de refugiado

Capítulo I

De los principios

Artículo 5. En aplicación de esta Ley se observarán, entre otros, los siguientes principios y criterios:

I. a V [...]

VI. Confidencialidad y protección de datos personales;

VII. Pro persona;

VIII. Perspectiva de género;

IX. Transparencia, y

X. Debido proceso.

Artículo 8. La Secretaría, sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan a otras autoridades y en coordinación con las mismas, adoptará las medidas que estén a su alcance para que los solicitantes, los refugiados y quienes reciban protección complementaria, no sean objeto de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, **orientación sexual, identidad de género**, estado civil o cualquier otra que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos. Para la adopción de dichas medidas, la Secretaría analizará las propuestas que formulen organismos internacionales, **organismos públicos de derechos humanos** y organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.

Artículo 9. En el reconocimiento de la condición de refugiado deberá protegerse la organización, **la uni-**

dad familiar y el desarrollo de la familia, así como el interés superior del niño.

Las niñas, niños y adolescentes serán tratados de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Artículo 10. La información aportada por los solicitantes, refugiados, y quienes reciban protección complementaria, será tratada con la más estricta confidencialidad, con base en lo establecido por **la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

[...]

Capítulo II

De la condición de refugiado

Artículo 11. Todo extranjero que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a solicitar, por sí, por su representante legal o por interpósita persona, el reconocimiento de la condición de refugiado. Si el extranjero solicitase dicho reconocimiento a través de su representante legal o por interpósita persona, deberá de ratificar su solicitud ante la Secretaría dentro del término de **diez** días hábiles. Si el extranjero la ratifica se continuará el procedimiento de reconocimiento, en caso contrario, se tendrá por no presentada la solicitud. El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado sólo podrá continuarse por el solicitante o por su representante legal de conformidad con lo establecido en esta Ley y su reglamento

Artículo 12. La Secretaría reconocerá la condición de refugiado, mediante un acto declarativo **debidamente fundado y motivado**, a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 13 de esta Ley, y que por tanto serán sujetos de los derechos y obligaciones contenidos en la misma.

Al cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado, **u otras formas de unión análogas reconocidas por ley, así como las personas que mantengan una relación de dependencia económica, social o emocional con el solicitante**, que de igual

forma se encuentren en territorio nacional con el solicitante, se les reconocerá por derivación la condición de refugiado. En los casos en los cuales no exista prueba documental de una relación de filiación y dependencia se analizarán otras fuentes de evidencia, incluyendo la declaración del solicitante.

Título Tercero

De las atribuciones en materia de refugiados, protección complementaria y asilo político

Capítulo Único

Artículo 14 Bis. En materia de Asilo Político, compete a la Secretaría de Relaciones Exteriores:

I. [...]

II. Orientar a los solicitantes de asilo político y asilados **políticos** sobre sus derechos y obligaciones;

III. Llevar un registro actualizado de los solicitantes de asilo político y asilados **políticos**;

IV. a V. [...]

Artículo 14 Ter. En materia de Asilo Político, le compete a la Secretaría lo siguiente:

I. De manera conjunta con la Secretaría de Relaciones Exteriores, promover y coordinar acciones públicas, estrategias y programas orientados a la protección y asistencia de asilados **políticos** conforme a lo establecido en esta Ley y su reglamento;

II. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás autoridades competentes en términos del reglamento, promover soluciones a la problemática que enfrentan los asilados **políticos**, durante su estancia en territorio nacional, de conformidad con los supuestos previstos en la presente Ley;

III. Formular, coordinar, dar seguimiento, evaluar y difundir criterios y programas encaminados a la atención de asilados **políticos**, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

IV. Establecer las bases y los procedimientos de coordinación entre las dependencias y entidades fe-

derales, estatales, municipales, de la **Ciudad de México y sus Alcaldías**, que participen en la atención a asilados **políticos**, y

V. Atender a los asilados **políticos** con pleno respeto a sus derechos humanos.

Artículo 15. En materia de refugiados, le compete a la Secretaría lo siguiente:

I. [...]

II. Promover y coordinar acciones públicas, estrategias y programas orientados a la protección y asistencia de refugiados y solicitantes conforme al artículo 20 y **demás disposiciones del Título Cuarto** de esta Ley;

III. a la VII. [...]

VIII. Establecer las bases y los procedimientos de coordinación entre las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, **de la Ciudad de México y sus Alcaldías**, que participen en la atención a refugiados;

IX. Promover acciones para garantizar el derecho a solicitar la condición de refugiado, **incluyendo el acceso a la orientación, asesoría y representación jurídica;**

X. a XV [...]

Título Cuarto

Del reconocimiento de la condición de refugiado y del otorgamiento de protección complementaria

Capítulo I

Del reconocimiento de la condición de refugiado

Artículo 18. El extranjero que solicite ser reconocido como refugiado deberá presentar por escrito su solicitud ante la Secretaría, **sin que este derecho se sujete a plazo alguno.**

~~En el supuesto previsto en el artículo 13, fracción III, el plazo para presentar la solicitud correrá a partir del día siguiente al que tenga conocimiento de los hechos a los que alude dicha disposición.~~

[...]

[...]

[...]

Artículo 19. El solicitante tendrá derecho a recibir información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y sobre los derechos inherentes al mismo, así como los recursos que esta ley y otras le concedan.

Todo solicitante tendrá derecho a orientación, asesoría y representación jurídica adecuada y gratuita por un abogado, al cual elegirá libremente. La Secretaría deberá garantizar el acceso al servicio de defensoría pública, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Defensoría Pública. También tendrá derecho a que su abogado comparezca en todos los actos del procedimiento.

Los solicitantes de la condición de refugiado, por sí mismos o a través de sus representantes, tendrán pleno acceso a los documentos relativos a la determinación de la condición de refugiado o el otorgamiento de protección complementaria, así como el derecho a obtener copia de los mismos.

Artículo 19 bis. El solicitante de la condición de refugiado tendrá los siguientes derechos:

I. Acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Cuando sea necesario, se ofrecerá a los niños, niñas y adolescentes solicitantes de la condición de refugiado, clases preparatorias, incluidos cursos de idiomas, para facilitar su acceso al sistema educativo y su participación en el mismo.

II. Acceder en condiciones de igualdad a una vivienda digna y decorosa, a una alimentación de calidad y a otras medidas para cubrir sus necesidades básicas. Para estos efectos, y por medio de la Secretaría, se podrán crear los instrumentos y apoyos necesarios para la construcción de albergues que garanticen un nivel de vida adecuado para los solicitantes de condición de refugiado.

III. Disfrutar del más alto nivel posible de salud, así como a recibir la prestación de servicios de atención médica provistos por los sectores público y privado de conformidad con la legislación aplicable, con el fin de prevenir, proteger y restaurar su salud. Las autoridades deberán proporcionar la atención médica y sanitaria necesaria que incluirá, como mínimo, los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves.

IV. Acceder a un trabajo remunerado. La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones, brindará las medidas necesarias para facilitar a los solicitantes de condición de refugiado el acceso al empleo. La Secretaría, en coordinación con otras autoridades y organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, deberá proporcionar a los solicitantes de condición de refugiado las facilidades necesarias para el acceso a la formación y capacitación profesional.

Artículo 20. Durante el procedimiento, la Secretaría tomará las medidas necesarias para garantizar los derechos de los solicitantes de la condición de refugiado, de conformidad con lo dispuesto en este Título, particularmente a aquellas que requieran atención especial, así como mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en situación de vulnerabilidad de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en cada materia.

~~Cuando un solicitante en situación de vulnerabilidad haya sido admitido provisionalmente o se encuentre en alguna estación migratoria, la Secretaría valorará las medidas que mejor favorezcan al solicitante, de conformidad con las circunstancias del caso. En el caso de niñas, niños y adolescentes deberá determinarse su interés superior.~~

Artículo 21. Cuando un extranjero que se encuentre en alguno de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, o sujeto a un procedimiento administrativo migratorio, sin importar la etapa de dicho procedimiento, o bien, carezca de documentación que

acredite su situación migratoria regular en el territorio nacional, solicite el reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría deberá dictar las medidas que resulten estrictamente necesarias en cada caso, de conformidad con el reglamento.

Presentada la solicitud y expedida la constancia de trámite respectiva, la persona solicitante tendrá el derecho de permanecer en libertad, para lo cual la Secretaría tomará las medidas correspondientes para asegurar una medida alternativa a la privación de la libertad, cualquiera que sea su denominación. En caso de que exista evidencia para sugerir que tal alternativa no será efectiva en el caso individual, se deberá evaluar si la permanencia en la estación migratoria es necesaria, tomando en cuenta si es razonable hacerlo y si la medida es proporcional con los objetivos a lograr. De juzgársela necesaria, no deberá ser discriminatoria y se deberá imponer por el menor tiempo posible, mediante una resolución fundada y motivada, de conformidad con la Ley de Migración, y susceptible de ser revisada periódicamente. En ningún caso el plazo de privación de libertad podrá exceder del plazo de máxima duración del procedimiento para determinar la condición de refugiado.

En ningún caso los niños, niñas y adolescentes solicitantes, acompañados o no acompañados, serán sujetos a una medida privativa de la libertad, cualquiera que sea su denominación. Las autoridades estarán obligadas a implementar medidas menos lesivas, bajo el principio de interés superior de la niñez.

~~La presentación de la solicitud de un extranjero no dejará sin efectos las medidas que se hayan dictado con anterioridad a la solicitud.~~

Cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá dar aviso por escrito y de manera inmediata a la Secretaría. El incumplimiento de lo anterior será sancionado conforme a las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Una vez notificada la Secretaría en el supuesto previsto en el párrafo anterior, deberá tomar las medidas necesarias para que la persona extranjera rati-

fique la solicitud, garantizando la no devolución de la persona en los términos del artículo 6 de esta Ley.

Los solicitantes de la condición de refugiado tienen derecho a la libre circulación dentro del territorio nacional. Cuando un solicitante cambie de domicilio, deberá notificar dicha situación a la Secretaría.

Una vez presentada formalmente la solicitud, ninguna autoridad podrá proporcionar información o notificar a las autoridades diplomáticas o consulares del país de origen del solicitante, a menos que se cuente con evidencia del consentimiento expreso de éste.

Durante el procedimiento el solicitante podrá promover por sí o a través de su representante legal, **para lo cual se deberán tomar las medidas para garantizar el acceso del representante al lugar en que se encuentre el solicitante, así como la comunicación entre ellos en condiciones de privacidad.** En todo momento las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante y, **en su caso, con otros miembros adultos de su grupo familiar,** pudiendo estar acompañados por su representante legal.

Artículo 22. La Secretaría expedirá a cada solicitante y a sus dependientes una constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. **La constancia mantendrá su vigencia en tanto se resuelva en definitiva la situación jurídica del solicitante.**

La Secretaría brindará la orientación y asistencia necesaria para la obtención de la condición de estancia por razones humanitarias por parte de los solicitantes de condición de refugiado, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Migración.

Artículo 24. [...]

[...]

La opinión que emita la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá integrarse al expediente y hacerla del conocimiento del solicitante.

[...]

I. a V. [...]

Artículo 25. La resolución deberá ser notificada por escrito al solicitante. La Secretaría al momento de realizar las notificaciones procurará que el solicitante comprenda el sentido de la resolución y **su derecho a recurrir la misma.**

[...]

Capítulo II

De la protección complementaria

Artículo 28. La Secretaría podrá otorgar protección complementaria al extranjero que, no encontrándose dentro de los supuestos del artículo 13 de esta Ley, requiera protección para no ser devuelto al territorio de otro país en donde su vida, **su libertad o su seguridad, se verían amenazadas o se encontraría** en peligro de ser sometido **a desaparición forzada,** a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, **o que sería juzgado por tribunales de excepción o ad hoc.**

[...]

~~No se otorgará protección complementaria al extranjero respecto del cual existan motivos fundados para considerar que se encuentra en alguno de los supuestos previstos en el artículo 27 de la presente Ley.~~

Título Quinto

De los procedimientos de cesación, revocación y cancelación

Capítulo I

De la cesación, de la revocación y de la cancelación

Artículo 33. La Secretaría **podrá cesar** el reconocimiento de la condición de refugiado al que:

I. a VI. [...]

Capítulo II

Disposiciones comunes

Artículo 39. [...]

La autoridad competente para resolver el recurso de revisión garantizará la independencia, imparcialidad, y atenderá al requisito de superioridad jerárquica.

Artículo 40. [...]

I. Recibir información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento respectivo y sobre los derechos inherentes al mismo, así como los recursos que esta Ley y otras disposiciones aplicables le conceda, **así como acceso a la asistencia jurídica y representación legal;**

II. a III. [...]

Artículo 51. Cuando un refugiado o un extranjero que reciba protección complementaria, pretendan viajar a su país de origen, deberá de hacerlo del conocimiento de la Secretaría, **la cual, a su vez, observadas y consideradas las circunstancias individuales de la persona, le hará de su conocimiento la posibilidad de dar inicio al procedimiento de cesación de la condición de refugiado, así como retirar la protección complementaria.**

De realizarse el viaje al país de origen, la Secretaría, a partir de un análisis de las circunstancias individuales de la persona, podrá dar inicio al procedimiento correspondiente, debiendo motivar su actuación.

Artículo 52. Si hay razones fundadas para considerar que el solicitante, refugiado, o extranjero que reciba protección complementaria, pone en riesgo la seguridad nacional, o bien, si habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito grave cuya naturaleza constituye una amenaza a la sociedad, podrá ser expulsado o devuelto a otro país, **siempre y cuando no se infrinja lo dispuesto en el artículo 6 de esta Ley.**

Capítulo IV

De la asistencia institucional

Artículo 56. La Secretaría promoverá que las dependencias y entidades federales, estatales, municipales, **de la Ciudad de México y sus Alcaldías**, así como las instituciones que otorguen apoyos a las personas a que se refiere el artículo 54 de esta Ley, brinden las facilidades a los solicitantes y refugiados para el acceso a los beneficios de sus programas, de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Artículo 58. Para efectos de la reunificación familiar, la Secretaría podrá autorizar, por derivación de la con-

dición de refugiado **o del otorgamiento de la protección complementaria**, la internación a territorio nacional del cónyuge, concubinario, concubina, hijos, parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, parientes consanguíneos del cónyuge, concubinario, concubina, hasta el segundo grado, **personas que se encuentran bajo otras formas análogas de unión reconocidas por la ley, que dependan social, económica o emocionalmente del refugiado o del beneficiario de la protección complementaria, priorizando siempre la unidad familiar.**

En el marco de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, se priorizará la reunificación familiar en México de los familiares de niñas, niños y adolescentes refugiados o beneficiarios de la protección complementaria.

Título Séptimo Del asilo político

Capítulo I Principios

Artículo 59. La Secretaría, sin perjuicio de las obligaciones que les corresponda a otras autoridades y en coordinación con las mismas, adoptará las medidas que estén a su alcance para que los asilados **políticos** no sean objeto de discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquiera otra que tenga como efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos.

Artículo 60. La información aportada por los solicitantes de asilo político y asilados **políticos** será tratada con la más estricta confidencialidad, en términos de lo establecido por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Cuando alguna autoridad requiera información respecto a los solicitantes de asilo político o asilados **políticos**, deberá solicitarla a la Secretaría de Relaciones Exteriores; en caso de que se le proporcione dicha información, ésta deberá ser tratada de manera confidencial, en términos de la ley citada.

Capítulo II

Del otorgamiento de asilo político

Artículo 61. Todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país, podrá solicitar el otorgamiento de asilo político ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, sus delegaciones localizadas fuera **de la Ciudad de México** o la Representación, según corresponda.

Artículo 62. La Secretaría de Relaciones Exteriores podrá hacer extensivo, por derivación el otorgamiento de asilo político al cónyuge, concubinario, concubina, sus hijos y los de su cónyuge, concubinario o concubina, que dependan económicamente del asilado **político**, que se encuentren en su país de origen o en territorio nacional con el solicitante, para lo cual deberá considerar la opinión que emita la Secretaría.

Capítulo III

Del procedimiento de otorgamiento de asilo político

Artículo 63. El solicitante de asilo político deberá presentarse físicamente en la representación, en la sede de la Secretaría de Relaciones Exteriores o en sus delegaciones localizadas fuera **de la Ciudad de México**, a efecto de presentar por escrito su solicitud, y proporcionar sus datos de identificación, los motivos en los cuales fundamenta su solicitud de asilo político, así como de todos los elementos que disponga para sustentarla.

[...]

Artículo 69. [...]

En los casos en los cuales la Secretaría de Relaciones Exteriores, otorgue asilo político, ésta y la Representación, de manera coordinada, tomarán las medidas necesarias para que, en su caso, el asilado **político** sea trasladado a territorio nacional.

[...]

Capítulo IV

Del retiro y renuncia del asilo político

Artículo 71. [...]

I. a II. [...]

III. Cuando existan razones fundadas para considerar que el asilado **político** ha cometido un delito contra la paz, el crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra de los definidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte o del delito de terrorismo, o

IV. [...]

Artículo 72. Los asilados **políticos** podrán renunciar en cualquier momento a la protección que les fue otorgada, para lo cual será necesario dar aviso por escrito a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la que comunicará lo conducente a la Secretaría.

En caso de que un asilado **político** solicite la protección o residencia permanente en otro país, se entenderá que renuncia a la protección que se le otorgó en los Estados Unidos Mexicanos.

[...]

Transitorios

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

Segundo. Cada una de las autoridades involucradas realizará las adecuaciones necesarias a sus respectivos reglamentos, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a 90 días hábiles, contados a partir de su entrada en vigor.

Notas

1 Entre ellos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 22.8), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 13), la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 3), la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura (Artículo 13) y la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas (artículo 8). Al respecto, cabe precisar que este principio es también referido por algunos como el principio non-refoulement.

2 Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de

personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 46/15 31, diciembre de 2015, párrafo 3.

3 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Ficha de datos del ACNUR - México”, julio de 2016, http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Mexico_hoja_informativa_Julio_2016_ESP.pdf, última visita 08 de enero de 2018.

4 Cfr. El Universal, “Crece más de 1000% solicitudes de refugio a México de 2011 a 2016”, 19 de junio de 2017, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/06/19/crece-mas-de-1000-solicitudes-de-refugio-mexico-de-2011-2016>, última consulta 08 de enero de 2018.

5 No obstante, de acuerdo con información proporcionada por el ACNUR, menos del 1 por ciento del número estimado de personas originarias del TNCA que entran al país de manera irregular solicitan asilo, ello, debido a la falta de información que se proporciona a estas personas una vez que ingresan a territorio mexicano. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Ficha de datos del ACNUR-México”, julio de 2016, Cfr.http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Mexico/Mexico_hoja_informativa_Julio_2016_ESP.pdf, última consulta 08 de enero de 2018.

6 Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos...” op. Cit., párrafo 48.

7 Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951; adherida por México el 7 de junio de 2000 y promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2000.

8 Como lo señala el ACNUR, “(...) la búsqueda destinada a lograr la compatibilidad entre el sistema latinoamericano y el sistema universal, y de ambos con el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, se mantuvo como una tarea permanente en los repetidos eventos latinoamericanos organizados por el ACNUR, con participación de gobiernos, agencias de las Naciones Unidas, miembros de la academia, organizaciones no gubernamentales y agencias voluntarias.” Por ejemplo, entre algunas de las lagunas y fricciones que amenazaban la protección de los refugiados se encontraban: “a) el hecho de que en [el sistema universal] se enfatizan desproporcionadamente los derechos y la discrecionalidad de los Estados en detrimento de los derechos de las personas que necesitan protección internacional; b) la aplicación del derecho de asilo [dentro del sistema universal ocurre] de forma elitista, favoreciendo a personalidades conocidas

en el ámbito político y, consecuentemente, perjudicando a personas anónimas que también necesitan justificadamente protección internacional; c) que el sistema interamericano de asilo no había elaborado normas de tratamiento que delimitaran el contenido de los derechos de los que se consideran asilados. Cabe señalar, además, que aunque todos los Estados de América Latina habían ratificado uno o varios de los tratados latinoamericanos sobre asilo, lo cierto es que ninguno de estos tratados de asilo había sido ratificado por todos los países de Centroamérica y México, y por lo tanto no existía un marco normativo común para dar respuesta a los desplazamientos masivos generados por los conflictos armados y las violaciones de los derechos humanos en América Central.” Cfr. Franco, Leonardo (Coord.), “El Asilo y la Protección Internacional de los refugios en América Latina: Análisis críticos del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, 1ª edición, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2004, p.p. 29-30. Texto en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8945.pdf>, última consulta 8 de enero de 2018.

9 En 1982 el gobierno mexicano suscribió un Acuerdo Sede con el ACNUR, el cual permitió a esta Oficina realizar actividades de reconocimiento de la condición de refugiado a pesar de que el Estado mexicano no había ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Una labor que desempeñó hasta el año de 2002.

10 Cfr. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Nueva York, Estados Unidos, el 31 de enero de 1967; adherido por México el 7 de junio de 2000 y promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 2000.

11 Cfr. Sin Fronteras, “Evolución y Retos del Asilo en México. 20 años de asistencia legal e incidencia por las personas Refugiadas”, Septiembre de 2016, p. 27,

http://sinfronteras.org.mx/wpcontent/uploads/2017/06/InformeAsilo_2016_WEB_02.pdf

12 A saber, “[t]odo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país”.

13 Fracción III del artículo 2 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

14 Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, “Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Proto-

colo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”, diciembre de 1992, párrafos 45-46 y 53, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>, última consulta 8 de enero de 2018.

15 Cfr. En su artículo 33, el cual establece al respecto que “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.”

16 Cfr. Que en su artículo 1 reconoce que “[t]odo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de su persona.”

17 Cfr. Que en sus artículos 4 y 7 reconoce el derecho de toda mujer al “(...) reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a. el derecho a que se respete su vida;
- b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- d. el derecho a no ser sometida a torturas;
- e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
- f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
- h. el derecho a libertad de asociación;
- i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley. y
- j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”; y en este sentido el compromiso de todos los Estados de “(...) adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.” Firmada ad referendum el 4 de junio de 1995, ratifica-

da el 26 de noviembre de 1996 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999.

18 Cfr. En su artículo 16, el cual establece que “[n]ingún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución, entrega o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a una desaparición forzada.”

19 Cfr. Que en su artículo 13, párrafo 4 establece que “[n]o se concederá la extradición ni se procederá a la devolución de la persona requerida cuando haya presunción fundada de que corre peligro su vida, de que será sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o de que será juzgada por tribunales de excepción o ad hoc en el Estado requirente.”

20 Cfr. Que en su artículo 15 establece: “[q]ueda prohibido entregar, extraditar, expulsar, deportar o devolver a otro Estado a cualquier persona cuando haya razones fundadas para suponer que estaría en peligro de ser sometida a actos de tortura; o que sería juzgada por tribunales de excepción o ad hoc en el Estado requirente.”

21 Reconociendo, al respecto, que la figura de la protección complementaria tiene su origen en las obligaciones en materia de no devolución contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos. En este sentido, no es posible hablar de “cláusulas de exclusión” para quienes disfrutarían de protección complementaria, en tanto que en el caso de México dicha protección se basa en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y no en el Derecho Internacional de los Refugiados. Distinto a lo que sucede con la protección internacional de los refugiados, la protección contra la devolución de conformidad con los instrumentos de derechos humanos no requiere el cumplimiento de criterios de inclusión ya que deben ser disfrutados por “toda persona”.

22 Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto a de la Constitución federal”, Novena época, Instancia Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Noviembre de 1999, Tesis P. LXXVII/99, p. 46, materia Constitucional, Tesis aislada. En el mismo sentido, Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Derechos humanos. Los Tratados Internacionales vinculados con éstos son de observancia obligatoria para todas las autoridades del país, previamente a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011”, Décima Época, Instancia Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 1, p. 602, materia Constitucional. Tesis aislada. Última consulta 8 de enero de 2018.

23 También denominado principio *pro personae* o *pro homine*, el cual implica que la interpretación de las normas de derechos humanos debe realizarse de conformidad con lo establecido en la propia Constitución y con los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte, “(...) lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y el alcance de tales derechos a partir de [... este] criterio hermenéutico (...), en virtud del cual debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios. Esto implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio (...)” Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Principio Pro Personae. El contenido y alcance de los derechos humanos debe analizarse a partir de aquél”, Décima Época, Instancia Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, p. 659, materia Constitucional. Tesis aislada.

24 Referido en términos de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres como un “[c]oncepto que se refiere a la metodología y los mecanismos que permiten identificar, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres, que se pretende justificar con base en las diferencias biológicas entre mujeres y hombres, así como las acciones que deben emprenderse para actuar sobre los factores de género y crear las condiciones de cambio que permitan avanzar en la construcción de la igualdad de género” y, asimismo por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia como “(...) una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres. Se propone eliminar las causas de la opresión de género como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género. Promueve la igualdad entre los géneros a través de la equidad, el adelanto y el bienestar de las mujeres; contribuye a construir una sociedad en donde las mujeres y los hombres tengan el mismo valor, la igualdad de derechos y oportunidades para acceder a los recursos económicos y a la representación política y social en los ámbitos de toma de decisiones”.

25 A saber, Lesbianas, Gais, Bisexuales, Transgéneros, Transexuales, Travestis e Intersex.

26 De conformidad con los compromisos del Estado mexicano en la materia, entre ellos lo establecido por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –suscrita por México el 17 de julio de 1980, ratificada el 23 de marzo de 1981 y que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981– y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Al respecto se recomienda Ver. Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer, Cfr. “Recomendación General Núm. 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres”, Organización de las Naciones Unidas, CE-DAW/C/GC/32, 14 de noviembre de 2014,

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9924>, última consulta 8 de enero de 2018.

27 Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos...”, op. Cit., párrafo 429.

28 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia”, Sentencia de 25 de noviembre de 2013 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 159.

29 Cfr. Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, “Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre los Recursos y Procedimientos relacionados con el Derecho de Toda Persona Privada de Libertad a Recurrir ante un Tribunal”, AHRC/30/37, 6 de julio de 2015, párrafos 42-44.

30 Cfr. Comité de Derechos Humanos, “Observación general N° 35. Artículo 9 (Libertad y seguridad personales)”, CCPR/C/GC/35, 16 de diciembre de 2014, párrafos 26 y 27.

31 Sobre este respecto, la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la CIDH ha señalado lo siguiente:

“384. Es preocupante para la Relatoría que los funcionarios del INM cumplan los criterios de un adjudicador imparcial señalados por la Relatoría en su segundo informe de progreso. Por ello, se permite insistir en que se tomen las medidas necesarias para garantizar que el funcionario que tome una decisión en un procedimiento migratorio cumpla con los siguientes criterios: sea responsable ante sus superiores jerárquicos y ante los organismos de control por su actuación y por la legalidad de las decisiones que profiera, y no tenga ningún vínculo o atribución relacionada con la privación de la libertad de la persona sobre la cual está tomando

una decisión relativa a su permanencia o expulsión del territorio nacional. Es importante que el nombramiento y permanencia en el cargo gocen de garantías de imparcialidad y que se encuentren protegidos de presiones e influencias en la toma de decisiones.

386. Es igualmente de suma importancia garantizar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil para que ofrezcan asistencia legal a las personas migrantes. Además de asistencia individualizada, debe permitírseles el acceso a grupos de personas detenidas en las estancias y estación migratoria con el propósito de ofrecer charlas informativas.

387. La Relatoría considera que el Estado debe hacer todo lo posible para permitir que los representantes legales de quienes tengan fondos para pagar sus honorarios, y las organizaciones de la sociedad civil para quienes no pueden pagar un abogado, puedan prestar la debida asistencia a las personas migrantes. Ello incluye permitirles y facilitar que se reúnan y comuniquen con las organizaciones de la sociedad civil y que éstas los representen legalmente cuando las dos partes así lo acuerden.

389. La Relatoría recomienda que se incluya expresamente en las resoluciones que profieran las autoridades migratorias la mención de los recursos que proceden contra las mismas. Por otra parte, la Relatoría quiere destacar la importancia de que se garanticen los medios y condiciones que permitan la interposición de los recursos administrativos y judiciales respectivos. Es decir, se debe entregar copia de los documentos a la persona afectada por ellos, se deben suministrar copias de los expedientes a sus representantes legales, se deben resolver los recursos fundamentados en razones jurídicas y se deben seguir los procedimientos establecidos en la ley (...)

394. La Relatoría hace un llamado al INM para que permita el acceso de las organizaciones de la sociedad civil y los organismos estatales de derechos humanos a las estancias y estación migratoria para que desarrollen tareas de monitoreo, apoyo y asistencia a los inmigrantes, como parte de un proceso de interlocución dirigido a mejorar las condiciones de privación de su libertad.” Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, capítulo y estudio especial, Quinto Informe de progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y miembros de sus familias”, OEA/Ser.L/V/II.118, 29 de diciembre de 2003, párrafos 384-387 y 394.

32 Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Nota de Antecedentes sobre el punto de la agenda: la Reunificación Familiar en el contexto del reasentamiento y la integración. Protegiendo a la familia: Desafíos en la implementación de la política en el contexto del reasentamiento”, Consultas Anuales

Tripartitas sobre el Reasentamiento, Ginebra, 20 y 21 de junio de 2001,

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50acbdb52>

33 Cfr. Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal”, A/HRC/25/7, 11 de diciembre de 2013, párrafo 148. Y, asimismo, lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos...”, op. Cit., párrafo 342.

34 Entre ellos, lo señalado por el artículo 10 de la Convención sobre los Derechos del Niño –adoptada por nuestro país el 20 de noviembre de 1989, ratificada el 21 de septiembre de 1990 y que entró en vigor el 21 de octubre de 1990– y lo dispuesto en Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos que protegen la unidad familiar.

35 Al respecto se recomienda Ver. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Nota de antecedentes sobre el punto de la Agenda: La reunificación familiar en el contexto del reasentamiento en la integración. Protegiendo a la familia: Desafíos en la implementación de la política en el contexto del reasentamiento”, Organización de las Naciones Unidas, Consultas Anuales Tripartitas sobre el Reasentamiento, Ginebra, 20 y 21 de junio de 2001, párrafos 10-27,

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50acbdb52>

36 De conformidad con lo señalado en los artículos aplicables del Capítulo Décimo “Noveno Niñas, Niños y Adolescentes” de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

37 En este sentido, el rechazo en frontera puede implicar una violación del principio de no devolución reconocido a nivel interno en la Ley en comento, y a nivel internacional en los distintos instrumentos internacionales antes mencionados de los que México forma parte. Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Protección de los Refugiados: Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados”, Organización de las Naciones Unidas, Guía práctica para Parlamentarios, Número 2, 2001, p. 134, <http://www.refworld.org/pdfid/42a021ef4.pdf>, última consulta 8 de enero de 2018.

38 Al respecto, se considera importante establecer de modo expreso en la Ley la prohibición de toda devolución directa, es decir, aquella practicada en los distintos puntos de internación al territorio mexicano a toda persona que entra de forma irregular y que es devuelta “automáticamente” a su país de origen –sin que exista un análisis de su situación particular de vulnerabilidad–; como también, toda devolución indirecta –también conocida como “en cadena”–, la cual refiere a la devolución de un solicitante o refugiado a un país donde no se presume o se conoce no será admitido, por lo que es probable que desde ahí, sea devuelto a su país de origen.

39 Armonizando, también, lo afirmado en la propuesta de modificación de los artículos 1 y 2 de la Ley en comento, a fin de considerar con un rango de amplitud debido, las causales por las que una persona debe ser reconocida como refugiado o, en su caso, que debe recibir protección complementaria.

40 Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Protección de las Personas con Orientación Sexual e Identidad de Género diversas – Informe mundial sobre los esfuerzos del ACNUR para proteger a solicitantes de asilo y refugiados lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex”, Organización de las Naciones Unidas, Diciembre de 2015, p. 10, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10649.pdf>, última consulta 8 de enero de 2018.

41 Ibidem., p. 14.

42 Principalmente emanadas de la Convención sobre los Derechos del Niño.

43 Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño”, Organización de las Naciones Unidas, Mayo de 2008, p. 8, http://www.acnur.es/PDF/7126_20120417163205.pdf, última consulta 8 de enero de 2018.

44 Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados”, diciembre de 1992, párrafo 28, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>, última consulta 8 de enero de 2018.

45 Adherido por México el 23 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981 y que entró en vigor el 23 de junio de 1981.

46 Firmado ad referendum en la ciudad de San Salvador el 17 de noviembre de 1988, ratificado el 08 de marzo de 1996 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 1998.

47 Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana... op. Cit., párrafo 582.

48 Sobre este derecho, la CIDH abunda al señalar que: “De conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Protocolo de San Salvador, todas las personas tienen derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico y mental. Para garantizar este derecho, los Estados deben, inter alia, adoptar medidas destinadas a: a) suministrar atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunicad; b) extender los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; c) la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; d) prevenir y tratar las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; e) educar a la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud; y f) satisfacer las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables, entre los cuales se encuentran los migrantes.

(...) A juicio de la Comisión, los Estados tienen la obligación de respetar el derecho a la salud de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados. Tal como fuese señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la Comisión reafirma la obligación de los Estados de respetar el derecho de los no ciudadanos, migrantes en situación migratoria irregular, solicitantes de asilo y refugiados a un grado adecuado de salud física y mental, lo cual incluye, entre otras cosas, abstenerse de negar o limitar su acceso a servicios de salud preventiva, curativa y paliativa⁶⁴¹.

(...) En este orden de ideas, la Comisión valora positivamente que la Ley de Migración de 2011 en su artículo 8 reconoce el derecho de todo migrante a recibir atención médica independiente de su situación migratoria. La Ley también dispone el derecho de los migrantes a recibir atención médica urgente gratuita con objeto de preservar su vida. No obstante, la Comisión tiene conocimiento de que el derecho de los migrantes a recibir atención médica no se traduce en que efectivamente puedan acceder a ella. En efecto, los migrantes en situación migratoria irregular no pueden beneficiarse de los esquemas de salud pública y por su condición económica no pueden costear los servicios de salud privada. (...) La obligación de los Estados de garantizar el acceso a la salud a las personas migrantes y sus familias conlleva el monitorear el acceso efectivo a la salud de estas personas, capacitación de los prestadores de salud

y difusión entre los migrantes de sus derechos.⁶⁴⁴ Ibídem., párrafos 611, 613 y 614.

49 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Directrices sobre la Detención. Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención”, 2012, párrafo 2,

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51e3b3244>

50 Cfr. Sin Fronteras, “Detención sin Excepción. 15 años de monitoreo de la situación de los derechos de las personas privadas de su libertad en estaciones migratorias”, noviembre de 2016, <http://sinfronteras.org.mx/docs/inf/inf-detencion-sin-excepcion.pdf>, última consulta 8 de enero de 2018.

51 Ibídem., página 82.

52 Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Directrices sobre la Detención. Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención”, 2012, párrafo 6,

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51e3b3244>, última consulta 8 de enero de 2018

53 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas”, adoptados por la Comisión durante el 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008, Disposición General.

54 Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”, OEA/Ser.L/V/II, 30 de diciembre de 2013, párrafos 422 y 434.

55 Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional, 2ª edición, noviembre de 2015, México D. F., p. 97.

56 Cfr. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Más Allá de la Detención: Una estrategia mundial para apoyar a los gobiernos a poner fin a la detención de solicitantes de asilo y refugiados (2014-2019)”, junio de 2014, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9650.pdf>, última consulta 8 de enero de 2018.

57 Al respecto, que el Grupo de Trabajo considera arbitraria la privación de la libertad “[c]uando los solicitantes de asilo, inmigrantes o refugiados son objeto de detención administrativa prolongada sin posibilidad de examen o recurso administrativo o judicial (...)” Cfr. Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, “Opiniones aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 77º período de sesiones (21 a 25 de noviembre de 2016), Opinión núm. 58/2016 relativa a Paulo Jenaro Díez Gargari (México)*”, A/HRC/WGAD/2016/58, 30 de enero de 2017. En este mismo sentido, el Grupo de Trabajo desarrolló una serie de principios y directrices básicos sobre este tema, reconociendo que “el término privación de libertad abarca el período desde el momento inicial de la detención hasta el encarcelamiento anterior y posterior al juicio. Ello incluye la detención temporal de personas como medida cautelar o en zonas internacionales o de tránsito en estaciones, puertos y aeropuertos, el arresto domiciliario, la rehabilitación mediante el trabajo y la retención en centros reconocidos y no reconocidos para no nacionales, incluidos los migrantes, independientemente de su situación migratoria, los refugiados y los solicitantes de asilo, y los desplazados internos, centros de reunión, hospitales, instalaciones psiquiátricas o médicas de otro tipo o cualquier otro tipo de instalaciones donde permanezcan bajo vigilancia constante, puesto que pueden constituir no solo restricciones de la libertad personal de circulación, sino también una privación de facto de la libertad. También incluye la detención durante los conflictos armados y las situaciones de emergencia, la detención administrativa por motivos de seguridad, y la detención de personas consideradas internados civiles en virtud del derecho internacional humanitario (...)”, reconociendo la arbitrariedad de la detención administrativa en caso de solicitantes de asilo, inmigrantes o refugiados, cuando ésta es prolongada y sin posibilidad de examen o recurso administrativo o judicial. Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, “Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas...”, op. Cit., Principio 21.

58 El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que: “(...) La detención durante los procedimientos de control de la inmigración no es per se arbitraria, pero deberá justificarse que es razonable, necesaria y proporcionada a la luz de las circunstancias, y revisarse a medida que se prolongue⁴². Los solicitantes de asilo que entran ilegalmente en el territorio de un Estado parte pueden ser privados de libertad durante un breve período inicial con el fin de documentar su entrada, dejar constancia de sus alegaciones, y determinar su identidad si hay dudas sobre ella⁴³. Prolongar su privación de libertad mientras se resuelven sus alegaciones sería arbitrario de no existir razones particulares específicamente en relación con esa persona, como una probabilidad concreta de fuga, el peligro de que cometa

un delito contra otras personas, o el riesgo de que lleve a cabo actos contra la seguridad nacional⁴⁴. La decisión deberá considerar los factores pertinentes de cada caso y no basarse en una norma obligatoria aplicable a una categoría amplia de personas; deberá tener en cuenta la posibilidad de utilizar medios menos invasivos para alcanzar el mismo fin, como la obligación de presentarse periódicamente en un lugar, la imposición de una fianza u otras condiciones para evitar la fuga; y deberá ser objeto de reevaluación periódica y de revisión judicial⁴⁵. Las decisiones sobre el internamiento de migrantes también deberán tener en cuenta las consecuencias de la privación de libertad para la salud física o mental de los reclusos⁴⁶. Toda privación de libertad necesaria debe llevarse a cabo en dependencias apropiadas, higiénicas y que no sean de castigo, y no en prisiones (...) Los niños no deben ser privados de libertad, salvo como medida de último recurso, y ello debe hacerse por el período de tiempo apropiado más breve posible, teniendo en cuenta como consideración principal el interés superior del niño para determinar la duración y las condiciones de la privación de libertad y teniendo igualmente en cuenta la extrema vulnerabilidad de los menores no acompañados y su necesidad de atención.” Cfr. Comité de Derechos Humanos, “Observación general N° 35. Artículo 9...”, op. Cit., párrafo 18.

59 Al respecto, “(...) El Comité expresa su preocupación por las denuncias de tortura y desaparición de migrantes presentes en el territorio del Estado parte. Preocupan también las informaciones sobre malos tratos, hacinamiento y precarias condiciones de detención en muchas de las Estaciones Migratorias del Estado parte, en especial la falta de higiene, inadecuada atención médica e incumplimiento de la estricta separación entre hombres y mujeres. El Comité observa además la ausencia de mecanismos efectivos para la identificación y remisión de las víctimas de la trata que pudieran encontrarse detenidas en esos centros [En este sentido el Comité recomienda al Estado parte] (...) a) Velar por que se investiguen plenamente los actos de tortura, incluidas las desapariciones y malos tratos cometidos contra refugiados, solicitantes de asilo y otros extranjeros presentes en territorio del Estado parte; b) Mejorar las condiciones de detención en las Estaciones Migratorias (...)” Cfr. Comité contra la Tortura, “Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49° período de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012)”, CAT/C/MEX/CO/5-6, 11 de diciembre de 2012, párrafo 21.

60 Sobre este respecto, el Comité de Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas ha expresado su preocupación por “(a) La ausencia de medidas adecuadas para identificar, ayudar y proteger a niñas y niños solicitantes de asilo y refugiados, incluida la falta de representación legal de niñas y niños no acompañados; (b) La detención prolongada de niñas y niños so-

licitantes de asilo; (...) 58. El Comité recomienda que el Estado parte: (...) (b) Tome las medidas necesarias para poner fin a la detención administrativa de niñas y niños solicitantes de asilo, y que de forma expedita, coloque a niñas y niños no acompañados en centros de acogida y a aquellos que estén acompañados, en instalaciones adecuadas que garanticen la unidad familiar y estén en concordancia con la Convención; (...)” Cfr. Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, “Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México”, CRC/C/MEX/CO/4-5, 8 de junio de 2015.

61 15. Sobre el particular, este Comité de la Organización de las Naciones Unidas manifestó su preocupación “(...) por las difíciles condiciones de detención (...), donde se reportan casos de trato cruel y degradante y prevalece el hacinamiento, falta de atención médica y omisión de aviso consular. [En este sentido a] Comité también le preocupa que se continúan utilizando locales destinados a la detención preventiva como estaciones migratorias.

(...) 28. El Comité recomienda que el Estado Parte: (...) b) No utilice para el aseguramiento de migrantes locales destinados a la detención preventiva y/o a la privación de libertad de personas en conflicto con la ley; (...) e) Asegure que los migrantes permanezcan privados de la libertad durante el menor tiempo posible.” Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, “Examen de los Informes presentados por los Estados partes de conformidad con el Artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, CMW/C/MEX/CO/1, 8 de diciembre de 2006.

62 Entre las recomendaciones de esta Relatoría al Estado mexicano se encuentran:

“413. La Relatoría invita a México a considerar la posibilidad de ampliar la aplicación de la custodia por terceras personas.

414. El INM debe tomar todas las medidas necesarias para que las personas permanezcan privadas de la libertad durante el menor tiempo posible. Las razones previstas en los numerales 4, 5, 6, 7 y 15 del artículo 6 del Acuerdo del 26 de noviembre de 2001 parecieran privilegiar consideraciones administrativas en desconocimiento de la dignidad humana.

417. Respecto a personas aseguradas por su especial vulnerabilidad, la Relatoría considera que la solicitud de protección no se satisface con la privación de la libertad. El INM debe poner en mar-

cha otros mecanismos de protección que no conlleven la restricción de la libertad de movimiento de la persona que por su situación de vulnerabilidad requiera de medidas de atención o de seguridad.” Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2003, capítulo y estudio especial, Quinto Informe de progreso...”, op. Cit., párrafos 413-414 y 417.

63 Este organismo nacional de derechos humanos ha establecido lo siguiente en lo referente a niños, niñas y adolescentes centroamericanos: “Relacionado con el aseguramiento de personas en contexto de movilidad internacional, especialmente niñas, niños y adolescentes no acompañados, la CrIDH señaló en la OC-21/14 que más allá de la denominación específica que reciba una medida privativa de libertad –en el recinto migratorio–,94 la misma por razones exclusivas de índole migratorio excede el requisito de necesidad, toda vez que tal medida no resulta absolutamente indispensable a los fines de asegurar su comparecencia al proceso migratorio o para garantizar una orden de deportación. La privación de libertad de una niña o niño en este contexto de ninguna manera podría ser entendida como una medida que responda a su interés superior; existiendo medidas menos gravosas que podrían ser idóneas para alcanzar tal fin y, al mismo tiempo, respetar su interés superior.95 (...) El marco normativo nacional e internacional actualmente busca que la detención y privación de libertad en recintos migratorios y, en su caso, instalaciones del DIF de NNACMNA sea el último recurso, como una medida extraordinaria, por ello es fundamental retomar el tema de las alternativas a dicha detención en los espacios de protección temporal anteriormente llamados albergues, y hoy, en la LGDNN, “Centros de Asistencia Social.”” Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Informe de la problemática de niñas, niños y adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional”, octubre de 2016, párrafos 246 y 277, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Informe_NNACMNA.pdf, última consulta 8 de enero de 2018.

64 Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana... op. Cit., párrafos 442-446.

65 Cfr. Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Ciudad de México, Incidente en Revisión RA-311/2016, Recurrentes: Director General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y el Quejoso, 19 de abril de 2017.

66 Como lo establece la CIDH en su informe sobre Movilidad Humana, “En aras de garantizar el respeto del derecho a la libertad personal de los migrantes en situación irregular, solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional, la Comisión urge al Estado mexicano a que establezca por vía legal la excepcionalidad de la detención migratoria e implemente medidas alternativas a la detención de acceso automático para estas personas. En consonancia con lo anterior, la Comisión insta al Estado a implementar un mecanismo de evaluación de riesgos que parta de una presunción a favor de la libertad y establezca criterios claros para determinar los casos excepcionales en los que la detención es procedente. Para tal efecto, la Comisión considera que, en primer lugar, el Estado de México debe establecer medidas alternativas a la detención que funcionen como la regla para los casos de migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional que se encuentren en el marco de un procedimiento tendiente a determinar su situación migratoria o en un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. Solo cuando no procedan las medidas alternativas a la detención, como último recurso y durante el menor tiempo posible, el Estado puede recurrir a la detención migratoria.” Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana...”, op. Cit., párrafo 499.

67 Sobre este respecto se recomienda Ver Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Directrices sobre la Detención. Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes...”, op. Cit., Anexo A.

68 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana...”, op. Cit., párrafo 215.

69 Comité de Derechos del Niño, “Examen de los Informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención”, CRC/C/MEX/CO/3, 8 de junio de 2006, párrafo 61. En el mismo sentido, lo señalado por el Comité de Derechos Humanos en su “Observación General No. 35, Artículo 9 (libertad y seguridad personales)” de diciembre de 2014; y el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su Informe que incluye los “Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre los Recursos y Procedimientos relacionados con el Derecho de Toda Persona Privada de Libertad a Recurrir ante un Tribunal”, de julio de 2015.

70 Comisión Interamericana De Derechos Humanos, “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos...”, op. Cit., párrafo 515.

71 Al respecto, lo reconocido en los párrafos décimo segundo y décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Palacio Legislativo, San Lázaro,
a 4 de septiembre de 2018.

Diputada Gabriela Cuevas Barron (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 151 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ MARTÍN LÓPEZ CISNEROS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, diputado federal José Martín López Cisneros, del Grupo Parlamentario de PAN en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en las facultades que confiere los artículo 71, fracción II; artículo 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de este pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona la fracción IX al artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta en materia de deducibilidad de colegiaturas, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 3º que toda persona tiene derecho a recibir educación en todos sus niveles, modalidades y con la intervención de todos los órdenes de gobierno.

Además de que el Estado debe garantizar la calidad de

la educación, también está obligado a construir la infraestructura necesaria para poder brindar los servicios educativos que establece el mismo artículo tercero de nuestra Carga Magna.

Justo en el contexto del concepto de calidad fue redactado el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno saliente, que en su apartado III y VI.3 “México con Educación de Calidad” se plantea como objetivo “impulsar un México (...) que abra las puertas de la superación y el éxito a nuestros niños y jóvenes. La premisa es sencilla: para mover a México hay que fomentar los valores cívicos, elevar la calidad de la enseñanza y promover la ciencia, la tecnología y la innovación.”¹

En materia sólo de *accesibilidad* a la educación, lo que se redactó como objetivo en dicho Plan fue lo siguiente:

- 1) Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro;
- 2) Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo;
- 3) Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población y
- 4) Ampliar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad.²

Por su parte, Morena y el equipo de Andrés Manuel López Obrador también contemplan el tema educativo como una prioridad.

Al revisar la Plataforma Electoral y el Proyecto de Nación 2018-2024, el próximo Gobierno pone a la educación como eje y columna del desarrollo nacional. Para el gobierno electo, el desarrollo de nuestro país no se puede entender sin su impulso.

“La base del modelo de desarrollo y crecimiento del nuevo gobierno democrático consiste en reasignar adecuadamente el gasto público y ejercerlo de una manera más eficiente y sin corrupción, para que los recursos públicos se dirijan a programas sociales y de infraestructura de gran impacto y a elevar la cobertura y calidad de la educación, principalmente la media superior y la superior. (...)”

El nuevo gobierno atenderá el sector educativo como una prioridad. La educación, elemento indispensable para el desarrollo nacional, tiene muchas dimensiones: el derecho a recibirla es universal, consustancial a todos los habitantes del país, cual sea su edad, condición social, cultural y económica. La educación es la mejor inversión pública para una nación”.³

Además, el Proyecto de Nación 2018-2024 trata el tema de la educación prácticamente en toda su redacción, pero desde un contexto de impulso a la competitividad del país. Los argumentos vertidos son que para ubicar a México donde realmente pertenece, la clave es el impulso al tema educativo.

Para el logro de un desarrollo sostenible, en dicho documento se establece como Objetivo 4. “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”.⁴

Al respecto, y en este contexto de propuestas en diferentes plataformas políticas, si los Gobiernos que lo proponen no logran cumplir con los objetivos establecidos, todo queda en letra muerta, en un tema que resulta verdaderamente importante para los niños y niñas del país, para nuestros jóvenes y, por supuesto, para el futuro de la mano de obra profesional de México.

Coincidimos en que el fomento al desarrollo y competitividad de México no se puede entender sin el impulso a la educación. Desafortunadamente, a pesar de las grandes inversiones públicas que se han hecho durante los últimos años, no alcanza para cubrir, no sólo la calidad de la educación, sino la oferta educativa y la promoción y accesibilidad, para que un mayor número de personas estudien en todos sus niveles.

Si bien es cierto que la obligación del Estado Mexicano, además de fortalecer la consecución del objetivo de lograr una mayor cobertura y permanencia en el sistema educativo nacional, a través de los programas presupuestales existentes, también es necesario apoyar a las familias mexicanas que destinan una parte importante de su ingreso en la educación de sus hijos en todos sus niveles.

Por esta razón, durante el Gobierno del entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa se promulgó por pri-

mera vez un decreto que otorgó un estímulo fiscal a los contribuyentes en su carácter de personas físicas con el objeto de que en su determinación del impuesto sobre la renta (ISR) pudieran disminuir los pagos efectuados por concepto de colegiaturas (servicios de enseñanza) siempre y cuando cumplieran con ciertos requisitos.

Fue tal el éxito de dicho decreto, que desde su promulgación por primera vez en el año 2011, se ha venido replicando en los Decretos vinculados a estímulos fiscales porque han servido de gran apoyo a las familias mexicanas que tienen a sus hijos estudiando en colegios privados ante la falta de oferta educativa en su carácter público.

En el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional nos queda claro que esas medidas contundentes y efectivas, son las que necesita el país para impulsar el desarrollo nacional, son acciones que dan resultados tangibles y no se quedan en meras propuestas de planes de gobierno, o promesas de campaña.

No obstante, el apoyo que se ha dado al tema a lo largo de los últimos años, hoy resulta pertinente señalar que la propuesta de deducción tiene tres limitantes:

- 1) La deducción tiene un límite;
- 2) Sólo se puede deducir hasta nivel Bachillerato o su equivalente y;
- 3) El estímulo fiscal continúa siendo un decreto y no se ha incorporado a la Ley del impuesto Sobre la Renta.

El primero de ellos resulta un problema porque desde su aparición en el año 2011 el monto de deducibilidad no ha sido actualizado con base en inflación, mientras que el segundo rompe con el principio de “equidad tributaria” y no genera garantías al contribuyente que puede pagar una educación privada en cualquiera de sus niveles. Finalmente, al ser parte de un gasto fiscal vinculado a una ley vigente, es necesario dejar plasmado en la ley correspondiente, el incentivo fiscal actual con el objeto de garantizar la posibilidad de deducción sin dejar espacio a que sea decisión del presidente en turno dicho beneficio a los contribuyentes.

Por esta razón, la intención de la presente iniciativa es reformar la Ley del Impuesto sobre la Renta con el objeto de incorporar a dicha ley un estímulo que actualmente se encuentra como decreto presidencial, además de actualizar los montos de deducibilidad con base en la inflación y matriculado y por supuesto, incorporar al nivel superior para que los padres de familia, contribuyentes en su carácter de personas físicas, tengan la posibilidad de hacer deducible dicho gasto y apoyar a su economía.

En nuestro Grupo Parlamentario el tema no resulta nuevo. En un principio vimos con buenos ojos la propuesta del ex Presidente Calderón y en un esfuerzo por continuar apoyando a las familias mexicanas, se trabajó desde la trinchera legislativa para dar continuidad a dicho apoyo.

Los proyectos más recientes que se han presentado en la materia fueron propuestos por parte de los entonces diputados Alberto Coronado Quintanilla y Tania Margarita Morgan Navarrete de la LXII Legislatura, mientras que en la LXIII fueron los Diputados Federales Cecilia Romero, César Augusto Rendón, Juan Pablo Piña y Juan Carlos Ruiz García quienes se interesaron por el tema y presentaron sendas iniciativas en ese tenor.

Cada uno de ellos plantearon sus exposiciones de motivos con visiones particulares, pero con un solo objetivo que es el incremento de los montos de deducibilidad y su ampliación al nivel superior.

Vale la pena señalar que el Grupo Parlamentario ha trabajado insistentemente en este tema, el presente proyecto de iniciativa al igual que todos los que se han presentado de forma anterior, retoman el espíritu del planteamiento inicial, con el objeto de dar continuidad a los trabajos en la materia, y son una respuesta efectiva a la negativa de ser tomados en cuenta al menos durante el último sexenio precedido por Enrique Peña Nieto.

No estamos seguros si los mecanismos y propuestas sobre el sector educativo que propone el gobierno electo sean los más efectivos para la sociedad mexicana, pero confiamos que propuestas como la que aquí presentamos tienen que ser necesariamente respaldadas por esta nueva Cámara de Diputados, y el equipo de López Obrador.

Si en verdad hay un interés por parte del gobierno electo de impulsar el desarrollo y competitividad del país con el apoyo a la educación con calidad y acceso, resulta pertinente que, al inicio de la presente Legislatura, desde el ámbito legislativo se impulsen y aprueben al mismo tiempo las medidas jurídicas y fiscales necesarias que permitan cumplir con los objetivos planteados por el Gobierno en turno.

Sin lugar a dudas, el mecanismo más adecuado e idóneo es el de impulsar una reforma fiscal como herramienta técnica de apoyo a las familias mexicanas que por la falta de acceso a la educación en instancias públicas, optan por educar a sus hijos en instituciones particulares con el objetivo de brindarles educación y formación académica de calidad.

En suma, se reitera una vez más que la propuesta reside en incorporar a la Ley del Impuesto sobre la Renta la deducibilidad de colegiaturas (gasto en enseñanza), actualizar los montos de deducibilidad con base en criterios de inflación, incorporar a la educación superior como concepto de gasto deducible y mantener los topes como montos máximos de deducibilidad con el propósito de no afectar sobremanera los gastos fiscales de la federación.

“Es de toda justicia en este sentido, que el Poder Ejecutivo Federal apoye la educación que no puede brindar el Estado para la población”.⁵

Por lo anteriormente expuesto propongo la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción IX al artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta

Artículo Único. Se adiciona la fracción IX al artículo 151 de la Ley del Impuesto sobre la Renta para quedar como sigue:

Artículo 151. Las personas físicas residentes en el país que obtengan ingresos de los señalados en este Título, para calcular su impuesto anual, podrán hacer, además de las deducciones autorizadas en cada Capítulo de esta Ley que les correspondan, las siguientes deducciones personales:

I...

II...

III...

IV...

V...

VI...

VII...

VIII...

IX. Los pagos por servicios de enseñanza correspondientes a los tipos de educación básico, medio superior y superior a los que se refiere la Ley General de Educación, efectuados por el contribuyente para sí, para su cónyuge o para la persona con la que viva en concubinato y para sus ascendientes o descendientes en línea recta y adoptados, siempre que dichas personas no perciban durante el año de calendario ingreso en cantidad igual o superior a la que resulte de calcular el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año y se cumpla con lo siguiente:

Que los pagos se realicen a instituciones educativas privadas que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios en los términos de la Ley General de Educación y;

Que los pagos sean para cubrir únicamente los servicios correspondientes a la enseñanza del alumno, de acuerdo con los programas y planes de estudio que en los términos de la Ley General de Educación se hubiera autorizado para el nivel educativo de que se trata y:

Artículos Transitorios

Primero. Sobre los montos y cantidades que podrán ser sujetos a deducción por nivel educativo:

La cantidad que se podrá disminuir en los términos del artículo primero de la presente fracción no excederá, por cada una de las personas a que se refiere el citado artículo, de los límites anuales de deducción que para cada nivel educativo corresponda, conforme a la siguiente tabla:

Nivel Educativo

Límite anual de deducción

Preescolar	\$14,800.00
Primaria	\$13,500.00
Secundaria	\$20,800.00
Profesional técnico	\$17,900.00
Bachillerato o su equivalente	\$25,700.00
Licenciatura	\$13,900.00

Segundo. Sobre las limitantes a deducir:

La deducción a la que se refiere la fracción IX no será aplicable a los pagos:

Que no se destinen directamente a cubrir el costo de la educación del alumno, y

Correspondientes a cuotas de inscripción o reinscripción.

Para los efectos de la citada fracción, las instituciones educativas deberán separar en el comprobante fiscal el monto que corresponda por concepto de enseñanza del alumno.

Tampoco será aplicable la deducción a la que se refiere la fracción IX cuando las personas mencionadas en el primer párrafo de esta fracción reciban becas o cualquier apoyo económico público para pagar los servicios enseñanza, hasta por el monto que cubran dichas becas o apoyos.

Tercero. El monto de las deducciones del artículo anterior, será actualizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cada tres años y conforme a inflación.

La modificación a la Ley del Impuesto sobre la Renta será enviada en el Paquete Económico que corresponda.

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

Quinto. Quedan sin efectos legales los decretos o leyes que contravengan las disposiciones de esta ley.

Notas

2 *Ibidem*. pp. 124-125.

3 Morena. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno. Anexos. Pp.22, 24.

4 Proyecto de Nación 2018-2024 pp.22 y 96.

5 Posición del Grupo Parlamentario del PAN.

Palacio Legislativo de San Lázaro
a 4 de septiembre de 2018.

Diputado José Martín López Cisneros (rúbrica)

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXVI Legislatura

Junta de Coordinación Política

Diputados:

Mesa Directiva

Diputados: Porfirio Muñoz Ledo, presidente; vicepresidentes, María de los Dolores Padierna Luna, Morena; Marco Antonio Adame Castillo, PAN; Dulce María Sauri Riancho, PRI; secretarios, Karla Yuritzi Almazán Burgos, Morena; Mariana Dúnysca 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 Burgarín Cortés, PVEM.

Secretaría General

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldivar, 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/>