

CONTENIDO

Iniciativas

- 3** De decreto, por el que se declara el 20 de octubre como Día Nacional del Mezcal, a cargo de la diputada Graciela Zavaleta Sánchez, del Grupo Parlamentario de Morena
- 6** Que reforma y adiciona los artículos 12 y 13 de la Ley General de Educación, suscrita por el diputado Felipe Fernando Macías Olvera e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 10** Que reforma diversas disposiciones de las Leyes Generales de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y de Salud, a cargo de la diputada María Alemán Muñoz Castillo, del Grupo Parlamentario del PRI
- 14** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a cargo del diputado Juan Carlos Villarreal Salazar, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 21** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a cargo del diputado Antonio Ortega Martínez, del Grupo Parlamentario del PRD
- 30** Que expide la Ley General para detectar oportunamente el Cáncer Infantil, suscrita por integrantes de los Grupos Parlamentarios del PVEM y Morena
- 39** Que reforma y adiciona los artículos 81 a 83 de la Ley General de Salud, a cargo de la diputada Graciela Zavaleta Sánchez, del Grupo Parlamentario de Morena
- 46** Que reforma y adiciona los artículos 75 y 76 de la Ley General de Educación, suscrita por el diputado Felipe Fernando Macías Olvera e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

Pase a la página 2

Anexo III

Miércoles 3 de abril

- 51** Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y de las Leyes del Impuesto sobre la Renta, y Federal del Trabajo, a cargo de la diputada María Alemán Muñoz Castillo, del Grupo Parlamentario del PRI
- 62** Que adiciona el artículo 123 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, suscrita por la diputada Martha Elena García Gómez e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 64** Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada María Alemán Muñoz Castillo, del Grupo Parlamentario del PRI
- 71** Que adiciona el artículo 261 del Reglamento de la Cámara de Diputados, suscrita por la diputada Martha Elena García Gómez e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 74** Que reforma el artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, suscrita por la diputada Nohemí Alemán Hernández e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 79** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, suscrita por la diputada María Marcela Torres Peimbert e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN

Iniciativas

DE DECRETO, POR EL QUE SE DECLARA EL 20 DE OCTUBRE COMO DÍA NACIONAL DEL MEZCAL, A CARGO DE LA DIPUTADA GRACIELA ZAVALETA SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Graciela Zavaleta Sánchez, diputada a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, conforme a lo establecido 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, presenta al pleno de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se declara el 20 de octubre de cada año como Día nacional del mezcal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A) Argumentos

La cultura y el conocimiento de los indígenas mexicanos sobre los distintos tipos de agave tuvo un encuentro virtuoso con la cultura y la técnica árabe-española de la destilación, dando como resultado una bebida exquisita, única y característica del nuevo mundo: el mezcal.

La historia del vino-mezcal –vino de agave, vino de los novohispanos, tequila, bacanora, sotol, comiteco, raicilla o simplemente mezcal– se desarrolló en las diferentes regiones del país con toques particulares y tratamientos diferentes que permitió a los campesinos e indígenas apoderarse de técnicas de producción que durante varios siglos obraron en poder exclusivo de los españoles. Posteriormente, los conocimientos pasaron de generación en generación y comenzaron a formarse las regiones productoras de mezcal: Matatlán, Oaxaca; Tequila, Jalisco; sierra de Guerrero; Jarral de Berio, Guanajuato; Pinos, Zacatecas; Nombre de Dios, Durango, entre otros.

El mezcal, a pesar de todas las prohibiciones y persecuciones, se convirtió en la bebida ritual de los indígenas, campesinos y criollos: los nacimientos, bautizos, primeras comuniones, quince años, bodas y muertes eran festejadas o lamentadas con mezcal. De ahí que se haya acuñado el refrán: “Para todo mal, mezcal; para todo bien, también”.

No es casual el origen mexicano del mezcal. En nuestro país tenemos 245 de las 273 tipos de agave del continente; 145 son tipos endémicos del país. Asimismo, en México se utilizan 30 tipos de agave mezcalero. Los productores de las regiones mezcaleras han respetado su biodiversidad y cuidan y siembran especies propias de cada uno de sus estados y regiones: espadín en Oaxaca; cupreata en Guerrero; salmeana en Guanajuato; durangensis en Durango; tequilana Weber en Jalisco y Zacatecas, tan sólo por citar algunos, pero importantes, ejemplos.

A diferencia de los destilados internacionales más reconocidos –whiskey y el brandy (coñac) producidos con añadas de malta y uva– el mezcal es hecho con agave que tarda en madurar de siete a 30 años y ello le da una calidad singular en cuerpo, aroma y sabor. Los maestros productores de whiskey y coñac (brandy), son centrales de la cultura irlandesa, escocesa e inglesa, y forman parte esencial del orgullo y el buen gusto de la cultura francesa, española y del Reino Unido.

En nuestro país, el maestro mezcalero es quien ha sido capaz de superar épocas de acoso, persecución y clandestinidad. Han sido protagonistas, junto a sus familias, de la construcción de una cultura nacional que moduló costumbres, acompañó fiestas y ritos populares, conformó regiones económicas y fomentó el respeto a nuestra biodiversidad.

En este sentido, el 17 de agosto de 1994 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el proyecto de norma oficial mexicana NOM-070-SCFI-1994, Bebidas alcohólicas- Mezcal.- Especificaciones. En esta disposición, se da la aplicación de especificaciones para el mezcal particularmente en los Estados de Oaxaca, Guerrero, Durango, San Luis Potosí y Zacatecas, con agaves de las especies:

- Agave *Angustifolia haw* (maguey espadín).
- Agave *Esperrima jacobi*, Amarilidáceas (maguey de cerro, bruto o cenizo).
- Agave *Weberi cela*, Amarilidáceas (maguey de mezcal).
- Agave *Potatorum zucc*, Amarilidáceas (maguey de mezcal).

La norma oficial mexicana NOM-070-SCFI-1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de 1997, bebidas alcohólicas-mezcal-especificaciones, hace referencia a la Denominación de Origen y establece todas las características y especificaciones que se deben cumplir por parte de los usuarios autorizados para producir y comercializar la bebida alcohólica destilada denominada mezcal. Actualmente en México, el Consejo Regulador del Mezcal menciona que los estados que se encuentran incorporados a la denominación de origen del mezcal son:

Oaxaca (1992), Guerrero (1994), Durango (1994), San Luis Potosí (1994), Zacatecas (1994), Guanajuato (2001), Tamaulipas (2003) y Michoacán (2012).

De acuerdo con el Consejo Regulador del Mezcal,

“En 2014, se produjeron 1 millón 451 mil 718 litros con un volumen de alcohol al 45 por ciento. De 2011 a 2014, los estados que presentan mayor producción son: Oaxaca, Guerrero y Durango, siendo Oaxaca el mayor productor cuyo volumen asciende a casi 90 por ciento de la producción Nacional. En cuanto a la comercialización, para el mercado nacional en 2014 se envasaron 924 mil 686 litros de mezcal. De igual forma en el envasado, Oaxaca ocupa el primer lugar, durante los últimos cuatro años. Para el mercado de exportación en 2014 se envasaron 1 millón 157 mil 420 litros. Para 2011, se exportaba a Estados Unidos, Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Eslovaquia, España, Francia, Guatemala, Holanda, Inglaterra, Italia, Japón, Latvia, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Polonia, República Checa, Rusia, Sudáfrica, Suiza, Taiwán y Turquía. Para el 2012, se sumaron a esta lista Australia, Ecuador, El Salvador, Hong Kong, Islas Caimán y Singapur. En 2013, la lista incrementó con China, Dinamarca, Irlanda y Panamá, finalmente en 2014, el mercado de exportación se expande hacia Bahamas, Bélgica, Emiratos Árabes Unidos y Honduras (Consejo Regulador del Mezcal, 2015)”¹

B) Justificación del proyecto de decreto

El 28 de noviembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la resolución de la Secretaría de Comercio y Fomento para que, a través del

Instituto del Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual, se emitiera la declaración de protección a la denominación de origen mezcal (DOM), para Durango, San Luis Potosí, Guerrero, Zacatecas y Oaxaca, ampliándose esta protección al municipio de San Felipe, Guanajuato, el 21 de noviembre de 2001; posteriormente a once municipios de Tamaulipas el 3 de marzo de 2003; para después extenderse a 29 municipios de Michoacán el 22 de noviembre de 2012, además del municipio de San Luis de la Paz, Guanajuato el 2 de octubre de 2015 y recientemente a 115 municipios de Puebla el 24 de diciembre de 2015.²

No obstante, la llamada denominación de origen debe tener criterios de aplicación que no solo beneficien a los productores industriales. Tratándose del mezcal y de que es una bebida de producción ancestral, debe beneficiarse a campesinos e indígenas de los medios rurales, particularmente en el estado de Oaxaca, para quienes la producción de mezcal representa ingresos económicos a las actividades que realizan cotidianamente y forma parte de la cultura artesanal, la conservación de recursos naturales y de la transmisión del conocimiento de la producción y del tratamiento del maguey para la producción de la bebida.

En este sentido, el 30 de agosto de 2017, la LXIII Legislatura del Congreso de Oaxaca aprobó un acuerdo por el que se exhorta a los titulares de las Secretarías de Economía y Turismo del gobierno del estado, para llevar a cabo de manera urgente **las acciones para decretar el 20 de octubre de cada año, como Día del Mezcal Oaxaqueño**, así como para que a corto plazo generen acuerdos con sus similares de todas las entidades federativas y de la Ciudad de México para que durante esa fecha instalen stands en sitios públicos con productores oaxaqueños que promuevan a nivel nacional e internacional al mezcal como una bebida de calidad, con el objeto de impulsar su producción, difusión y comercialización.

De acuerdo con la versión estenográfica de la sesión del 30 de agosto, los argumentos a favor de este acuerdo **señalaron la necesidad de impulsar a los productores de mezcal quienes conforman la “industria del pueblo oaxaqueño de la cual viven muchas familias”**. **La importancia de este acuerdo, a juicio de los legisladores de Oaxaca, será que el mezcal producido en la entidad tenga “un mejor sitio en todos los estados de la República” para que sea cono-**

cido y, sobre todo, comercializado para bien de los maestros mezcaleros y familias dedicadas a la producción de esta noble bebida.

En consecuencia, no sólo se trata de ganancias económicas hay beneficios sociales y culturales menos tangibles que deberían considerarse para darle a esta actividad la valoración que merece y que son las siguientes:

1. El proceso de producción artesanal del mezcal, conlleva un conjunto de saberes y técnicas que los campesinos han desarrollado a través de los años con el fin de adaptar el cultivo, reproducirlo y procesarlo con los materiales y técnicas que tengan a su alcance.
2. La producción del mezcal dentro de la comunidad promueve las redes de solidaridad y ayuda mutua dentro de la población.
3. Se han desarrollado un conjunto de creencias y leyendas que giran en torno a la producción del mezcal y que lo enriquecen culturalmente”.³

Posteriormente, la LXIV Legislatura del Congreso de Oaxaca emitió un acuerdo por el cual se declaró “a la actividad del maguey y del mezcal como industria estratégica para el desarrollo económico y social de Oaxaca”.⁴

Otros estados de la federación han impulsado legislaciones específicas como es Michoacán. El 30 de marzo de 2018 fue publicada en el Periódico Oficial del Estado la Ley del Mezcal para el Estado de Michoacán Ocampo.⁵ En la exposición de motivos del dictamen por el que se propone el proyecto mencionado, se señala que el mezcal “es que sin duda alguna este producto forma parte de las tradiciones milenarias de todas las culturas prehispánicas que se desarrollaron en algunas regiones mesoamericanas, que se han transmitido como herencia familiar de generación en generación y ahora es el momento de propiciar su producción a otra escala, que permita ser nicho de emprendedores, creador de nuevos empleos y factor diversificador de la economía regional”.⁶

Ya durante la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, una iniciativa similar fue presentada a fin de decretar esta misma fecha como Día Nacional del Mezcal. El proyecto fue turnado a la Comisión de Gobernación; sin embargo, fue desechado y considerado como asunto concluido por la mesa directiva el 11 de octubre de 2018.

Es por las consideraciones expuestas que, al respaldar la propuesta que impulsó la LXIII Legislatura de Oaxaca, en donde otras entidades de la federación han decretado legislaciones para el impulso y protección de la industria del mezcal, se propone establecer este día en las efemérides anuales a fin de impulsar, sobre todo, la producción artesanal del mezcal como una de las principales fuentes de ingresos de comunidades rurales indígenas herederas de modelos ancestrales que pasan de generación en generación, además se mantendrá vivo todo el conjunto de saberes que en las comunidades subsisten para hacer del mezcal una bebida típicamente cultural surgida desde el estado de Oaxaca como patrimonio de la humanidad.

Por las consideraciones anteriores, someto respetuosamente a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se declara el 20 de octubre de cada año como Día Nacional del Mezcal

Único. El honorable Congreso de la Unión declara al 20 de octubre de cada año como Día Nacional del Mezcal.

Transitorio

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

Notas

1 García Aguilar, María Guadalupe. Importancia sociocultural del proceso productivo del mezcal en el ejido de San Pedro Chichicasco, Malinalco, México, página 121 en: <https://chapingo.mx/revistas/phpscript/download.php?file=completo&i d=MzQwNQ=>

2 Consejo Regulador del Mezcal,

http://www.crm.org.mx/Quienes_Somos.php

3 García Aguilar, María Guadalupe. Importancia sociocultural del proceso productivo del mezcal... página 136.

4 El Acuerdo Número 29 de la LXIV Legislatura del Congreso de Oaxaca puede consultarse:

http://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/acuerdos_emids/ALXIV_0029.pdf?1549577382

5 En: <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-DEL-MEZCAL-PARA-EL-ESTADO-30-marzo-2018.pdf>

6 LXXIII Legislatura del Congreso de Michoacán de Ocampo, dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Mezcal para el estado de Michoacán de Ocampo, elaborado por la Comisión de Industria, Comercio y Servicios. Gaceta Parlamentaria, 22 de febrero de 2018. <http://congresomich.gob.mx/file/Gaceta-III-103-F-bis-XXXII-22-02-2018.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a tres de abril de dos mil diecinueve.

Diputada Graciela Zavaleta Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 12 Y 13 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, SUSCRITA POR EL DIPUTADO FELIPE FERNANDO MACÍAS OLVERA E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Felipe Fernando Macías Olvera, en su calidad de diputado federal de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, así como las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, 78, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 12 y se adiciona una fracción al artículo 13 de la Ley General de Educación**, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo a la base de datos del Formato 911 de Educación Básica y Media Superior, emitido por la Secretaría de Educación Pública, la matrícula escolar en nuestro país en el ciclo 2017-2018, es de 14 millones 20 mil 204 alumnos en primaria; 6 millones 536 mil 261 en secundaria; y 5 millones 237 mil 3 en media superior. Las edades de los alumnos matriculados en primaria, secundaria y media superior, de acuerdo con la normatividad de la materia, van desde los 6 años en primaria y hasta los 17 años en media superior, es decir, durante la niñez, la pubertad y adolescencia del ser humano.

La primera etapa, la niñez, es aquella en la que el sujeto va creciendo, va desarrollando poco a poco diferentes capacidades cognitivas y físicas que le van a permitir captar la realidad, empezar a intentar entender cómo funciona el mundo y cómo el propio ser puede influir y participar en él. Esta etapa se caracteriza por la adquisición de valores, creencias y normas provenientes del exterior, es el momento de la entrada al mundo escolar, dejando atrás el entorno familiar para entrar en uno desconocido en el que confluyen numerosos puntos de vista.

La segunda etapa, la pubertad y la adolescencia, se trata de una etapa en que el organismo se encuentra en proceso de cambio, al tiempo que se aumentan las expectativas respecto al comportamiento del individuo y este empieza a experimentar diferentes aspectos y realidades. Se incrementa la cantidad de entornos en los que el ser humano se involucra, así como el número de personas con las que interactúa, se da una potenciación de la búsqueda de vinculación social, buscando una identidad propia a la vez que un sentimiento de pertenencia al entorno social, intentando insertarse como parte de la sociedad. Se busca una identidad propia, búsqueda que con el tiempo se cristaliza en una personalidad diferenciada.

De lo anterior se desprende claramente que dichas etapas son fundamentales en el desarrollo del ser humano, tanto en el ámbito personal, como en el social y en el escolar; siendo indispensable para el desarrollo óptimo de la persona en estos ámbitos, contar con todas las herramientas de apoyo posibles, ya sean materiales o humanas, enfocándonos para el caso que nos ocupa y siendo el objetivo de la presente iniciativa, el ámbito escolar.

En este tenor, uno de los aspectos con mayor trascendencia dentro del ámbito escolar, y al cual se debe enfocar como objetivo la legislación y las políticas públicas en materia educativa, es el rendimiento escolar en los niños y adolescentes, el cual es producto de la interacción de un conjunto de variables conocidas como condicionantes del rendimiento académico que se pueden agrupar, siguiendo un modelo ecológico en 4 niveles: factores personales (capacidades intelectuales, factores psicológicos y afectivos), familiares (relación familiar, nivel educativo de los padres, tipo de apego con progenitores), escolares (métodos de enseñanza, programas escolares y preparación de los docentes) y sociales (entorno sociocultural).¹

Por lo que a efecto de mejorar y potencializar el rendimiento escolar en las niñas, niños y adolescentes en las instituciones educativas, ha surgido y sido implementada con resultados positivos dentro del esquema educativo de diversos países del mundo -siendo Chile un ejemplo claro en América Latina-, la psicopedagogía como una herramienta de apoyo de los padres y docentes en la tarea de educar, al ser **el objetivo primordial de esta especialidad, el satisfactorio desenvolvimiento de la persona en el ámbito educacional al que asiste.**

Desafortunadamente en el sistema educativo de nuestro país, aun no se contempla la implementación formal de la psicopedagogía, como herramienta educativa de apoyo, siendo fundamental que las instituciones educativas -primaria, secundaria y media superior- de nuestro país, cuenten con una instancia especializada en materia psicopedagógica, enfocada en el rendimiento escolar de las niñas, niños y adolescentes al ser las etapas de la niñez y la adolescencia fundamentales en el desarrollo humano, instancia que permita tener los elementos necesarios para que las autoridades, docentes, y padres de familia, prevengan y coadyuven en la solución de los problemas que aquejan a las niñas, niños y adolescentes del país, y que se ven reflejados en su rendimiento escolar.

En la Proyección de los Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional, aprobada en la XLV Convención Nacional, con fecha 14 de septiembre de 2002, plasmamos la importancia del impulso y fortalecimiento de leyes en favor de la educación. **Las políticas públicas en esta materia tienen la más alta**

prioridad, porque la educación es el medio más eficaz para el constante desarrollo y perfeccionamiento de las personas y de las naciones.

La educación es un bien básico indispensable para la formación de autonomía personal y, por ende, para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, de aquí su carácter de derecho humano. Es un proceso permanente de constante mejoramiento, que contribuye de manera directa al desarrollo del individuo en todos sus aspectos y a la transformación de la sociedad.

La educación es un derecho humano fundamental que posibilita el ejercicio de los demás derechos humanos. Es el instrumento esencial para que niñas, niños y adolescentes puedan desarrollarse plenamente y participen en la vida social en todos sus ámbitos.

En este sentido, el artículo 57 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establece que las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una educación de calidad que contribuya al conocimiento de sus propios derechos y basada en un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, que garantice el respeto a su dignidad humana; el desarrollo armónico de sus potencialidades y personalidad, y fortalezca el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; así como las leyes federales y de las entidades federativas deberán prever, primordialmente, las acciones y mecanismos que les permitan un crecimiento y desarrollo integral plenos, en términos de lo establecido en el artículo 7 del citado ordenamiento legal .

Uno de los fines específicos del sistema educativo en nuestro país y establecido en el artículo 3 de nuestra Carta Magna y específicamente en la fracción I del artículo 7 de la propia Ley General de Educación, es ofrecer para todo estudiante, educación integral y de calidad. Hablar de educación de calidad está relacionado con desarrollo del ser humano, desde lo individual hasta lo social. La educación integral contribuye a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporta, como por la importancia suscrita en el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad y el libre y sano desarrollo personal.

Es por ello que resulta necesario para dar cumplimiento a lo anterior, contar con un andamiaje integrado por un marco jurídico, políticas públicas adecuadas, acciones legislativas eficaces y voluntades políticas inmediatas, que garanticen la protección del bienestar, físico y emocional de los educandos, a través de la protección, promoción, respeto y salvaguarda de los derechos humanos, que correspondan todas, con las verdaderas y reales necesidades que enfrentan las nuevas generaciones y que sean implementadas de manera eficaz e inmediata por personas capacitadas para ello.

La nueva visión respecto de la titularidad de los derechos de la niñez obliga a esta soberanía a entender que no sólo la instrucción académica es prioritaria para el bienestar social, sino también el acompañamiento y apoyo psicológico y emocional que se requiere, para garantizar con ello, que el menor o adolescente tenga siempre a la mano, herramientas que le permitan un óptimo rendimiento escolar, potencializar sus capacidades y conseguir las oportunidades necesarias que le ayuden a construir su plan de vida acorde a sus deseos y anhelos, siempre con el acompañamiento de un Estado ocupado por el bienestar de las generaciones futuras.

Ambas tareas prioritarias consistentes en a) construir ambientes de convivencia armónicos, pacíficos, inclusivos y propicios para el aprendizaje, y b) desarrollar habilidades socioemocionales de los niños y adolescentes, deben coincidir con en el objetivo, **educación- Principio del Interés Superior del Menor-**, es decir, que la educación que se imparta por parte del Estado debe ser claro ejemplo, al pretender que los alumnos no solo adquieran todos los conocimientos necesarios para desarrollarse en la vida productiva, sino también que cuenten con todos los ambientes, apoyos y guías indispensables para lograr un bienestar integral para ellos y sus familias. La educación comprendida desde una visión integral e inclusiva conlleva al reconocimiento de los educandos en su diversidad.

En este tenor, el objetivo de la presente iniciativa es proporcionar una herramienta de apoyo a los padres y docentes en la tarea de educar a los alumnos de instituciones educativas -primarias, secundarias y media superior- de nuestro país, así como una herramienta de apoyo para los alumnos en la optimización de su rendimiento escolar, al ser en estas etapas escolares

en las que se encuentran en su niñez y adolescencia, etapas del desarrollo del ser humano de suma importancia de acuerdo a los argumentos previamente expuestos, e implementar de manera formal en el esquema educativo la psicopedagogía, mediante centros especializados en materia psicopedagógica, para lograr mejoras tanto en los métodos didácticos como en los pedagógicos que intervienen en el proceso educativo.

Lo anterior, en virtud de los fines de la psicopedagogía, al ser la disciplina que se ocupa de abordar los comportamientos de las personas y los fenómenos psíquicos en el marco educativo. Por ello es que la psicopedagogía hace foco en la persona que estudia, pero también en su entorno, dado que considera a éste fundamental, tanto en el éxito como en el fracaso del proceso. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la define como “la rama de la psicología que se ocupa de los fenómenos de orden psicológico para llegar a una formulación más adecuada de los métodos didácticos y pedagógicos”.

Esta disciplina permite estudiar como el sujeto aprende respecto a sus procesos cognitivos y socioafectivos en las distintas etapas de su aprendizaje a lo largo de su vida. Los especialistas en psicopedagogía, dentro de las instituciones educativas, son quienes pueden servir como vínculo entre todos los actores que participan en el aprendizaje y su tarea es trascendental para el desarrollo de los educandos; fomentando así la educación inclusiva en las escuelas, que implica reconocer, identificar y atender a estas necesidades individuales de cada alumno. Las necesidades educativas individuales llevan implícito el hecho de que no todos los educandos se enfrentan a los aprendizajes establecidos en el currículo con el mismo bagaje de experiencias y conocimientos previos, ni de la misma forma; involucran las diferentes capacidades, intereses, niveles, ritmos y estilos de aprendizaje que mediatizan el proceso de aprendizaje haciendo que sean únicos e irrepetibles en cada caso.²

Para lograr un rendimiento escolar adecuado de cada niño y adolescente, se comienza con la evaluación psicopedagógica, que permite reconocer las condiciones singulares de cada estudiante, que nos muestre sus actitudes y capacidades ante el estudio para conseguir, mediante un proceso de maduración, un deseo de aprender, de tener una nueva actitud menos depen-

diente y más creativa, en definitiva, sentirse más realizado personalmente y más preparado para enfrentarse con optimismo a un futuro no tan lejano.

La evaluación psicopedagógica parte de reconocer que los y las educandos tienen características propias y singulares que los particularizan justamente porque tienen una historia personal, familiar y escolar específica. Así, la evaluación parte del análisis de los antecedentes del estudiante, de su evolución y desempeño y analiza las condiciones (entorno familiar, escolar y social) que pueden estar afectando el desarrollo integral del estudiante. Ya con esta información, la evaluación psicopedagógica orienta la intervención y atención.

La evaluación psicopedagógica es necesaria para:

- Determinar la presencia de necesidades educativas específicas en su carácter interactivo con las barreras para el aprendizaje y la participación.
- Determinar el estado de funcionamiento del estudiante en las dimensiones del desarrollo humano.
- Determinar el nivel del estudiante respecto a la competencia curricular tanto con respecto a sus necesidades como con relación a sus potencialidades.
- Identificar los procesos, estrategias y ritmos de aprendizaje así como el tipo de inteligencia que predomina, la toma de decisiones relativas a la escolarización, elaboración y aplicación del apoyo curricular, determinar los recursos y apoyos específicos, determinar la orientación a los directivos, docentes y familia y definir las acciones de remisión y contra remisión que sean necesarias. En este proceso, el estudiante, su familia y su comunidad siempre participan de manera activa, el hecho de que su participación es inminente, implica que en el proceso no están de un lado los docentes y del otro los educandos, sino que en los procesos de enseñanza y aprendizaje, ambos interactúan y no de manera aislada, sino con el contexto que implica tanto el proceso mismo como los entornos en los cuales se desarrolla.³

El fortalecimiento del rendimiento escolar exige el compromiso de diversos actores, a fin de atender en forma integral y oportuna los factores sociales, fami-

liares y emocionales que, en casos específicos, influyen en las conductas y el rendimiento de los alumnos. Esto debe realizarse a través de un centro que les brinde orientación e intervención psicopedagógica oportuna a los educandos de los diferentes programas educativos que lo requieran, para con ello, coadyuvar a su desarrollo personal, escolar y social. Los profesionistas de la materia que laboren en estos Centros de Atención Psicopedagógica tendrán entre sus manos la fundamental tarea de guiar, y motivar a los alumnos en el proceso de aprendizaje, pero también de identificar problemas, diagnosticarlos y ejecutar un plan para superarlos y que de este modo el alumno pueda cumplir satisfactoriamente con el objetivo educativo.

Por lo anteriormente expuesto me permito someter a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 12 y se adiciona una fracción al artículo 13 de la Ley General de Educación

Artículo Primero. Se reforma el artículo 12 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 12....

I a VI...

VII. Elaborar, diseñar, impulsar, promover, e implementar en las instituciones educativas de educación primaria, secundaria y media superior, un Programa para la Operación de Centros de Atención Psicopedagógica, cuyo objetivo será proporcionar orientación y apoyo psicopedagógico a educandos, educadores, autoridades educativas y padres de familia o tutores.

VIII a XIV...

Artículo Segundo. Se adiciona una fracción al artículo 13 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 13. ...

I. a VIII. ...

IX. Coadyuvar con la autoridad educativa federal, para implementar en las instituciones educa-

tivas de educación primaria, secundaria y media superior, el programa para la operación de Centros de Atención Psicopedagógica a que se refiere el artículo 12 fracción VII de esta Ley, y

X. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables.

Transitorios

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

Artículo Segundo. Los lineamientos derivados de esta ley deberán ser expedidos por la autoridad educativa federal en un plazo no mayor a los noventa días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 P.J. Ruiz Lázaro, "Pediatría Integral", Sociedad Española de Pediatría Extrahospitalaria y Atención Primaria. Volumen XVII, número 02, 2013.

2 Soliz, Fernanda; Uriarte, Rosina; Valverde, Soledad, "Protocolo de diagnóstico e intervención psicopedagógica", Clínica Ambiental, septiembre de 2012.

3 Villarreal, Jorge, "Evaluación pedagógica para la inclusión educativa", 2009.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 3 de abril de 2019.

Diputado Felipe Fernando Macías Olvera (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERALES DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, Y DE SALUD, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ALEMÁN MUÑOZ CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

María Alemán Muñoz Castillo, diputada de la LXIX Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción VI del artículo 6 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y se reforman los artículos 61, 62, 64 y 65 de la Ley General de Salud**, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La primera referencia de la dignidad e integridad de las mujeres en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aparece casi de inmediato en su artículo 2o., inciso A), fracción II, donde si bien esta circunspección legal se establece alrededor de la tradicional estructura indígena, se trata sin duda del primer postulado que versa por la protección de la mujer mexicana.

En sentido similar, el inciso B), fracción VIII, del mismo artículo, realiza también un emplazamiento para mejorar las condiciones de salud de las mujeres.

Por su parte, el artículo 4o. constitucional reconoce la igualdad entre hombres y mujeres, así como sobre sus derechos reproductivos.

Considerando por supuesto, el fundamental derecho a la protección de la salud, donde la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios en la materia, estableciendo además la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

Es decir, nuestra ley fundamental introduce importantes preceptos alrededor de la mujer y su bienestar integral.

Los preceptos constitucionales comentados definen entonces que los mexicanos poseen entre sus derechos el derecho humano a la salud, siendo obligación del Estado proveer servicios adecuados en la materia, estableciendo que además se debe velar por que incorporen principios a favor de la integridad y dignidad de la mujer.

Los derechos de la mujer en México, la perspectiva de género y su empoderamiento no habían sido por muchos años una prioridad social, siendo discriminadas, abusadas y desprotegidas en muchos aspectos de su vida bajo argumentos tradicionales, culturales, económicos, etcétera. Hoy fuera de tiempo.

En este sentido, pretendemos continuar avanzando en la materia y hoy presentamos una iniciativa que quiere dar un paso más en el camino hacia la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Hace dos sexenios, en el año 2007, se promulgó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1: “Establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución...”

Definiendo además en su artículo 2 que: “La Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, ratificados por el Estado mexicano”.

Asimismo, en el artículo 3, que: “Todas las medidas que emanen de la citada ley además, garantizarían la prevención, la atención, la sanción y la erradicación de todos los tipos de violencia contra las mujeres durante

su ciclo de vida y promoverían su desarrollo integral y su plena participación en todas las esferas de la vida”.

Finalmente, en su artículo 4 establece que: “Los principios rectores para el acceso de todas las mujeres a una vida libre de violencia que deberán ser observados en la elaboración y ejecución de las políticas públicas federales y locales, son:

- I. La igualdad jurídica entre la mujer y el hombre;
- II. El respeto a la dignidad humana de las mujeres;
- III. La no discriminación, y
- IV. La libertad de las mujeres.”

La ley además es expresa al distinguir diferentes tipos de violencia contra la mujer, identificados y definidos en el propio artículo 6:

“**Artículo 6.** Los tipos de violencia contra las mujeres son:

I. La violencia psicológica. Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;

II. La violencia física. Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas;

III. La violencia patrimonial. Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

IV. Violencia económica. Es toda acción u omisión del agresor que afecta la supervivencia económica

de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral;

V. La violencia sexual. Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y

VI. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.”

No obstante el listado anterior, aún existen ambigüedades al momento de definir ciertos tipos de violencia contra la mujer, tal es el caso del que pudieran sufrir en una de las etapas más vulnerables de su vida, que incluye el embarazo, el parto y el llamado puerperio, la llamada violencia obstétrica.

La obstetricia, de acuerdo con la Real Academia Española, se define como aquella parte de la medicina que se ocupa del embarazo, el parto y el período de tiempo posterior a este (puerperio).

Mientras que la violencia obstétrica se genera con el maltrato que sufre la mujer embarazada al ser juzgada, atemorizada, humilladas o lastimada física y psicológicamente. Presentándose en los lugares que prestan servicios médicos y se da en todas las esferas de la sociedad.

En adición, la violencia obstétrica suele generar secuelas en la mujer e incluso en los recién nacidos.

Siendo algunos actos constitutivos de violencia obstétrica:

-Practicar el parto por cesárea, existiendo las condiciones para realizar un parto natural, sin el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer;

-Obligar a parir acostada y/o inmovilizada;

-Negar u obstaculizar la posibilidad de cargar y amamantar al bebé o la bebé inmediatamente al nacer; y

-No atender oportuna y eficazmente las emergencias obstétricas.

Lo señalado con anterioridad es información oficial de la página del gobierno de México y de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, reconociendo que la violencia contra las mujeres es una violación a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales como la Convención Belem do Pará, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra de la Mujer (Cedaw por sus siglas en inglés), y a nivel nacional en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que ya hemos citado, tanto en el ámbito público como en el privado, incluyendo la violencia obstétrica.¹

No obstante y como hemos visto, la violencia obstétrica ni siquiera se encuentra definida en la ley referida y de ahí la necesidad de la presente iniciativa.

Pero no solo se trata de definir de manera precisa y formal a la violencia obstétrica en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, sino de complementar la propia Ley General de Salud, fortaleciendo con ello todo el marco normativo en favor de la mujer.

Además, proponemos que la autoridad reglamente las acciones necesarias para erradicar la violencia obstétrica, con el objeto de homologar procesos para todos los integrantes del Sistema Nacional de Salud, debiendo definir que la atención obstétrica deberá considerar elementos de calidad, trato humanitario, mínima medicación, consentimiento informado, multidisciplinariedad, privacidad, dignidad y confidencialidad.

En tal virtud, la definición que se adicionaría en la ley referida quedaría de la siguiente manera:

“Violencia obstétrica. Es toda acción u omisión por parte del personal de salud perteneciente a los servicios de salud públicos o privados del Sistema Nacional de Salud, que violente los principios rectores que señala el artículo 4 de la presente ley, o bien, que dañe física o psicológicamente, denigre o dis-

crimine a la mujer; o realice prácticas que limiten, vulneren o nieguen la capacidad de decisión de las mujeres sobre las acciones a seguir que no sean urgencias, durante el embarazo, el parto, el post-parto y el puerperio.”

Finalmente, sabemos de los esfuerzos realizados en estos años por parte de la autoridad, en este caso, de la Secretaría de Salud, dependencia federal que encabeza el sector salud, que ha identificado situaciones relacionadas con la violencia obstétrica, externando su preocupación e inclusive realizando recomendaciones.

Conocemos además sobre la implementación de estrategias de sensibilización y capacitación del personal de salud que se encuentra en el nivel hospitalario, para que la atención del parto sea libre de violencia, promoviendo el ejercicio de los derechos de las mujeres.

Estrategias que, creemos, deberían ser homologadas para todos los integrantes del Sistema Nacional de Salud.

La dependencia federal ha identificado también algunas situaciones particulares de violencia obstétrica hacia la mujer, como las prácticas invasivas y suministro de medicación injustificada por el estado de salud de la parturienta; o bien, cuando no se respetan los tiempos ni las posibilidades de parto biológico.

Es más, coincidimos con posturas de instituciones como el seguro social, donde señalan que “en sus hospitales y clínicas es mínima la probabilidad de llegar a contemplar un escenario de violencia de cualquier tipo hacia las mujeres en labor de parto; además de establecer que la normatividad interna permite observar que en esta institución es nula la discriminación, y más en contra de la mujer, toda vez que el personal se encuentra capacitado para que en sus actuaciones eviten la violencia psicológica, física, patrimonial, económica o sexual; además de muchas otras disposiciones generadas”.

Entonces, fortalecer la norma vigente y que los casos de éxito tengan un marco jurídico sólido, sin duda abonará para generalizar las buenas prácticas.

Es por lo anteriormente expuesto, que se somete a la consideración de la asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción VI del artículo 6 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y se reforman los artículos 61, 62, 64 y 65 de la Ley General de Salud.

Artículo Primero. Se adiciona una fracción VI, que recorre la actual, del artículo 6 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para quedar como sigue:

Artículo 6. Los tipos de violencia contra las mujeres son:

I. a V. (...)

VI. Violencia obstétrica. Es toda acción u omisión por parte del personal de salud perteneciente a los servicios de salud públicos o privados del Sistema Nacional de Salud, que violente los principios rectores que señala el artículo 4 de la presente ley, o bien, que dañe física o psicológicamente, denigre o discrimine a la mujer; o realice prácticas que limiten, vulneren o nieguen la capacidad de decisión de las mujeres sobre las acciones a seguir que no sean urgencias, durante el embarazo, el parto, el post-parto y el puerperio.

VII. Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.”

Artículo Segundo. Se reforman diversas fracciones de los artículos 61, 62, 64 y 65 de la Ley General de Salud, para quedar como siguen:

Artículo 61. (...)

(...)

I. La atención integral y libre de violencia de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio, incluyendo la atención psicológica que requiera;

I Bis. - VI. (...)

Artículo 62. En los servicios de salud se promoverá la organización institucional de comités de prevención de la mortalidad materna e infantil y de violencia obstétrica, a efecto de conocer, sistematizar y evaluar los problemas y adoptar las medidas conducentes.

Artículo 64. (...)

I. a IV. (...)

V. Acciones de orientación y vigilancia institucional, capacitación y fomento de buenas prácticas, en contra de la violencia obstétrica.**Artículo 65. (...)****I. Los programas para padres destinados a promover la atención materno-infantil e inhibir la violencia obstétrica;**

II. (...)

III. La vigilancia de actividades ocupacionales que puedan poner en peligro la salud física y mental de los menores y de las mujeres embarazadas, incluyendo la violencia obstétrica, y

IV. (...)

Transitorios**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.**Segundo.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, la Secretaría de Salud tendrá un plazo de 180 días para publicar el Reglamento General para Combatir la Violencia Obstétrica en el Sistema Nacional de Salud.**Nota**

1 Ver: www.gob.mx/conavim/articulos/sabes-en-que-consiste-la-violencia-obstetrica?idiom=es

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, a 3 de abril del 2019.

Diputada María Alemán Muñoz Castillo (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS VILLARREAL SALAZAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El que suscribe, Juan Carlos Villarreal Salazar, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en 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, y 6, numeral 1, fracción I; 77, numerales I y II, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que modifica el primer párrafo del artículo 74; deroga la fracción I y agrega la fracción V, modifica el párrafo noveno y agrega los párrafos décimo, onceavo, doceavo y treceavo del artículo 75; deroga la fracción I, modifica la fracción II y penúltimo párrafo del artículo 76; modifica el primer párrafo y deroga las fracciones I y II del artículo 77; modifica la fracción I y II, deroga el párrafo octavo del artículo 78, y deroga las fracciones II, III y IV del artículo 80 incluidos en el título tercero, De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y título cuarto, Sanciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

I. Planteamiento del problema

Al pasar de los años, las principales promesas que los titulares del Ejecutivo federal formulan son en el sentido de erradicar problemas que afectan de manera directa a todos los mexicanos.

Todos hemos escuchado los discursos que incluyen ideas con las que se erradicarían, entre otros, el tráfico de influencias, conflicto de intereses, uso de información privilegiada; que se vigilará de manera puntual las negociaciones incompatibles de compras, los arreglos o alteraciones fraudulentas del mercado; y que, por arte de magia, en México no existirá más los fraudes de servidores públicos o el enriquecimiento ilícito.

Todo lo anterior, de alguna u otra manera suelen concluir en actos de corrupción, esto es, un problema potencial del cual se habla sobre su combate, pero pare-

ce ser que su combate es de poca efectividad sin éxito en su erradicación.

El problema de la corrupción ha sido considerado no sólo como un problema estructural sino también como un problema moral, cultural e individual.

Pero ¿Qué es la corrupción?

Para entender este concepto compartimos un extracto del artículo “La corrupción administrativa en México: Una aproximación para su estudio”,¹ elaborado José Juan Sánchez González, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, AC (INAP), publicado en la *Revista de Administración Pública* 125, volumen XLVI, número 2 (mayo-agosto 2011), que señaló lo siguiente:

“...La corrupción es “una quiebra de las normas legales o de las normas éticas no escritas pero con el apoyo social generalizado relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta, con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente” (Villoria, 2002: 3). La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por parte de un decisor, por lo que implica siempre un acto de deslealtad o hasta de traición con respecto al sistema normativo relevante (Garzón, 2003: 23-24). La corrupción puede concebirse a grandes rasgos como el uso del poder o servicio público para obtener ganancias privadas (del Castillo, 2001b: 275). El Banco Mundial la define básicamente como: “Es el abuso del poder público para el beneficio privado” (ONU, 2003)..”¹

Pese a saber con claridad que significa y quiénes son sus actores, las acciones emprendidas no han sido contundentes.

Y el sentir que recojo en Tonalá, Jalisco, es de estar cansados con este mal y la queja central que se radica en la lastimosa forma en que algunos servidores públicos, principalmente, la utilizan como una costumbre para abusar en beneficio personal, sabedores que de esta misma manera se podrán sustraer de la justicia.

El gobierno federal entrante ha externado su conocimiento del tema y la preocupación y ocupación que

tendrían en el sentido que en México se sancione de manera verdadera y sin restricción la corrupción.

Lo anterior, en respuesta del agobio y queja por este lastre.

Sin embargo, consideramos que para que eso suceda se requiere un marco normativo que lejos de fomentar el privilegio, castigue y erradique este mal.

Pero para entender esto de manera clara, nuevamente me gustaría compartir otro extracto del texto del artículo del INAP que he citado en párrafos anteriores, el que es muy revelador:

“...Mientras que la corrupción administrativa no puede separarse de la corrupción política, ya que una se alimentan de la otra (Caiden, 2004: 3). Ahora bien, la corrupción dominante es la política: donde los políticos son corruptos es más fácil que surja la corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público pueda atenuar la expansión del fenómeno. Por el contrario, si no hay corrupción en el nivel político la corrupción administrativa será marginal, ya que en el nivel político existen mecanismos adecuados para introducir reformas y controles que limiten la corrupción administrativa. “En consecuencia, si los políticos quieren acabar con o reducir seriamente la corrupción administrativa tienen mecanismos para lograrlo, circunstancia que no se da entre los burócratas para acabar con la corrupción política” (Villoria, 2002: 2). En todos los casos, la corrupción es un peligro para la democracia...”¹

Bajo este contexto, algo debe quedar en claro, hoy el temor a la condena moral y el rechazo social no son elementos que logren disminuir la corrupción.

Lo anterior, a tal grado que muchos mexicanos piensan que las leyes están hechas para favorecer a los políticos y a los ricos, o por otro lado que la justicia se imparte diferencialmente y que el gobierno, en general, funciona en beneficio propio y no para el pueblo.

Por ello, consideramos que es tiempo de cambio y existen elementos para que se elimine el círculo devorador de la ilegalidad, que es de dominio público lo que acontece: al cometerse un delito, la probabilidad que se denuncie es baja, y en el mismo sentido, el ini-

cio de una averiguación previa es baja, su resolución es igual baja, lo que permite que el delito se repita porque la impunidad fomenta la repetición de la conducta ilícita.

Es en esta atmosfera de impunidad, la expectativa de mejorar la ganancia al cometer un acto de corrupción es alta, y se convierte en un fuerte incentivo para individuos, empresas, y servidores públicos lo que genera que esta práctica se refuerce en lugar de combatirla.

El artículo multicitado del INAP describe con claridad las modalidades de la corrupción de la forma siguiente:

“...En la actualidad, hay cinco modalidades de corrupción y, de ellas, al menos cuatro están presentes en México. Existe la corrupción tradicional y la moderna, luego la privada, después la que deriva de la delincuencia organizada y enseguida la que está presente en los conflictos armados (Castresana, 2008: 40-42). La corrupción tradicional es perfectamente conocida por los ciudadanos mexicanos, es la corrupción individual del agente de tránsito que pide una mordida a cambio de no imponer una sanción. Las modalidades delictivas típicas de la corrupción tradicional son el cohecho, el soborno y la malversación de caudales públicos. La segunda corrupción, la moderna, que es la hija de la globalización, ya no es la individual, es una corrupción estructural, es una corrupción sistemática que se produce, que florece ahí donde confluyen el sector público con el sector privado. Esa corrupción es la del abuso de la información privilegiada, el tráfico de influencias y la financiación de los partidos políticos.

A continuación viene la corrupción privada, porque llega un momento en el que el desarrollo de los estados modernos ha reducido tanto el papel de las instituciones y dejado crecer tanto el del sector privado, que la corrupción más importante está en las empresas y no en las instituciones. Empresas que son tan grandes que no tienen dueño conocido, son miles o decenas de miles de pequeños accionistas y esas empresas quedan en manos de sus ejecutivos que empiezan por engañar a la propia empresa para enriquecerse personalmente mediante procedimientos de deslealtad. El cuarto nivel es el de la corrupción de la delincuencia organizada, tráfico de dro-

gas, de armas, de seres humanos, contrabando, prostitución, entre otras. Y por último, está la corrupción de los conflictos armados, que es aquella en que las multinacionales financian conflictos armados para hacerse de la explotación ilegal de los recursos naturales escasos, la cual no existe en nuestro país...”.¹

Finalmente, para complementar lo expresado hasta aquí, es necesario conocer el dato duro más revelador, al que me refiero es el Índice de Percepción de la Corrupción 2018² que ubica a México en el lugar 138 a nivel mundial y a nivel América Central nos ubica debajo de países como Costa Rica, Panamá, El Salvador y Honduras.

De manera analítica, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) presentó los resultados para México según el Índice de Percepción de la Corrupción,³ como sigue:

- México se ubica en el puesto 138 de 180, con una calificación de 28, tres lugares por debajo del mismo estudio de 2017.
- Nuestro país se encuentra empatado con Guinea, Irán, Líbano, Papúa Nueva Guinea y Rusia.
- México está entre los cinco países con la calificación más baja en la región de las Américas. Solo 10 puntos por arriba de Venezuela, último lugar en la zona.
- Este año, Canadá, Estados Unidos, Uruguay, Barbados y Chile nuevamente encabezan el top cinco en la región.
- De acuerdo con Transparencia Internacional, el declive de derechos políticos básicos en México como la libertad de expresión y de prensa es una de las causas principales por las que la prevención de la corrupción en el país es limitada.

Por lo expuesto hasta aquí, consideramos que la legislación en la materia de combate anticorrupción debe fortalecerse, es decir, ser más severa para los infractores.

Por ello, los que integramos el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, estamos comprometidos en

emprender mejoras a la normativa a fin de desincentivar la comisión de delitos para lo cual se establezcan sanciones administrativas más severas eliminando como fin mediato: el fácil estilo de vida de los malos funcionarios públicos.

En ese sentido y por lo expuesto, pongo a consideración de ustedes, compañeras y compañeros diputados, la actualización a Ley General de Responsabilidades Administrativas⁴ de manera clara y responsable.

Lo que planteo es la modificación de algunas de las disposiciones contenidas en el título tercero De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y título cuarto Sanciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En otras palabras, propongo eliminar la figura de amonestación tanto pública como privada; en el caso de la suspensión del empleo ésta sea similar al tiempo que dure el proceso de investigación y hasta su resolución; en el caso de sancionar con inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público nunca podrá ser inferior a un año ni superior a 2 años en el caso de faltas consideradas como no graves y en los casos de actos u omisiones que impliquen beneficios o lucro, o causen daños o perjuicios **la inhabilitación será permanente.**

Por lo que sostengo que al haber sido violado invariablemente el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal⁵ que estuvo vigente hasta 4 de febrero de 2019, hoy día aplicable el Código de Ética de las personas servidores públicas del gobierno federal,⁶ proponemos necesario que la figura de amonestación tanto pública como privada se elimine, la suspensión del empleo sea similar al tiempo que dure el proceso de investigación y hasta su resolución, la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público nunca podrá ser inferior a un año ni superior a 2 años en el caso de faltas consideradas como no graves y en los casos de actos u omisiones que impliquen beneficios o lucro, o causen daños o perjuicios la inhabilitación será permanente.

En el caso de reincidencia en la comisión de faltas consideradas como no graves, se procederá a su desti-

tución e inhabilitación permanente para ocupar un cargo público.

De igual modo, para la imposición de las sanciones administrativas sólo se tomarán en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la ley o las que se dicten con base en ella, y, el monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

En resumen, la propuesta que pongo a su consideración es la siguiente:

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Texto legal vigente	Texto Legal Propuesto
<p>TÍTULO TERCERO DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y ACTOS DE PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES</p> <p>Capítulo V De la prescripción de la responsabilidad administrativa</p> <p>Artículo 74. Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Organos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieron cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>TÍTULO TERCERO DE LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y ACTOS DE PARTICULARES VINCULADOS CON FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES</p> <p>Capítulo V De la prescripción de la responsabilidad administrativa</p> <p>Artículo 74. Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Organos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en siete años, contados a partir del día siguiente al que se hubieron cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>TÍTULO CUARTO SANCIONES</p> <p>Capítulo I Sanciones por faltas administrativas no graves</p> <p>Artículo 76. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Organos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:</p> <p>I. Amonestación pública o privada.</p> <p>II. Suspensión del empleo, cargo o comisión.</p> <p>III. ...</p>	<p>TÍTULO CUARTO SANCIONES</p> <p>Capítulo I Sanciones por faltas administrativas no graves</p> <p>Artículo 76. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Organos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:</p> <p>I. Se deroga;</p> <p>II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por el tiempo que dure el proceso de investigación y hasta su resolución;</p> <p>III. ...</p>

<p>IV. ...</p> <p>Las Secretarías y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la Falta administrativa no grave.</p> <p>La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales.</p> <p>En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de tres meses ni podrá exceder de un año.</p> <p>Artículo 76. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:</p>	<p>IV. ...</p> <p>V.- Inhabilitación permanente para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.</p> <p>Las Secretarías y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la Falta administrativa no grave.</p> <p>La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de uno a treinta días naturales.</p> <p>En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de un año ni podrá exceder de dos años.</p> <p>Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será permanente. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.</p> <p>En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.</p> <p>Persona que hubiere sido inhabilitada de manera temporal dos o más veces no podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ya que la comisión de una segunda inhabilitación temporal será causal de su inhabilitación permanente.</p> <p>La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.</p> <p>Artículo 76. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior se deberán considerar los elementos siguientes:</p>
---	---

<p>I. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio;</p> <p>II. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y</p> <p>III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.</p> <p>En caso de reincidencia de Faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el Órgano interno de control no podrá ser igual o menor a la impuesta con anterioridad.</p> <p>...</p> <p>Artículo 77. Corresponde a las Secretarías o a los Órganos internos de control imponer las sanciones por Faltas administrativas no graves, y ejecutarlas. Los Órganos internos de control podrán abstenerse de imponer la sanción que corresponda siempre que el servidor público:</p> <p>I. No haya sido sancionado previamente por la misma Falta administrativa no grave, y</p> <p>II. No haya actuado de forma dolosa.</p> <p>Las secretarías o los órganos internos de control dejarán constancia de la no imposición de la sanción a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>Capítulo II Sanciones para los Servidores Públicos por Faltas Graves</p> <p>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:</p> <p>I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;</p>	<p>I. Derogado;</p> <p>II. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella; y</p> <p>III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.</p> <p>En caso de reincidencia de Faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el Órgano interno de control deberá ser la inhabilitación permanente.</p> <p>...</p> <p>Artículo 77. Corresponde a las Secretarías o a los Órganos internos de control imponer las sanciones por Faltas administrativas no graves, y ejecutarlas. Los Órganos internos de control no podrán absolver de sanción a ningún servidor público:</p> <p>I. No haya sido sancionado previamente por la misma Falta administrativa no grave, y</p> <p>II. No haya actuado de forma dolosa.</p> <p>Las secretarías o los órganos internos de control dejarán constancia de la no imposición de la sanción a que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>Capítulo II Sanciones para los Servidores Públicos por Faltas Graves</p> <p>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:</p> <p>I. Suspensión del empleo, cargo o comisión por el tiempo que dure</p>
--	---

<p>II. ...;</p> <p>III. ...; y</p> <p>IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.</p> <p>...</p> <p>La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga podrá ser de treinta a noventa días naturales.</p> <p>En caso de que se determine la inhabilitación, ésta 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. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.</p> <p>Artículo 80. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 78 de esta Ley se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:</p> <p>I. ...;</p> <p>II. ...;</p> <p>III. ...;</p> <p>IV. ...;</p> <p>V. ...; y</p> <p>VI.</p>	<p>el proceso de investigación y hasta su resolución;</p> <p>II. ...;</p> <p>II. ...; e</p> <p>IV. Inhabilitación Permanente.</p> <p>...</p> <p>La suspensión del empleo, cargo o comisión que se imponga no podrá ser inferior de treinta ni mayor a noventa días naturales.</p> <p>En caso de que se determine la inhabilitación, ésta 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. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se podrán imponer de tres meses a un año de inhabilitación.</p> <p>Artículo 80. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 78 de esta Ley se deberán considerar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:</p> <p>I. ...;</p> <p>II. Derogado;</p> <p>III. Derogado;</p> <p>IV. Derogado;</p> <p>V. ...; y</p> <p>VI.</p>
--	--

Es tiempo de que cambiemos las cosas, y con esta iniciativa que pongo a su consideración demos fuerza a los instrumentos legislativos que utilizamos como diputados en beneficio de la ciudadana. Quiero dejar en claro, que ser voz, pero no tener respuesta es lo mismo.

Conforme a lo expresado en nuestra Agenda Legislativa 2018-2021⁷, en Movimiento Ciudadano buscaremos siempre asumir el compromiso de ser la voz de los ciudadanos y reconocen que ser oposición es impulsar las causas de los ciudadanos en los espacios donde se toman las decisiones y hacer lo correcto.

Concluyo diciendo que es necesario para poner un alto a la insaciable ambición de hacer del servicio público un modo de vida para muchos malos mexicanos.

II. Fundamento legal de la iniciativa

Con motivo de esta iniciativa se incidirá en Ley General de Responsabilidades Administrativas.

III. Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto que modifica el primer párrafo del artículo 74; deroga la fracción I y agrega la fracción V, modifica el párrafo noveno y agrega los párrafos décimo, onceavo, doceavo y treceavo del artículo 75; deroga la fracción I, modifica la fracción II y penúltimo párrafo del artículo 76; modifica el primer párrafo y deroga las fracciones I y II del artículo 77; modifica la fracción I y II, deroga el párrafo octavo del artículo 78, y deroga las fracciones II, III y IV del artículo 80 incluidos en el título tercero, De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y título cuarto, Sanciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

IV. Ordenamientos a modificar

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

V. Texto normativo propuesto

Por lo expuesto, se presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que modifica el primer párrafo del artículo 74; deroga la fracción I y agrega la fracción V, modifica el párrafo noveno y agrega los párrafos décimo, onceavo, doceavo y treceavo del artículo 75; deroga la fracción I, modifica la fracción II y penúltimo párrafo del artículo 76; modifica el primer párrafo y deroga las fracciones I y II del artículo 77; modifica la fracción I y II, deroga el párrafo octavo del artículo 78, y deroga las fracciones II, III y IV del artículo 80 incluidos en el título tercero, De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves y título cuarto, Sanciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley General de Responsabilidades Administrativas

Título Tercero

De las faltas administrativas de los servidores públicos y actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves

Capítulo V

De la prescripción de la responsabilidad administrativa

Artículo 74. Para el caso de faltas administrativas no graves, las facultades de las Secretarías o de los Órga-

nos internos de control para imponer las sanciones prescribirán en **siete** años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado.

Cuando se trate de faltas administrativas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años, contados en los mismos términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá con la clasificación a que se refiere el primer párrafo del artículo 100 de esta ley.

Si se dejare de actuar en los procedimientos de responsabilidad administrativa originados con motivo de la admisión del citado informe, y como consecuencia de ello se produjera la caducidad de la instancia, la prescripción se reanudará desde el día en que se admitió el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa.

En ningún caso, en los procedimientos de responsabilidad administrativa podrá dejar de actuarse por más de seis meses sin causa justificada; en caso de actualizarse dicha inactividad, se decretará, a solicitud del presunto infractor, la caducidad de la instancia.

Los plazos a los que se refiere el presente artículo se computarán en días naturales.

Título Cuarto Sanciones

Capítulo I

Sanciones por faltas administrativas no graves

Artículo 75. En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Secretaría o los Órganos internos de control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

I. Se deroga;

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por el tiempo que dure el proceso de investigación y hasta su resolución;

III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, 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.

Las Secretarías y los Órganos internos de control podrán imponer una o más de las sanciones administrativas señaladas en este artículo, siempre y cuando sean compatibles entre ellas y de acuerdo a la trascendencia de la falta administrativa no grave.

En caso de que se imponga como sanción la inhabilitación temporal, ésta no será menor de **un año** ni podrá exceder de **dos años**.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será permanente. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

Persona que hubiere sido inhabilitada de manera temporal dos o más veces no podrá volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ya que la comisión de una segunda inhabilitación temporal será causal de su inhabilitación permanente.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Artículo 76. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo anterior se deberán considerar los elementos siguientes:

I. Derogado;

II. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposi-

ciones de la Ley o las que se dicten con base en ella; y

III. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.

En caso de reincidencia de faltas administrativas no graves, la sanción que imponga el Órgano interno de control **deberá ser la inhabilitación permanente.**

Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada y hubiere causado ejecutoria, cometa otra del mismo tipo.

Artículo 77. Corresponde a las Secretarías o a los Órganos internos de control imponer las sanciones por faltas administrativas no graves, y ejecutarlas. Los Órganos internos de control **no podrán absolver de sanción a ningún** servidor público:

Capítulo II **Sanciones para los** **servidores públicos por faltas graves**

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 por el tiempo **que dure el proceso de investigación y hasta su resolución;**

II. Destitución del empleo, cargo o comisión;

III. Sanción económica, y

IV. Inhabilitación **permanente.**

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 **no** podrá ser inferior de treinta **ni mayor** a noventa días naturales.

Artículo 80. Para la imposición de las sanciones a que se refiere el artículo 78 de esta ley se deberán consi-

derar los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, así como los siguientes:

I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

II. Derogado;

III. Derogado;

IV. Derogado;

V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI. El monto del beneficio derivado de la infracción que haya obtenido el responsable.

VI. Artículo transitorio

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

Fuentes

1 “La corrupción administrativa en México: Una aproximación para su estudio”, elaborado José Juan Sánchez González, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), publicado en la Revista de Administración Pública 125, Volumen XLVI, no. 2 (mayo-agosto 2011), disponible en <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap125.pdf>, consultado el 18 de febrero de 2019.

2 Índice de Percepción de la Corrupción 2018, disponible en <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion>, consultado el 18 de febrero de 2019.

3 Índice de Percepción de la Corrupción 2018 vía Transparencia Internacional – IMCO, disponible en

https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/indice-percepcion-la-corrupcion-2018-via-transparencia-internacional-2/, consultado el 18 de febrero de 2019.

4 Ley General de Responsabilidades Administrativas, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, consultado el 18 de febrero de 2019.

5 Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, disponible en <https://www.gob.mx/sfp/documentos/codigo-de-etica-de-los-servidores-publicos-del-gobierno-federal-94426>, consultado el 18 de febrero de 2019.

6 Código de Ética de las personas servidores públicas del Gobierno Federal, disponible en

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5549577&fecha=05/02/2019, consultado el 18 de febrero de 2019.

7 Agenda Legislativa 2018-2021 Movimiento Ciudadano, disponible en <https://movimientociudadano.mx/federal/boletines/presenta-movimiento-ciudadano-35-acciones-legislativas>, consultada el 18 de febrero de 2019.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 3 de abril de 2019.

Diputado Juan Carlos Villarreal Salazar (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, A CARGO DEL DIPUTADO ANTONIO ORTEGA MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Quien suscribe, diputado **Antonio Ortega Martínez**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, correspondiente a la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 56 y 72, y se adiciona un artículo 72 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas**, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

La administración pública y la política son una dicotomía que resulta muy difícil separar. Cualquier rumbo que se tome en la política impactará directamente a la administración pública, cualquier comportamiento de la administración pública impactará directamente a la política del país. Manuel Alcántara Sáez destaca que un político es aquella persona que imperativamente se ubica en alguna de las cuatro arenas siguiente: cargos de elección popular; altos cargos de libre designación o de confianza de la administración del Estado o entidades dependientes o autónomas del Estado; puestos de responsabilidad orgánica y de asesoría en el seno de los partidos políticos o formaciones políticas de representación similares; y, por último, quienes habiendo estado en una de las tres situaciones anteriores continúan ejerciendo influencia mediante un “efecto sombra” por su prestigio pretérito.¹ En esta misma tesitura pondremos atención en la segunda arena, que está constituida por quienes son designados para ejercer un cargo de confianza en el seno de la administración del Estado. Se trata de altos cargos dentro del Poder Ejecutivo, designados habitualmente por el presidente y que ejercen en la vida pública debido a tal designación que podría considerarse de cercanía al centro del poder.

Estos servidores tienen una característica de discrecionalidad de nombramiento, de alta concentración de información del quehacer cotidiano del aparato del Estado y de funciones altamente enlazadas con el quehacer partidario. Es decir, servidores públicos que se profesionalizan para el desempeño de sus funciones pero se encuentran supeditados al presidente debido a la naturaleza del nombramiento.

Max Weber hace una división más sencilla de funcionarios públicos; funcionarios profesionales y funcionarios políticos; los segundos podían ser trasladados y destituidos libremente. En ambos casos podemos distinguir con cierta facilidad a los profesionales de la administración pública que, debido a su alto nivel dentro de la estructura, deben responder a las exigencias propias de su encargo o comisión y a las exigencias del presidente quién arbitrariamente les puede contratar y despedir sin mediación alguna.

La profesionalización del servicio público en México es una tarea inacabada, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su

estudio “Los Retos de la Profesionalización de los Servidores Públicos en México”² resalta que “los empleados del gobierno federal están divididos en dos categorías: de base y de confianza. Los empleados de base —por lo general personal administrativo y técnico con menor profesionalización— gozan de un importante grado de estabilidad, mientras que los empleados de confianza, que ocupan posiciones más altas, tienen contratos a corto plazo. Hay además diferencias significativas en el nivel de profesionalización, desempeño y cultura burocrática entre las dos categorías”.

En el mismo documento se destaca que la fuerza laboral contratada en el sector público de México es del 8 por ciento del total de la fuerza laboral activa; sin embargo, la media de los países miembros del organismo es del 15 por ciento. Enuncia que el esfuerzo llevado a cabo en años anteriores para la creación del servicio profesional de carrera fue un rumbo correcto tomado por el país; no obstante, los retos son mayores debido a que aún tiene debilidades marcadas como la alta centralización de la decisión sobre los recursos humanos y un factor débil de ponderación en la gestión basada en resultados.

Es decir, vamos en el rumbo correcto pero apenas iniciamos el camino. Tomando en consideración esto, resulta obvio que existe una alta rotación de servidores públicos con mando medio y alto; debido, principalmente, a la gran rotación de grupos de gobierno que existe en nuestro sistema democrático.

Este problema de alta rotación con tintes políticos se une a uno que ha sido rescatado por el actual presidente de la República, mismo que quizá no ha sido abordado de una forma correcta. La dicotomía entre economía y política se traduce en el ámbito laboral en una división entre el servicio público y la iniciativa privada. A inicios de la actual gestión se calculó una migración del sector público al privado de al menos 200 mil funcionarios, quienes tenían puestos de confianza de medio y alto mando; quiénes, por la naturaleza de sus puestos y responsabilidades, conocen de mucha información estratégica para el desarrollo y estabilidad del país.

Esta migración puso alertas en la iniciativa privada, principalmente por el origen de la fuerza laboral. En México, país con alta percepción de corrupción, es mal visto el servidor público y su ingreso a la iniciativa pri-

vada es más vigilada; aplicando exámenes más estrictos a los comúnmente utilizados para contratación.³

El conflicto de interés que se genera en la alta rotación de mandos entre el servicio público y la iniciativa privada es un tema medular que debe ser observado, estudiado y regulado en el marco jurídico de todo país democrático. Siguiendo la línea propuesta por la OCDE, Ana Castellani nos habla de la “puerta giratoria” expresión que toma relevancia a partir de la crisis económica de 2008 y la elección de Donald Trump, un perfil de alta esfera económica, como presidente de los Estados Unidos.

“Esta expresión, que tiene su origen en la legislación estadounidense, alude al paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales. Ese flujo puede darse en varias direcciones: a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público (puerta giratoria de entrada); b) funcionarios que al dejar su cargo público son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos (puerta giratoria de salida); o c) individuos que van ocupando altos cargos en el sector privado y el sector público alternativamente (puerta giratoria recurrente)”.⁴

La autora marca una tipología de puerta giratoria:⁵

Cuadro 1
Tipología de la «puerta giratoria» según la OCDE

Tipos de puerta giratoria	Características
Del sector privado al sector público	Se designan ejecutivos de empresas en puestos claves de agencias o servicios del Estado, desde donde puedan desarrollar un sesgo proempresarial en la formulación de políticas y el cumplimiento normativo.
Del sector público al sector privado	Los funcionarios públicos se trasladan a posiciones lucrativas del sector privado que vienen de regular, en las que pueden utilizar su experiencia en el gobierno y las conexiones o redes acumuladas, para beneficio personal y/o de su nuevo empleador en perjuicio del sector público y/o de otros competidores del sector privado.
De posiciones de lobby al sector público	Individuos que operaron como lobistas se trasladan desde este sector de consultoría y/o representación de intereses a puestos de asesoramiento o cargos públicos de relevancia en la toma de decisiones del Estado.
Del sector público a posiciones de lobby	Legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo convierten sus amplias redes de contactos en mecanismos e instrumentos de defensa o promoción de los intereses de las empresas para las que ahora trabajan.

Fuente: elaboración de la autora.

En esta arena es que tiene origen el conflicto de interés; la autora arriba citada, menciona tres tipos de conflicto de interés:

Tipos de Conflicto de Interés	Descripción
Explícito	El funcionario público que tiene o ha tenido un vínculo con una empresa privada toma decisiones que favorecen a esa empresa de manera tal que, al hacerlo, ese beneficio también lo alcanza de manera concreta y específica.
Aparente	Hay un interés personal que no necesariamente influiría en el funcionario público, pero que podría dar lugar a que otros consideren que puede influir en el cumplimiento de sus deberes)
Potencial	El funcionario público tiene un interés personal que puede convertirse en un conflicto de interés en el futuro.

FUENTE: Elaboración propia con datos del artículo citado.

En México y Estados Unidos actualmente ocurre el mismo fenómeno pero en direcciones inversas. Con el gobierno de Donald Trump existe un sin número de nuevos funcionarios públicos cuyo origen es la alta esfera de la iniciativa privada; este personal podría incurrir en conflicto de interés debido al origen que tiene. En este caso, la legislación estadounidense prevé que un ex servidor público no podrá desempeñarse en un puesto de su sector de origen o ejercer actividades de lobby durante un periodo de cinco años;⁶ sin embargo, no existen mecanismos para que personas con origen en la iniciativa privada no puedan ocupar cargos de alta dirección de su sector dentro de la administración pública.

Japón, Reino Unido y los Países Bajos tienen esperas de dos años; en Canadá, el periodo de espera es de cinco años y existe un código estricto con 20 recomendaciones muy específicas para evitar los conflictos de interés; Francia tiene una Comisión de Ética Pública que analiza la trayectoria posterior a la ocupación de un cargo público de los funcionarios y hay normas que establecen un periodo de enfriamiento de hasta dos años luego de dejar el cargo público.

La OCDE, en “La gestión de los conflictos de intereses en el servicio público”, establece diversos parámetros para medir, generar medidas y avanzar en la protección; estas se pueden agrupar en cinco:

- a) regular el ingreso, tránsito y egreso de los funcionarios públicos mediante leyes y códigos precisos;
- b) establecer *periodos de enfriamiento* previos y posteriores a ocupar los cargos públicos, si se viene de o se va hacia el sector privado;
- c) promulgar códigos estrictos que regulen la conducta en el ejercicio de la función pública para minimizar los riesgos que generan las situaciones abstractas de conflicto de intereses;

- d) fortalecer los organismos de control y garantizar su autonomía;
- e) establecer sanciones ante incumplimientos detectados en el ejercicio de la función pública.

Como se puede observar, durante los últimos 15 años, México ha generado mecanismos de cada uno de los cinco ejes. La Ley General de Responsabilidades Administrativas, de reciente creación, establece una serie de responsabilidades en las que puede incurrir un servidor público. El conflicto de interés se tipifica en el artículo 3, fracción VI, de la Ley en comento como:

Conflicto de Interés: La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios.⁷

Además se establece una lista de faltas administrativas graves en las que puede incurrir el servidor público; siendo objeto de la presente iniciativa la de utilización indebida de información; siendo sujeta a este supuesto solo la información privilegiada; que se encuentra definida en el artículo 56 de la ley.

La contratación y el uso indebido de información son temas que deben ser revisados a conciencia, observando en todo momento los derechos humanos del servidor público, principalmente el consagrado en el artículo 5o. de nuestra Carta Magna. El derecho al ejercicio libre de profesión debe ser observado. En este sentido, existen ya diversos fallos a controversias constitucionales promovidas por magistrados y servidores públicos, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la limitación de ejercicio establecida en los artículos 56 y 72 de la Ley y en otras leyes, principalmente de regulación del Poder Judicial, queda sujeta al interés superior de la nación; además que la limitante solo se enfoca al ejercicio en la iniciativa privada en actividades empresariales del mismo sector.

En la mayoría de los casos desglosados por la OCDE, la limitación va de los seis meses a los cinco años (EUA tiene limitación de cinco años como se mencionó anteriormente); siendo una media 3 años. El goce de sueldo durante el periodo de enfriamiento no se establece, sólo en la legislación brasileña que establece un periodo de seis meses con goce de sueldo.

El sistema judicial mexicano anterior, con las pensiones vitalicias de magistrados, observaba una limitación de ejercicio de por vida por lo que la pensión se establecía en ese sentido. El decreto por el que se inició la pensión vitalicia de ex presidentes de la República, observaba dicho principio, mismo que se desvirtuó al dejar de observar el origen del decreto.

En esta iniciativa planteamos elevar los estándares a la media de la OCDE; establecer un mecanismo de responsabilidad administrativa vigente hasta por 10 años, en caso de que el ex servidor público pretenda hacer uso de la información privilegiada que obtuvo por su empleo, cargo o comisión. Además de establecer la obligatoriedad de que el ex servidor público informe a la Secretaría de la Función Pública del lugar donde se desempeñará profesionalmente terminado su empleo, cargo o comisión, durante los próximos 10 años.

Finalmente, y atendiendo al inciso b) de acciones para mejorar la gestión de conflictos de la OCDE, se plantea un artículo 72 Bis, para tipificar como responsabilidad grave la contratación indebida de personal; siendo esta la que se dé por la contratación de personal vinculado con empresas del sector de contratación pública y que pueda incurrir en conflicto de interés por el desempeño de sus funciones.

La propuesta es la siguiente:

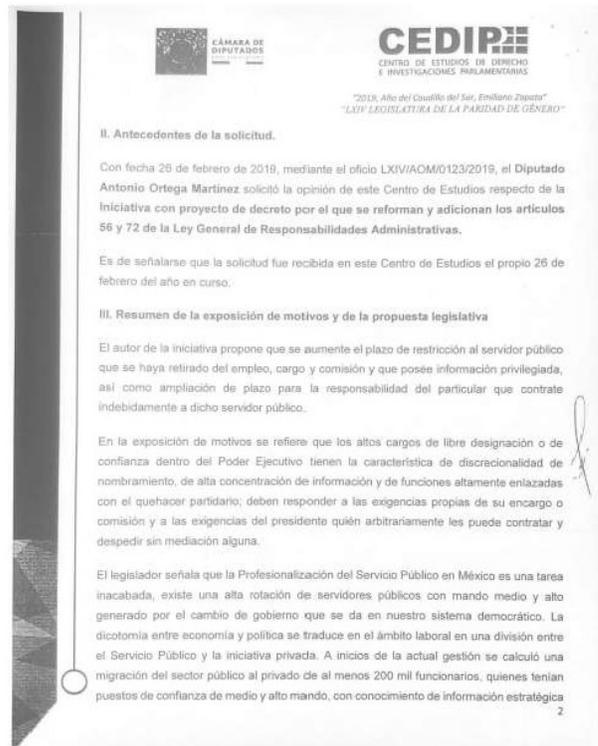
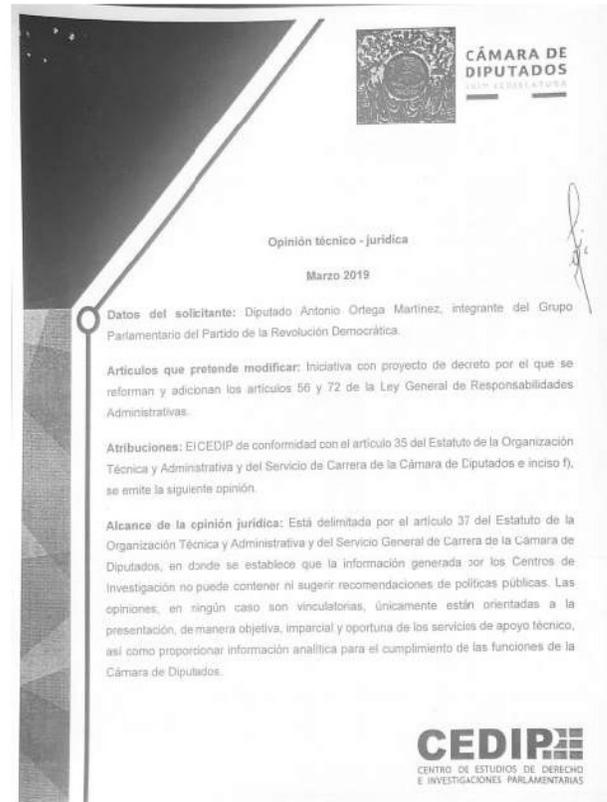
LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>Artículo 56.- Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.</p> <p>La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.</p>	<p>Artículo 56.- Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.</p> <p>La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de tres años.</p> <p>Durante un periodo de diez años, después de retirado del empleo, no se podrá utilizar la información privilegiada y se deberá informar a la Secretaría de la Función Pública cualquier acción que pueda significar utilización indebida de información, pudiendo esta establecer las medidas necesarias para que se desempeñe el ex servidor.</p>
<p>Artículo 72.- Será responsable de contratación indebida de ex Servidores Públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.</p>	<p>Artículo 72.- Será responsable de contratación indebida de ex Servidores Públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante los tres años previos, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.</p> <p>El ex servidor público, desde director de área hasta secretario de Estado, deberá informar a la Secretaría de la Función Pública el lugar de la iniciativa privada donde se desempeñará, y la relación que guarde su empleo con el área en que se desempeñó en el sector público, lo anterior durante diez años posteriores al término de su empleo, cargo o comisión.</p>
<p>No hay correlativo</p>	<p>Artículo 72Bis.- Será responsable de contratación indebida de personal, el</p>

servidor público que contrate a quien se haya desempeñado, durante los últimos tres años, en la iniciativa privada dentro del mismo grupo societario que deberá atender en su empleo, cargo o comisión.

En este supuesto también será sancionado el servidor público que se haga contratar.

La medida de tres años se explica directamente con la duración promedio en el sector público de los servidores públicos dentro de su empleo, cargo o comisión, de acuerdo a la alta rotación del servicio público derivado de las normas democráticas que existen en el país. La necesidad de reportar durante diez años el desempeño en la iniciativa privada responde a la necesidad de brindar seguridad frente a la posible existencia de conflicto de interés.

Cabe mencionar que en el proceso de integración de la presente iniciativa se pidió el apoyo técnico al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias que envió opinión técnica-jurídica el pasado 13 de marzo, de la cual se toman las opiniones para fortalecer a la presente iniciativa; incluyendo un elemento adicional a considerar para el establecimiento de un periodo de enfriamiento de tres años; se incorpora integra la opinión del CEDIP:



CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2019, Año del Cuadrifolio del Sr. Emiliano Zapata"
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

para el desarrollo y estabilidad del país. En México, país con alta percepción de corrupción, es mal visto el servidor público y su ingreso a la iniciativa privada es más vigilado. El conflicto de interés que se genera en la alta rotación de mandos entre el servicio público y la iniciativa privada es un tema medular que debe ser observado, estudiado y regulado en el marco jurídico de todo país democrático.

El diputado indica que, la legislación estadounidense prevé que un ex servidor público no podrá desempeñarse en un puesto de su sector de origen o ejercer actividades de lobby durante un periodo de 5 años, sin que existan mecanismos para que las personas de origen en la iniciativa privada no puedan ocupar cargos de alta dirección en la administración pública. Además hace mención de Japón, Reino Unido y los Países Bajos que tienen un periodo de espera de 2 años, al igual que Francia, en tanto Canadá tiene 5 años de periodo de espera. En la exposición se hace referencia que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en *La Gestión de los Conflictos de Intereses en el Servicio Público*, establece cinco parámetros para medir, generar medidas y avanzar en la protección, entre los cuales se encuentra el de establecer «periodos de enfriamiento» previos y posteriores a ocupar los cargos públicos, si se viene de o se va hacia el sector privado.

El diputado precisa que el objeto de la presente iniciativa es la utilización indebida de información, siendo sujeta a este supuesto sólo aquella que tenga el carácter de información privilegiada y que se encuentra definida en el artículo 56 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Otro de los objetivos de la presente reforma es la contratación del servidor público, observando en todo momento los derechos humanos, principalmente el consagrado en el artículo 9º constitucional. Además, señala que existen fallos a controversias constitucionales promovidas por magistrados y servidores públicos, donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la limitación de ejercicio establecida en los artículos 56 y 72 de la Ley y en otras leyes, principalmente de regulación del poder judicial, queda supeditada al interés superior de la Nación; además que la

3

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2019, Año del Cuadrifolio del Sr. Emiliano Zapata"
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

Artículo 72 Será responsable de contratación indebida de ex Servidores Públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante el año previo, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.	aplicable el periodo máximo de vigencia de la información. Artículo 72 Será responsable de contratación indebida de ex Servidores Públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante los tres previos, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado. El plazo del párrafo anterior será mayor cuando el servidor público tenga información privilegiada cuya vigencia sea superior, siendo aplicable el periodo máximo de vigencia de la información.
---	--

5

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2019, Año del Cuadrifolio del Sr. Emiliano Zapata"
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

limitante sólo se enfoca al ejercicio en la iniciativa privada en actividades empresariales del mismo sector.

Indica también que en la mayoría de los casos desglosados por la OCDE, la limitación va de los 6 meses a los 5 años (EUA tiene limitación de 5 años como se mencionó anteriormente), siendo una media 3 años. El goce de sueldo durante el periodo de enfriamiento no se establece, sólo en la legislación brasileña que establece un periodo de 6 meses con goce de sueldo. Por último, refiere que en esta iniciativa plantea elevar los estándares a la media de la OCDE y establecer un mecanismo atemporal para información privilegiada que supere el tiempo estimado de utilización de información.

IV. Cuadro comparativo.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 56, Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.	Artículo 56, Para efectos del artículo anterior, se considera información privilegiada la que obtenga el servidor público con motivo de sus funciones y que no sea del dominio público.
La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de un año.	La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de tres años. El plazo del párrafo anterior será mayor cuando el servidor público tenga información privilegiada cuya vigencia sea superior, siendo

4

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2019, Año del Cuadrifolio del Sr. Emiliano Zapata"
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

V. Comentarios jurídicos de orden constitucional y de convencionalidad.

Es de considerar que, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas tiene como premisa central el disuadir las conductas de los ex servidores públicos y particulares encaminadas a alcanzar algún beneficio privado derivado del uso de a información privilegiada obtenida por el ejercicio de sus funciones, en el caso de los primeros.

Así, este proyecto de reformas y adiciones legales, encuentra su base constitucional en el título cuarto de las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción y patrimonial del Estado; particularmente en los artículos 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ello en función a que es en estos numerales donde se delinea el marco general de las responsabilidades frente al Estado, de las faltas administrativas graves - como las que ocupan al presente análisis- y las sanciones de los servidores públicos.

Al respecto, el citado artículo 108 constitucional establece que los servidores públicos serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, esto en armonía con el numeral 109 constitucional, el cual establece que a los servidores públicos les serán aplicadas sanciones administrativas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debían observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Con esto se puede apreciar que el proyecto en comento no es contrario a las disposiciones constitucionales que regulan las responsabilidades de los servidores públicos, máxime que en esencia se trata de un proyecto de reformas y adiciones que tienen un carácter meramente cuantitativo en virtud de que las normas objeto de la modificación actualmente se encuentran vigentes y la propuesta únicamente se concentra en modificar, en este

6

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2018. Año del Cuauhtli del Sur, Emiliano Zapata"
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

caso, el plazo referido en los citados artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Sobre esta circunstancia en particular, sería conveniente contar con un sustento adicional por el que se justifique ampliar el plazo específicamente a los tres años, en virtud a que en la exposición de motivos de la iniciativa que ocupa al presente, se señala que este periodo de tiempo se obtiene en función a la media obtenida entre 6 meses y 5 años de temporalidad establecida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Por otro lado, tras la reflexión de los artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, consideramos, además de su evidente naturaleza restrictiva y sancionadora por el indebido uso de la información que se obtiene en el servicio público, que estas disposiciones fortalecen el derecho de **libertad de trabajo lícito**.

El **trabajo lícito** está establecido en el artículo 5º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que dispone que a *ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos*. De forma que, en los artículos en análisis, no se halla motivo alguno que permita suponer que atentan contra el derecho a la libertad laboral; por el contrario, encuentra una adicional justificación al optimizar el ejercicio de este derecho para que no sea en perjuicio de terceros.

Congruente con lo anterior, en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, también es posible ubicar este principio de **libertad de trabajo lícito**, tal es el caso del artículo 5 apartado 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador, el cual dispone que *toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye*

7

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2018. Año del Cuauhtli del Sur, Emiliano Zapata"
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

En este mismo sentido el artículo 32, apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José de Costa Rica, establece que *los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.*

Es decir, el derecho propio tiene por límite el derecho de los demás en aras del interés general y del bien común; es así como se materializa la igualdad ante la ley y con ello se logra, también, la generalidad de ésta, para que los derechos de todos puedan cumplirse en igualdad de condiciones.

El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales dispone lo siguiente:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en el ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Por su parte, el numeral 5 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" indica que:

Los Estados Partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una

9

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2018. Año del Cuauhtli del Sur, Emiliano Zapata"
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

Complementariamente a la ratio legis que se pudiera encontrar en el contenido de los 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, es factible considerar que concretamente en el citado artículo 72 se favorece el derecho a la **equidad** en materia laboral establecida en el artículo 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador, el cual dispone que *los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales...* En este mismo sentido el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales regula que *los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias...* Lo anterior, en la inteligencia de que en este artículo 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas también se evita una actividad o conducta que propicie una situación ventajosa frente a otros competidores.

Lo anterior lleva a considerar que el artículo 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, al procurar evitar que un contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores, fomenta las condiciones de igualdad de oportunidades entre competidores y se adecua a las normas internacionales antes referidas.

Las anteriores consideraciones guardan especial importancia ante el hipotético caso de estimar los artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas violatorios de algún derecho humano, en virtud de que revisten la justificación que da lugar al marco de limitaciones de los derechos y libertades dispuesto en el artículo 29 apartado 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual señala que:

8

CÁMARA DE DIPUTADOS
CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2018. Año del Cuauhtli del Sur, Emiliano Zapata"
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.

Con la intención de reforzar el carácter constitucional de la iniciativa con proyecto de reforma que nos ocupa, es importante referir que no existe una norma constitucional específica sobre lo que habrá de entenderse por información privilegiada. Ahora bien, a nivel legal, además de los artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la Ley General del Mercado de Valores en su artículo 362, también se contempla la figura de información privilegia, entendiéndose por ésta el conocimiento de *eventos relevantes que no hayan sido revelados al público por la emisora, a través de la bolsa en la que cotizan sus valores*. Sin embargo, como se aprecia, la naturaleza y objeto de cada una de estas normas es distinta y, además, cada una de ellas define lo que se entiende por información privilegiada para su respectivo campo de regulación. En función a esta observación de carácter semántico la figura de la Ley General de Responsabilidades Administrativas no contraviene algún precepto de carácter constitucional.

Apartado comparativo

A continuación, se refieren algunas normas que sobre la presente materia se regulan en instrumentos jurídicos diversos al sistema jurídico mexicano:

- Reglamento (UE, EURATOM) N° 1023/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2013 por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y el régimen aplicable a los otros agentes de la **Unión Europea**:
 - «Artículo 16
El funcionario estará obligado, después del cese de sus funciones, a respetar los deberes de probidad y corrección en cuanto a la aceptación de determinadas funciones o beneficios.
Todo funcionario que se proponga ejercer una actividad profesional, retribuida o no, en los dos años siguientes al cese de sus funciones deberá notificarlo a su

10

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2019, Año del Cuadillo del Sur, Emiliano Zapata"
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

institución utilizando un formulario específico. En el supuesto de que dicha actividad guarda relación con el trabajo realizado por el interesado durante los tres últimos años de servicio y pueda resultar incompatible con los intereses legítimos de la institución, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos podrá, atendiendo al interés del servicio, bien prohibirle que ejerza tal actividad, bien suspender su autorización a cuantas condiciones considere oportunas.

En el caso de antiguos altos funcionarios tal como se definen en las medidas de aplicación, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos deberá, en principio, prohibirles, durante los 12 meses siguientes al cese de sus funciones, que ejerzan actividades de promoción o defensa de sus negocios ante el personal de su antigua institución, clientes o empleadores en relación con cuestiones de las que hubieran sido responsables durante los últimos tres años de servicio.

- Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado en España:

Artículo 15. Limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese.

 1. Los altos cargos, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado. La prohibición se extiende tanto a las entidades privadas afectadas como a las que pertenezcan al mismo grupo societario.
 2. Quienes sean alto cargo por razón de ser miembros o titulares de un órgano u organismo regulador o de supervisión, durante los dos años siguientes a su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan estado sujetas a su supervisión o regulación. A estos efectos, se entenderán en todo caso incluidos los altos cargos de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y el Consejo de Seguridad Nuclear.
 3. Se entiende que un alto cargo participa en la adopción de una decisión que afecta a una entidad: a) Cuando el alto cargo, en el ejercicio de sus propias competencias o funciones o su superior a propuesta de él o los titulares de

11

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2019, Año del Cuadillo del Sur, Emiliano Zapata"
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

Artículo 9.- De las incompatibilidades y conflicto de intereses No podrán ejercer la actividad de gestores de intereses:

- a) Los suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía;
- b) Los funcionarios de la administración pública, durante el ejercicio de sus funciones y hasta 12 (doce) meses después de haberlas concluido, en las materias en que hubieran tenido competencia funcional directa, salvo lo previsto en el segundo párrafo del artículo 3 de la presente Ley;

Observaciones adicionales

Finalmente, y de conformidad con el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, es de considerar conveniente que la presente iniciativa se complemente con artículos transitorios, lugar, fecha, nombre y rúbrica del iniciador.

VI. Opinión.

Primera. La iniciativa objeto de análisis se presenta con base en el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados vigente, por lo que sería pertinente que ésta integre todos los requisitos que se aluden en el artículo en cita.

Segunda. Se considera jurídicamente viable la propuesta del legislador de reformar los artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, puesto que se adecua al marco normativo constitucional y no se aprecia que se conculquen disposiciones en materia de derechos humanos contempladas en los instrumentos internacionales ratificados por México.

Tercera.- Tras la observación que se realizó de la regulación que sobre la materia se hace en otros países, se aprecian diversos rangos de temporalidad sobre la restricción, sin que tampoco se adviertan criterios específicos del porqué de dichos rangos de tiempo y por lo que no podría utilizarse como referencia para establecer un plazo determinado en nuestra legislación.

13

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

"2019, Año del Cuadillo del Sur, Emiliano Zapata"
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, suscriba un informe preceptivo, una resolución administrativa u otro equivalente sometido al Derecho Privado en relación con la empresa o entidad de que se trate.

- Ley Orgánica Constitucional de bases Generales de la Administración del Estado en Chile:

Artículo 58.- Todos los funcionarios tendrán derecho a ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio conciliable con su posición en la Administración del Estado, siempre que con ello no se perturbe el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes funcionarios, sin perjuicio de las prohibiciones o limitaciones establecidas por ley.

Estas actividades deberán desarrollarse siempre fuera de la jornada de trabajo y con recursos privados. Son incompatibles con la función pública las actividades particulares cuyo ejercicio deba realizarse en horarios que coincidan total o parcialmente con la jornada de trabajo que se tenga asignada. Asimismo, son incompatibles con el ejercicio de la función pública las actividades particulares de las autoridades o funcionarios que se refieran a materias específicas o casos concretos que deban ser analizados, informados o resueltos por ellos o por el organismo o servicio público a que pertenezcan, y la representación de un tercero en acciones civiles deducidas en contra de un organismo de la Administración del Estado, salvo que actúen en favor de alguna de las personas señaladas en la letra b) del artículo 56 o que medie disposición especial de ley que regule dicha representación.

Del mismo modo son incompatibles las actividades de los ex autoridades o ex funcionarios de una institución fiscalizadora que impliquen una relación laboral con entidades del sector privado sujetas a la fiscalización de esos organismos. Esta incompatibilidad se mantendrá hasta seis meses después de haber expirado en funciones.
- Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública en Perú (Ley No. 28024)

12

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

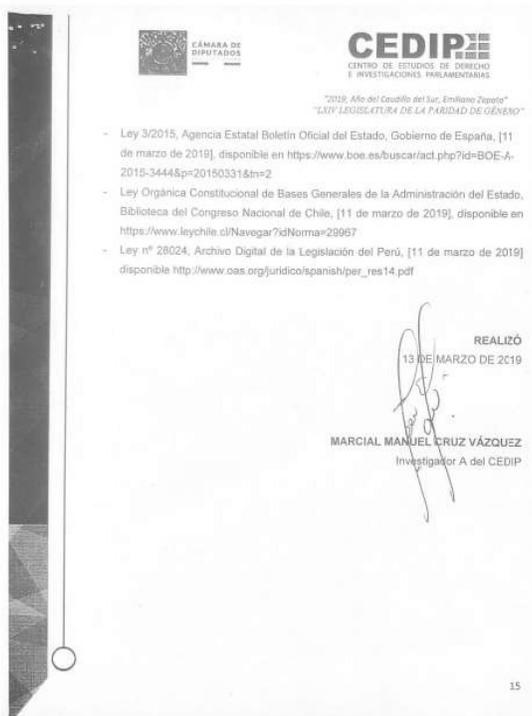
"2019, Año del Cuadillo del Sur, Emiliano Zapata"
"LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO"

Cuarta.- Es conveniente analizar la posibilidad de robustecer la motivación por la que se determina ampliar el plazo a tres años como se propone para los artículos 56 y 72 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, puesto que se trata de un rango de tiempo resultado del promedio de un ejercicio comparativo realizado por la OCDE con otras leyes y no del resultado de un análisis que considere factores objetivos que, a su vez, lleven a suponer que con el plazo propuesto no prevalecerán las condiciones por las que la información privilegiada deje de serlo o que evite con dicho plazo que el contratante se beneficie en el mercado.

VII. Aparato crítico.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2018.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.
- Ley del Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2005.
- Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.
- Convención Americana de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.
- Protocolo Adicional al Convenio Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 1988.

14



Por todo lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 56 y 72, y se adiciona un artículo 72 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo y se adiciona un tercer párrafo al artículo 56; se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo al artículo 72; se adiciona un artículo 72 Bis a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para quedar como sigue:

Artículo 56. ...

La restricción prevista en el artículo anterior será aplicable inclusive cuando el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, hasta por un plazo de **tres años**.

Durante un periodo de diez años, después de retirado del empleo, no se podrá utilizar la información privilegiada y se deberá informar a la Secretaría de la Función Pública cualquier acción que pueda significar utilización indebida de información, pudiendo esta establecer las medidas necesarias para que se desempeñe el ex servidor.

Artículo 72. Será responsable de contratación indebida de ex servidores públicos el particular que contrate a quien haya sido servidor público durante **los tres años previos**, que posea información privilegiada que directamente haya adquirido con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, y directamente permita que el contratante se beneficie en el mercado o se coloque en situación ventajosa frente a sus competidores. En este supuesto también será sancionado el ex servidor público contratado.

El ex servidor público, desde director de área hasta secretario de Estado, deberá informar a la Secretaría de la Función Pública el lugar de la iniciativa privada donde se desempeñará, y la relación que guarde su empleo con el área en que se desempeñó en el sector público, lo anterior durante diez años posteriores al término de su empleo, cargo o comisión.

Artículo 72 Bis. Será responsable de contratación indebida de personal, el servidor público que contrate a quien se haya desempeñado, durante los últimos tres años, en la iniciativa privada dentro del mismo grupo societario que deberá atender en su empleo, cargo o comisión.

En este supuesto también será sancionado el servidor público que se haga contratar.

Transitorio

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

Notas

1 Alcántara Sáez, Manuel (2012). El oficio de político, 92-94.

2 <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>

3 <https://www.economista.com.mx/capitalhumano/Llegada-masiva-de-empleados-publicos-al-sector-privado-desafio-para-HR-compliance-20181205-0036.html>

4 Castellani Ana, Lobbies y Puertas Giratorias: los riesgos de la captura de la decisión pública, en Revista Nueva Sociedad, 276, julio-agosto 2018.

5 Ibidem

6 El plazo se modificó de 2 a 5 años, sin goce de sueldo en el tiempo de inactividad; debido a que se limita solo al sector de origen y no a la iniciativa privada en su totalidad.

7 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 3 de abril del 2019.

Diputado Antonio Ortega Martínez (rúbrica)

QUE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA DETECTAR OPORTUNAMENTE EL CÁNCER INFANTIL, SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PVEM Y MORENA

Quienes suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, así como Nayeli Arlen Fernández Cruz, Ana Patricia Peralta de la Peña, Érika Mariana Rosas Uribe, Francisco Elizondo Garrido y Humberto Pedrero Moreno, diputados a la LXIV Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción 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 expide la Ley General para detectar oportunamente el Cáncer Infantil, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El cáncer infantil debe ser considerado una enfermedad prioritaria en salud pública. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, es una de las principales causas de mortalidad entre niños y adolescentes en el mundo; cada año se diagnostica a unos 300 mil niños de entre 0 y 18 años.¹

El cáncer afecta a personas de todas las edades y puede aparecer en cualquier parte del cuerpo. Comienza con cambios genéticos en una sola célula que posteriormente se multiplica sin control. En muchos cánceres, este comportamiento da lugar a una masa (o tumor). Si no se trata, por lo general se extiende, invade otras partes del cuerpo y provoca la muerte.

A diferencia del cáncer en adultos, la inmensa mayoría de los cánceres en los niños no tiene una causa conocida. Muchos estudios han tratado de identificar las causas del cáncer infantil, pero son muy pocos los causados por factores ambientales o relacionados con el modo de vida en los niños.

En México es la principal causa de muerte por enfermedad entre los 5 y 14 años de edad, y cobró más de 2 mil vidas anuales en promedio en la última década.²

Dado que el cáncer en los niños no se puede prevenir, la estrategia más eficaz para reducir su carga consiste en centrarse en el diagnóstico precoz y correcto, seguido de una terapia eficaz.

Actualmente, de 80 a 95 por ciento de los casos de cáncer infantil se pueden curar en países de economías con medicamentos y con tratamientos de otros tipos, como la cirugía, la radioterapia, la terapia inmunológica y terapia celular como el trasplante de médula ósea si son detectados a tiempo.

Desafortunadamente, 75 por ciento de los casos de cáncer en menores de 18 años en México, se diagnostican en etapas avanzadas de la enfermedad, lo que incrementa considerablemente el tiempo y costo del tratamiento, y disminuye de manera importante la posibilidad de curarse.

De acuerdo con los datos estadísticos nacionales, la sobrevida a 5 años para todos los tipos de cáncer es de 56 por ciento, mientras que en el mundo desarrollado

se espera que más de 80 por ciento de los niños se curen. Actualmente, la OMS considera que el cáncer durante la infancia y la adolescencia es una enfermedad curable si se detecta a tiempo y se trata de manera correcta.

Cuando el cáncer se detecta en una fase temprana, es más probable que responda a un tratamiento eficaz y aumenten las probabilidades de supervivencia, se reduzca el sufrimiento y el tratamiento resulte más económico y menos intensivo, por lo que es necesario que se tenga como estrategia prioritaria en el país el diagnóstico oportuno.

Un diagnóstico correcto a tiempo es la diferencia entre la vida y la muerte. Se puede mejorar significativamente la vida de los niños con cáncer si la enfermedad se detecta pronto y se evitan los retrasos en el tratamiento.

El diagnóstico oportuno consta de tres componentes:

1. Concienciación en los ambientes familiar y escolar, y acceso a la atención sanitaria;
2. Evaluación clínica, diagnóstico y determinación del estadio (averiguar hasta qué punto se ha propagado el cáncer); y
3. Acceso al tratamiento.

La gravedad del problema del cáncer en la infancia y adolescencia llevó a que desde el 5 de enero de 2004 se creara el Consejo Nacional para la Prevención y el Tratamiento del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia (Conacia) como un órgano consultivo e instancia permanente de coordinación y concertación de las acciones de los sectores público, social y privado en materia de investigación, prevención, diagnóstico, y tratamiento integral del cáncer detectado entre la población menor de 18 años en la República Mexicana.³

Sin embargo, estos esfuerzos han sido insuficientes, pues a la fecha se siguen perdiendo vidas de niñas, niños y adolescentes debido a un diagnóstico tardío o a la imposibilidad de tener acceso a un tratamiento de calidad.

Por esas razones, en el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México consideramos necesari-

rio enfrentar el problema con un esfuerzo en conjunto del gobierno y sociedad a efecto de instaurar acciones para garantizar el diagnóstico oportuno y la atención integral de los menores de 18 años que padecen cáncer, a fin de reducir sustancialmente el número de muertes por esta causa.

Generar un enfoque de atención primaria con énfasis en prevención y diagnóstico temprano del cáncer pediátrico representa un gran reto, ya que la mayoría de las acciones están enfocadas a prevención secundaria, es decir, a minimizar el daño y los estragos de la enfermedad una vez diagnosticada.

Proponemos la expedición de una ley especializada en la materia; es decir, centrada principalmente en el diagnóstico oportuno y en garantizar el acceso al tratamiento idóneo.

La presente iniciativa parte de reconocer instituciones que actualmente ya están en funciones, como el Conacia, otorgando a su vez nuevas facultades a las autoridades federales y locales para que de manera coordinada se establezcan los mecanismos eficientes para lograr la correcta identificación y atención del cáncer infantil.

Propone crear una red nacional de apoyo contra el cáncer infantil, con el objetivo de que en cada centro de atención de primer nivel se cuente con un módulo especializado capacitado para referenciar a los menores beneficiarios de esta ley a la unidad médica acreditada más cercana siempre que se tenga sospecha de cáncer infantil, así como para brindar información sobre las organizaciones de la sociedad civil a que puede acudir en su localidad para encontrar grupos de apoyo y una mayor información sobre la enfermedad.

Se crea a su vez el Registro Nacional para el Cáncer Infantil, con el propósito de llevar en tiempo real el registro sobre el diagnóstico, seguimiento y evolución del tratamiento del paciente, con la información que permita una atención de calidad y la realización de estudios científicos.

De igual forma, se considera la creación de un fondo nacional destinado a financiar a los beneficiarios que no cuenten con los recursos para trasladarse a la unidad médica acreditada con el fin de confirmar el diagnóstico y recibir el tratamiento. Se prevé que el fondo

servirá también para financiar total o parcialmente programas y proyectos que se encuentre exclusivamente relacionados con la investigación, estudio, evaluación, promoción, desarrollo de iniciativas para la prevención, vigilancia y pesquisa del cáncer.

Así, en el presente ordenamiento se reconocen y tutelan los derechos en materia de salud de todos los niños y los adolescentes; al garantizar que sin importar el punto del país en que se encuentren y su situación económica puedan ser diagnosticados y referenciados a tiempo. Se impone la obligación a las autoridades para que desde el momento en que se tenga la presunción de cáncer se autoricen todos los estudios correspondientes hasta confirmar su diagnóstico, y la de remitir en un plazo de máximo 24 horas a la unidad médica acreditada, cuando el diagnóstico no sea posible de realizarse en el primer centro de contacto con el beneficiario.

Por otro lado, se establece la obligación a toda las instituciones educativas, públicas y privadas, que imparten la licenciatura de medicina y enfermería, para que incluyan en sus planes de estudios, la capacitación especializada a los estudiantes a través de médicos especialistas sobre la sintomatología principal, sintomatología de sospecha, o factores de riesgo, de los tipos más prevalentes de cáncer infantil y adolescente.

En el mismo sentido, se señala a las autoridades previstas en la ley la obligatoriedad de establecer programas de capacitación continua con el objetivo de que los médicos pasantes del servicio social, así como médicos generales de primer contacto, pediatras y enfermería, cuenten con las herramientas necesarias para lograr identificar oportunamente signos y síntomas de cáncer infantil.

Con el mismo objetivo se incluirá como parte de las actividades de la semana nacional de salud, además de las referentes a vacunación, evaluación nutricional y otras actividades de salud preventiva el incluir como parte de la cartilla nacional de salud para el niño y el adolescente la búsqueda intencionada de los 7 signos y síntomas que fundamenten la sospecha de cáncer de la infancia y la adolescencia por parte del personal de salud que participa en estas semanas nacionales de salud.

En las regiones del país donde por las características geográficas, demográficas no cuenten con una UMA sufi-

cientemente cercana se crearán o acondicionarán unidades de atención con la capacidad para ministrar tratamientos oncológicos ambulatorios, manejar y diagnosticar complicaciones relacionadas al tratamiento (neutropenia febril, sangrados, plaquetopenia, etcétera), con la finalidad de evitar que los pacientes y sus familias se alejen de su lugar de origen por tiempos prolongados y esto incremente el riesgo de separación de la familia y de abandono al reducir gastos colaterales en estancias prolongadas fuera de su lugar de origen.

En el Partido Verde Ecologista de México nos hemos comprometido por atender este problema que afecta de manera tan sensible a muchas familias mexicanas y por las consideraciones antes vertidas creemos que la expedición de la presente ley es un instrumento que permitirá, por un lado, visibilizar y dimensionar la magnitud del problema y, por otro, sentar las bases para que de una vez por todas la incidencia de muertes por cáncer infantil se disminuya de manera significativa a través de la única estrategia disponible y efectiva que es la detección oportuna y el acceso al tratamiento de calidad.

Por lo expuesto y fundado sometemos a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se expide la Ley General para detectar oportunamente el Cáncer Infantil

Único. Se **expide** la Ley General para detectar oportunamente el Cáncer Infantil, para quedar como sigue:

Ley General para detectar oportunamente el Cáncer Infantil

Título Primero Disposiciones Generales

Capítulo Único

Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, tiene por objeto establecer un marco normativo que permita disminuir de manera significativa la tasa de mortalidad por cáncer en las niñas, niños y adolescentes menores de 18 años, a través del desarrollo de políticas públicas, planes, programas y protocolos destinados a la detección temprana, tratamiento integral de calidad y recuperación de los pacientes.

Artículo 2. La Secretaría de Salud impulsará la participación de los sectores social y privado, así como de la sociedad en general, para el fortalecimiento de los servicios de salud en materia de detección oportuna del cáncer infantil. Para tal efecto, promoverá la creación de redes de apoyo tanto en el ámbito federal como en las entidades federativas, con la finalidad de facilitar el acceso a los pacientes y sus familiares a información relativa a la prestación de servicios de atención médica en esta materia, y en su caso, brindarles apoyo para el acceso a ellos.

Llevará a cabo, en coordinación con las instituciones del sector salud y con los gobiernos de las entidades federativas, programas o campañas temporales o permanentes, para la detección oportuna del cáncer infantil.

Artículo 3. Para lograr el objetivo de disminuir la mortalidad en niñas, niños y adolescentes con cáncer, la Secretaría de Salud y de las entidades federativas deberán considerar las siguientes estrategias como prioritarias:

- I. Diagnóstico temprano;
- II. Acceso efectivo;
- III. Tratamiento oportuno, integral y de calidad;
- IV. Capacitación al personal de salud;
- V. Disminuir el abandono al tratamiento;
- VI. Contar con un registro fidedigno y completo de los casos; y
- VII. Campaña de comunicación masiva para conciencia social.

Artículo 4. Para efectos de esta ley se entenderá por

- I. UMA. Unidades médicas acreditadas, hospitales acreditados por el gobierno federal para atender a menores de 18 años con cáncer, a través del Seguro Popular; y
- II. Red de Apoyo contra el Cáncer Infantil. Red nacional integrada por módulos localizados en todos los establecimientos médicos de atención de primer

nivel en el país, especializados en brindar orientación sobre el cáncer infantil a los beneficiarios de esta ley y sus padres.

Artículo 5. Son principios rectores de esta ley

- I. El Interés superior del menor;
- II. El derecho a la vida, la supervivencia y de desarrollo; y
- III. La no discriminación.

Artículo 6. Son beneficiarios de la presente ley

- I. La población menor de 18 años a quien se le haya confirmado, a través de los estudios pertinentes, el diagnóstico de cáncer en cualquiera de sus etapas, tipos o modalidades; y
- II. La población menor de 18 años, cuando el médico general o cualquier especialista de la medicina, tenga sospecha de cáncer en cualquiera de sus etapas y se requieran exámenes y procedimientos especializados hasta tanto el diagnóstico no se descarte.

Artículo 7. Son derechos de los beneficiarios

- I. Recibir un diagnóstico temprano y tratamiento oportuno;
- II. Recibir información suficiente, clara, oportuna, y veraz, adecuada a su edad, así como la orientación que sea necesaria respecto de su salud y sobre los riesgos y alternativas de los procedimientos, diagnósticos terapéuticos y quirúrgicos que se le indiquen o apliquen.

Cuando se trate de la atención a los beneficiarios originarios de pueblos y comunidades indígenas, estos tendrán derecho a obtener información necesaria en su lengua;

- III. Contar con los servicios de apoyo psicosocial de acuerdo con sus necesidades;
- IV. Acceder a los recursos del Fondo Nacional del Cáncer Infantil, cuando a través del estudio socioeconómico respectivo se demuestre que no cuentan

con los recursos suficientes para el traslado a una UMA, con el fin de realizar los estudios y análisis que corroboren el diagnóstico;

V. Contar, a partir del momento en que se tenga la presunción de Cáncer Infantil y hasta que el diagnóstico no se descarte, con la autorización de todos los procedimientos, de manera integral e inmediata;

VI. Recibir apoyo académico especial en las Unidades Médicas Acreditadas para que las ausencias escolares por motivo del tratamiento y consecuencias de la enfermedad, no afecten de manera significativa, su rendimiento académico; y

VII. Recibir cuidados paliativos cuando sea necesario.

Título Segundo De las Autoridades

Capítulo I De la Coordinación

Artículo 8. Para el cumplimiento de esta ley se coordinarán las dependencias y entidades de la administración pública, tanto federal como local, y las personas físicas o morales de los sectores social y privado, que presten servicios de salud.

Los gobiernos de las entidades federativas coadyugarán, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que celebren con la Secretaría de Salud, a la consolidación e implementación de la presente ley.

Artículo 9. Las entidades federativas, en coordinación con la Secretaría de Salud, se asegurarán de implementar en su territorio las medidas necesarias para el funcionamiento de

I. El Consejo Nacional para la Prevención y el Tratamiento del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia;

II. La Red de Apoyo contra el Cáncer Infantil;

III. El Registro Nacional de Cáncer Infantil; y

IV. El Fondo Nacional para el Cáncer Infantil.

Artículo 10. La Secretaría de Salud deberá suscribir convenios de coordinación con la Secretaría de Educación Pública, a fin de que en las UMA se cuente con la presencia de tutores con el propósito de que brinden especial apoyo académico a los beneficiarios de la presente ley, para que las ausencias escolares por motivo del tratamiento y consecuencias de la enfermedad, no afecten de manera significativa, su rendimiento académico.

Capítulo II Del Consejo Nacional para la Prevención y el Tratamiento del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia

Artículo 11. El Consejo Nacional para la Prevención y el Tratamiento del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia es el órgano consultivo e instancia permanente de coordinación y concertación de las acciones de los sectores público, social y privado en materia de investigación, prevención, diagnóstico, y tratamiento integral del cáncer detectado entre la población menor de 18 años en la República Mexicana.

Artículo 12. Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo Nacional para la Prevención y el Tratamiento del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia tendrá las siguientes funciones:

I. Propondrá políticas, estrategias y acciones resolutorias y de investigación, prevención, diagnóstico, tratamiento integral del cáncer detectado entre las personas menores de dieciocho años, así como para mejorar su calidad de vida;

II. Fungirá como órgano de consulta nacional;

III. Promoverá la coordinación de las acciones entre las dependencias y entidades de la administración pública federal y entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas, así como la concertación de acciones con los sectores social y privado;

IV. Propondrá las medidas que considere necesarias para homologar, garantizar la cobertura, eficiencia y calidad de las acciones en su materia, incluyendo las estrategias financieras para su instrumentación;

V. Evaluar la instrumentación de las acciones acordadas por el consejo;

VI. Impulsará la sistematización y difusión de la normatividad y de la información científica, técnica y de la salud;

VII. Propondrá y promoverá la realización de actividades educativas y de investigación;

VIII. Promoverá y apoyará la gestión ante las instancias públicas, sociales y privadas correspondientes, de los recursos necesarios para la adecuada instrumentación y operación de las acciones que impulse;

IX. Coadyuvará en la operación del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica y de los sistemas de información en salud, así como en la evaluación de las acciones instrumentadas en los ámbitos federal, estatal y municipal;

X. Recomendará la actualización permanente de las disposiciones jurídicas relacionadas;

XI. Promoverá la creación de consejos estatales para la prevención y el tratamiento del cáncer en la infancia y la adolescencia, especificando la relación que éstos deberán mantener con el consejo;

XII. Expedirá su reglamento interno, en el cual se detallarán las reglas para su integración y funcionamiento; y

XIII. Las demás que le asigne el secretario de Salud para el adecuado desempeño de las anteriores.

Artículo 13. El Consejo Nacional para la Prevención y el Tratamiento del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia se integrará por

I. El secretario de Salud, quien lo presidirá;

II. El subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud, quien fungirá como vicepresidente del consejo;

III. Los subsecretarios de Innovación y Calidad y de Administración y Finanzas, el coordinador general de los Institutos Nacionales de Salud, el comisionado nacional de Protección Social en Salud y el titular de la Unidad de Análisis Económico de la Secretaría de Salud;

IV. Los directores generales de los Institutos Mexicano del Seguro Social, de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Nacional de Pediatría, y Nacional de Cancerología, y del Hospital Infantil de México Federico Gómez; y

V. Los titulares de los Servicios de Sanidad Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional, de Sanidad Naval de la Secretaría de Marina y de los Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos.

Artículo 14. El presidente del Consejo Nacional para la Prevención y el Tratamiento del Cáncer en la Infancia y la Adolescencia invitará a formar parte de éste con el carácter de vocales a

I. Los cinco titulares de los servicios estatales de salud que representen al mismo número de regiones del país en el Consejo Nacional de Protección Social en Salud;

II. El secretario del Consejo de Salubridad General;

III. Instituciones u organizaciones nacionales o internacionales, públicas o privadas, de carácter médico, científico o académico, de reconocido prestigio y con amplios conocimientos en la materia objeto del consejo; y

IV. Organizaciones de la sociedad civil de reconocido prestigio que realicen actividades relacionadas con las funciones del consejo y estén constituidas de conformidad con la normativa aplicable.

Cada uno de los vocales que el presidente del consejo invite a integrarse a dicho órgano deberá representar a una organización o institución distinta, con el propósito de favorecer la pluralidad. Los mecanismos para su selección y su número se ajustarán a lo que al respecto se señale en el Reglamento Interno del propio órgano colegiado. En todos los casos deberá existir mayoría de los miembros integrantes de la administración pública federal.

Artículo 15. El presidente del consejo será suplido en sus ausencias por el vicepresidente. Los demás integrantes titulares podrán designar un suplente, quien deberá tener nivel jerárquico inmediato inferior al de los primeros.

Artículo 16. El consejo contará con un secretariado técnico, que estará a cargo del director general del Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia de la Secretaría de Salud.

Artículo 17. El consejo sesionará de manera ordinaria al menos dos veces al año, para lo cual se requerirá de la presencia de la mayoría de sus integrantes. Las resoluciones del consejo se adoptarán por mayoría de los integrantes presentes siempre que el voto mayoritario corresponda a los integrantes de la administración pública federal, teniendo el presidente voto de calidad en el caso de empate.

Artículo 18. El presidente del consejo podrá determinar la creación de comités, tanto de carácter permanente como transitorio, que considere necesarios para el estudio y solución de asuntos específicos relacionados con su objeto.

Al frente de cada comité habrá un coordinador, quien será designado por el presidente del consejo, a propuesta del vicepresidente.

El coordinador de cada comité podrá a su vez establecer en el interior del mismo los grupos de trabajo que estime pertinentes para el desarrollo adecuado de las tareas que le han sido encomendadas.

La integración de los comités y grupos de trabajo, así como su organización y funcionamiento, se sujetarán a lo que disponga el Reglamento Interno del consejo y en ellos podrán participar, además de los miembros del órgano colegiado, otras organizaciones no representadas en el mismo, a invitación, según el caso, del presidente del propio consejo o del coordinador del comité que corresponda.

Las reglas de quórum y votación del consejo se aplicarán a los comités y grupos de trabajo.

Artículo 19. Sin perjuicio de lo señalado en el artículo anterior, el consejo contará con un comité técnico, un comité financiero y un comité normativo.

Capítulo III De la Red Nacional de Apoyo contra el Cáncer Infantil

Artículo 20. La Secretaría de Salud en coordinación con las entidades federativas, establecerán en todos los

hospitales de primer nivel un módulo de atención perteneciente a la Red Nacional de Apoyo contra el Cáncer Infantil.

Artículo 21. La Red Nacional de Apoyo contra el Cáncer Infantil tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Llevar un registro de las organizaciones de asistencia social públicas y privadas que brinden apoyo a los menores beneficiarios de esta ley en todo el territorio nacional;
- II. Brindar asesoría a los padres de familia de los beneficiarios respecto al funcionamiento del Registro Nacional de Cáncer Infantil;
- III. Brindar asesoría a los padres de familia de los beneficiarios respecto a la manera de acceder a los recursos del Fondo Nacional para el Cáncer Infantil; y
- IV. Llevar un registro de las Unidades Médicas Acreditadas;

Artículo 22. Cada uno de los módulos de la Red Nacional de Apoyo contra el Cáncer Infantil estará operado por al menos un trabajador social capacitado, quien deberá

- I. Asesorar a los padres de los menores de edad de quienes se tenga la presunción o el diagnóstico confirmado de cáncer infantil respecto a la protección que brinda la presente ley en términos del artículo inmediato anterior;
- II. Proporcionar asesoría a los padres del menor sobre las opciones disponibles para la confirmación del diagnóstico o el tratamiento médico;
- III. De ser necesario, canalizar al menor y sus padres para que reciban atención psicológica de manera inmediata;
- IV. Brindar pláticas constantes dirigidas a la población en general respecto a la importancia de conocer y detectar los signos de cáncer infantil; y
- V. Inscribir a los beneficiarios con presunción de cáncer infantil en el Registro Nacional de Cáncer Infantil, y determinar a través del estudio socioeco-

nómico correspondiente quiénes son candidatos para que se les otorguen recursos del Fondo Nacional de Cáncer Infantil para el traslado a una UMA con el fin de que se confirme el diagnóstico.

Título Tercero

Diagnóstico Oportuno y Referencia Temprana

Capítulo I

Del Diagnóstico Oportuno

Artículo 23. Es obligación de las autoridades señaladas en el título segundo de esta ley establecer programas de capacitación continua con el objetivo de que los médicos pasantes del servicio social, así como médicos generales de primer contacto, pediatras y equipo de enfermería, cuenten con las herramientas necesarias para lograr identificar oportunamente signos y síntomas de cáncer infantil.

Artículo 24. Ante la presencia de uno o más de los signos y síntomas de sospecha de cáncer, el personal de salud que tenga el primer contacto con el paciente deberá referirlo a un médico facultado para realizar el diagnóstico de manera inmediata.

En caso de que lo anterior no sea posible, deberá remitirlo al módulo de la Red de Apoyo contra el Cáncer Infantil, con el fin de que a través de ésta sea canalizado a una UMA.

Es obligación de todo prestador de salud de cualquier nivel de atención, remitir al paciente, en un lapso de máximo 24 horas, a la UMA correspondiente a la zona más cercana, siempre que se tenga la presunción de cáncer infantil, sin perjuicio de ordenar todos los exámenes de apoyo diagnóstico y procedimientos especializados que se consideren indispensables hasta tener un diagnóstico certero.

Artículo 25. Las instituciones educativas, públicas y privadas, que impartan la licenciatura de medicina y enfermería, deberán incluir en sus planes de estudios, la capacitación especializada a los estudiantes a través de médicos especialistas sobre la sintomatología principal, sintomatología de sospecha, o factores de riesgo, de los tipos más prevalentes de cáncer infantil y adolescente.

Artículo 26. Cualquier atención o servicio formulado al menor que se presuma con cáncer infantil o cuyo

diagnóstico haya sido confirmado estará soportado en los protocolos y guías especializadas que serán elaboradas por la Secretaría de Salud en coordinación con el Conacia, cuya aplicación será obligatoria por los prestadores de servicios médicos de los tres niveles.

Artículo 27. Los prestadores de servicio social, los trabajadores sociales, el personal de enfermería, así como todo médico general o especialista que trate con menores de edad, deberá disponer de las guías que permitan, sin ninguna dilación, remitir al menor con una impresión diagnóstica de cáncer, a una UMA, para que se le practiquen, oportunamente, todas las pruebas necesarias orientadas a confirmar o rechazar el diagnóstico.

En este sentido se incluirá como parte de las actividades de la semana nacional de salud, además de las referentes a vacunación, evaluación nutricional y otras actividades de salud preventiva, el incluir como parte de la cartilla nacional de salud para el niño y el adolescente la búsqueda intencionada de los 7 signos y síntomas que fundamenten la sospecha de cáncer de la infancia y la adolescencia por parte del personal de salud que participa en estas semanas nacionales de salud.

Artículo 28. El médico que otorgue el diagnóstico de cáncer en un menor, beneficiario de la presente ley, lo incluirán en la base de datos del Registro Nacional de Cáncer Infantil.

En esta base de datos se especificará que cada beneficiario de la presente ley, contará, a partir de ese momento y hasta que el diagnóstico no se descarte, con la autorización de todos los procedimientos, de manera integral e inmediata.

Artículo 29. El médico que confirme el diagnóstico deberá hacer énfasis al momento de brindar información completa a la madre, el padre, el tutor o representante legal de la niña, niño o adolescente, de los signos y síntomas de alarma que podrían llegar a presentarse y que pueden poner en riesgo la vida del paciente si no recibe atención oportuna.

Artículo 30. A partir de la confirmación del diagnóstico de cáncer y hasta tanto el tratamiento concluya, las autoridades correspondientes las UMA autorizarán todos los servicios que requiera el menor, de manera inmediata. Estos servicios se prestarán, de acuerdo con

el criterio de los médicos tratantes en las distintas especialidades, respetando los tiempos, para confirmación de diagnóstico e inicio del tratamiento que establezcan las guías de atención.

En caso de que la unidad en que se realizó el diagnóstico no cuente con los servicios necesarios o no cuente con la capacidad disponible, se remitirá al menor a la UMA más cercana.

Artículo 31. En las regiones del país donde por sus características geográficas, demográficas no cuenten con una UMA lo suficientemente cercana, se crearán o habilitarán unidades de atención con la capacidad para administrar tratamientos oncológicos ambulatorios, manejar y diagnosticar complicaciones relacionadas al tratamiento con la finalidad de evitar que los pacientes y sus familias se alejen de su lugar de origen por tiempos prolongados y esto incremente el riesgo de separación y de abandono al reducir gastos colaterales en estancias prolongadas fuera de su lugar de origen.

Capítulo II

Del Registro Nacional de Cáncer Infantil

Artículo 32. Se crea el Registro Nacional de Cáncer Infantil, con el propósito de llevar en tiempo real, el registro sobre el diagnóstico, seguimiento y evolución del tratamiento del paciente, con la información que permita una atención de calidad y la realización de estudios científicos.

Artículo 33. El Registro Nacional de Cáncer Infantil se integrará de la información proveniente del Registro Nacional de Cáncer y el Sistema Nacional de Información Básica en Materia de Salud y contará con la siguiente información:

I. Información del paciente, que se agrupa en los siguientes rubros:

a) Datos relacionados con la identidad, historial ocupacional y laboral, observando las disposiciones relativas a la protección de datos personales de los pacientes; y

b) Información demográfica.

II. Información del tumor: Incluye la fecha de diagnóstico de cáncer; la localización anatómica; de ser

el caso, la lateralidad; la incidencia y el estado de la enfermedad; la histología del tumor primario y su comportamiento;

III. Información respecto al tratamiento que se ha aplicado al paciente y el seguimiento que se ha dado al mismo de parte de los médicos. Además, se incluirá información de curación y supervivencia;

IV. La fuente de información utilizada para cada modalidad de diagnóstico y de tratamiento; y

V. Toda la información adicional que determine la secretaría.

La secretaría integrará la información demográfica del Registro Nacional de Cáncer de todo el territorio nacional dividido en regiones norte, centro y sur.

Artículo 34. Corresponde a la Secretaría de Salud emitir la normatividad a que deberán sujetarse el Registro Nacional de Cáncer Infantil, así como el sistema electrónico que utilicen las instituciones de salud pública, a fin de garantizar la interoperabilidad, procesamiento, interpretación y seguridad de la información contenida en los expedientes clínicos electrónicos.

Capítulo III

Del Fondo Nacional para el Cáncer Infantil

Artículo 35. Se crea el Fondo Nacional para el Cáncer Infantil, destinado a financiar a los beneficiarios que no cuenten con recursos para trasladarse a la UMA con el propósito de confirmar el diagnóstico y recibir el tratamiento oportuno.

Así como para financiar el funcionamiento de las unidades periféricas que den tratamiento de las complicaciones en unidades cercanas al sitio de origen del paciente y su familia a las que se refiere el artículo 31 de esta ley.

De igual forma, el fondo servirá para financiar total o parcialmente programas y proyectos que se encuentre exclusivamente relacionados con la investigación, estudio, evaluación, promoción, desarrollo de iniciativas para la prevención, vigilancia y pesquisa del cáncer.

El Fondo Nacional para el Cáncer Infantil será constituido de manera solidaria por la federación y las entidades federativas en los términos de este capítulo.

Artículo 35. De los recursos correspondientes a los aprovechamientos que obtiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por las entidades federativas y municipios que cuentan con disponibilidades de recursos federales destinados a un fin específico previsto en ley, en reglas de operación, convenios o instrumentos jurídicos, correspondientes a ejercicios fiscales anteriores que no hayan sido devengados conforme a los calendarios respectivos. Se dispondrá de 10 por ciento para apoyar el financiamiento del Fondo Nacional para el Cáncer Infantil.

Artículo 36. El Fondo Nacional para el Cáncer Infantil se constituirá y administrará por la federación en un fondo de reserva, sin límites de anualidad presupuestal con reglas de operación definidas por la Secretaría de Salud tomando en cuenta los siguientes principios:

- I. Reducir el riesgo de empobrecimiento a familias vulnerables;
- II. Fomentar la detección y atención oportuna del cáncer infantil;
- III. Fortalecer el sistema público de salud, superando la brecha entre derechohabientes con seguridad social y los que no cuentan con seguridad social ni recursos para hacer frente a esta enfermedad; y
- IV. Contribuir a superar inequidades y rezagos en la distribución del gasto entre entidades federativas y municipios.

Artículo 37. La selección de los programas y proyectos que se financiarán por el Fondo deberá efectuarse mediante concursos públicos.

Transitorios

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

Segundo. En un término de seis meses, a partir de la promulgación de la presente ley, la Secretaría de Salud deberá emitir los reglamentos necesarios y elaborará

las guías de atención para el correcto funcionamiento de este ordenamiento.

Notas

1 <http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/cancer-in-children>

2 Dirección General de Epidemiología. Sistema Estadístico Epidemiológico de las Defunciones.

3 <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/d050105.htm>

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de abril de 2019.

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

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 81 A 83 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, A CARGO DE LA DIPUTADA GRACIELA ZAVALETA SÁNCHEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Graciela Zavaleta Sánchez, diputada a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, conforme a lo establecido 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, presenta al pleno de esta honorable asam-

blea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud para el fortalecimiento de las facultades del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas como organismo auxiliar de la administración pública federal.

Exposición de Motivos

a) Planteamiento del problema

La iniciativa pretende reformar y adicionar la Ley General de Salud a fin de fortalecer las facultades del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas como organismo auxiliar de la administración pública federal en relación con la expedición de títulos de maestría que las autoridades educativas otorgan a los profesionistas que realicen procedimientos de cirugía estética o administren cualquier tipo de sustancias y medicamentos que pretenden mejorar la apariencia física.

b) Argumentos

La medicina estética es cualquier procedimiento no quirúrgico mínimamente invasivo relacionado con cambiar o mejorar la apariencia de la cara y/o el cuerpo. Nace con la cosmética o diseño de imagen y la odontología estética. Sin embargo, en la actualidad, debido a la nueva tecnología, el concepto de estética ha venido involucrando a la medicina, lo que ha derivado en el reciente concepto de “medicina estética”.

La cirugía estética es la disciplina quirúrgica constituida por sólidas y propias bases científicas y técnicas, que permite modificar, corregir o eliminar defectos estéticos en toda parte del cuerpo para armonizar perfiles y proporciones, con particular atención al rejuvenecimiento del aspecto.

En cambio, la cirugía plástica es aquella parte de la cirugía reconstructiva que se propone dar integridad anatómica y funcional a quien le falta por causas diversas como: enfermedades deformantes, mutilaciones, intervenciones quirúrgicas de gravedad mayor o accidentes.

Si los procedimientos de cirugía estética se enfocan en mejorar las apariencias del paciente, teniendo como sujetos a personas sanas, en buenas condiciones de sa-

lud física y psicológica, no es así por lo referente a la cirugía plástica y reconstructiva, que tiene como objeto, muy diferente, lo de corregir, aminorar y resolver traumas, accidentes o defectos de nacimiento.

Una especialidad médica puede ser entendida como un conjunto de conocimientos inherentes a un área específica del cuerpo humano; a un conjunto de entidades semejantes; a criterios etarios o a métodos, técnicas y procedimientos sistematizados.

Las especialidades médicas se han clasificado entre otros criterios, según su orientación, es decir, se centran en:

- Grupos de edad, como la pediatría y la geriatría.
- Aparatos o sistemas del cuerpo humano, como la neumología y la cirugía vascular.
- Órganos, como la oftalmología y la otorrinolaringología.
- Técnicas diagnósticas, como la radiología y la microbiología.
- Técnicas terapéuticas y rehabilitadoras, como la farmacología, la cirugía, la ortopedia y traumatología y la rehabilitación.
- Enfermedades concretas, como la infectología, la alergología y la psiquiatría.
- Actividades humanas, como la medicina de trabajo, medicina del deporte, medicina legal y la medicina preventiva.

Las especialidades médicas en nuestro país se realizan a través de la selección, mediante un examen nacional, de aspirantes a residencias médicas (ENARM), el cual organiza la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud (CIFRHS) cuyas funciones están expresadas en el artículo tercero del acuerdo que la creó y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1983,¹ esta comisión es un órgano de consulta, asesoría apoyo técnico para las Secretarías de Salud y de Educación Pública y para otras dependencias e instituciones del sector público, así como un ámbito de consenso entre diversas dependencias de los sectores público, social y

privado en asuntos de común interés en materia de formación de recursos humanos para la salud.

La comisión está integrada por un representante de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica, además del Consejo Nacional de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, AC, cuenta con un representante de la Academia Nacional de Medicina, AC y uno de los institutos nacionales de salud.

C) Justificación del proyecto de reformas y adiciones a la Ley General de Salud

El Consejo Mexicano de Cirugía Plástica Estética y Reconstructiva cuenta con mecanismos de evaluación dirigidas a las sedes de cursos, profesores o pares con los que los residentes deben adquirir conocimientos, habilidades y destrezas los cuales deben ser profesores de reconocido prestigio académico, experiencia suficiente en las áreas quirúrgicas de estética y reconstructiva, preferentemente con experiencia en investigación con publicaciones en los principales *Journals* o revistas indexadas de la especialidad de reconocimiento académico internacional, principalmente supervisa y evalúa las características de la educación médica que se otorga en las sedes de curso a los residentes y se cumpla con los objetivos y los seminarios de atención médica del **Plan Único de Especialidades Médicas de Cirugía Plástica y Reconstructiva**.²

La especialidad de cirugía plástica y reconstructiva tiene su reconocimiento de validez oficial de estudios y su programa académico avalado por Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y las áreas a través de un documento llamado “La enseñanza de la medicina en México” donde se describe que la especialidad de cirugía plástica y reconstructiva incluye las áreas estética y reconstructiva,³ de igual forma que las residencias de cirugía plástica y reconstructiva en países como Estados Unidos de América (EUA).⁴

Sin embargo en la actualidad debido a **la alta normatividad para realizar una especialidad médica en**

México y el aumento de médicos desempleados ha ocasionado que se oferten diplomados de medicina estética y cursos de maestrías en cirugía estética además de otros cursos denominados especialidad en estética y longevidad que algunos de ellos han crecido en el número de inscritos, esto debido a que los médicos desesperados por no haber sido seleccionados en el Examen Nacional de Aspirantes a Residencias Médicas que en los últimos 2 años han sido más de 40 mil médicos no seleccionados anualmente, buscan opciones que los acerque a algo parecido a una especialidad médica formal y oficial, y es el área estética una de las más atractivas, para ingresar a estos cursos no se requiere haber aprobado ningún examen de selección, lo que resulta en un excelente negocio para escuelas particulares.

El objetivo de una maestría es de investigación, docencia o administrativa enfocada a un área específica, está dirigida a la formación de individuos capacitados para participar en el análisis adaptación e incorporación a la práctica de los avances de un área específica de una profesión o disciplina,⁵ no debe estar dirigido al entrenamiento ni habilidades para la realización de procedimientos quirúrgicos propios de una especialidad.

Los cursos de maestría en cirugía estética y especialidad en medicina estética y longevidad no cuentan con reconocimiento ni certificado de especialidad otorgado por algún consejo médico de especialidad reconocido por el Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas (Conacem), son cursos que tanto el plan de estudios y las escuelas que los imparten no son parte del Sistema Nacional de Residencias Médicas, tampoco son especialidades médicas reconocidas oficialmente por no encontrarse dentro de las 47 especialidades médicas que reconoce el Conacem tampoco se encuentran en las 76 especialidades médicas reconocidas por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los cursos mencionados se imparten por internet de manera semipresencial como se menciona en el párrafo número 6 del comunicado: Resumen de Salud de la Resolución de República Dominicana, fecha 21 de septiembre de 2015,⁶ no se dan en hospitales como lo marca la NOM-001-SSA3-2012 para la formación de recursos humanos para la salud para la formación de especialistas médicos; las maestrías o este tipo de es-

pecialidades están dirigidas a médicos generales principalmente y son en su gran mayoría médicos que no son seleccionados en el examen nacional de aspirantes a residencias médicas, aunque las casas de estudios que imparten esas maestrías que sólo acepta médicos con entrenamiento quirúrgico, se contradice con su publicidad en internet.

Los directivos de las casas de estudios que imparten las maestrías y/o ese tipo de especialidad argumentan que su programa de estudios está aceptado por todas las autoridades, tanto de la Secretaría de Salud como la Secretaría de Educación Pública, lo que se contradice con el oficio SSA DES/2041/2013 de fecha 21 de noviembre de 2013.

Estas escuelas no han sido evaluadas por los principales organismos acreditadores de la calidad de la enseñanza en México (requisito que establece la ley a todas las escuelas que tienen un registro en la Secretaría de Educación Pública, SEP, sean públicas o privadas), como son la dirección de Posgrado del Comité Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), etcétera.

Un ejemplo de la importancia y trascendencia en la formación con falta de adquisición de habilidades en un médico con maestría en cirugía estética y/o un curso de especialidad con escolaridad semipresencial formado en una institución educativa que se encuentre fuera del Sistema Nacional de Residencias Médicas es cuando realiza una cirugía de ritidectomía o estiramiento facial y se le presenta una complicación como lesión del nervio facial, no cuenta con el entrenamiento necesario ni los conocimientos anatómicos para realizar una reconstrucción de dicha estructura nerviosa por lo que la o el paciente requiere acudir posteriormente con un cirujano plástico para ser reconstruido o reparado el nervio facial con las secuelas temporales y/o permanentes que este daño puede ocasionar.

Iniciativas similares se han presentado en el Poder Legislativo. El 17 de junio de 2017, la diputada María Elena Orantes López, puso al conocimiento del pleno el proyecto que reforma el artículo 80 y 81 de la Ley General de Salud para que las instituciones educativas que obtengan opiniones favorables por parte del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialida-

des Médicas (Conacem) estén autorizadas para impartir posgrados en el área de la salud.

La legislación en vigor exige que los profesionales de la salud sean especialistas certificados de acuerdo al programa nacional de residencias y conforme al desahogo de los exámenes correspondientes que no son simplemente la concesión de una maestría. Es criterio del Poder Judicial de la Federación que la cirugía plástica, estética y reconstructiva debe ser practicada por profesionales de la salud especializados en dichas materias, conforme a lo establecido por el artículo 272 Bis de la Ley General de Salud; de acuerdo con la tesis aislada, quienes tienen cédula de maestría en cirugía estética no es equiparable al de los cirujanos, pues el de especialidad obtenido mediante el Sistema Nacional de Residencias es consecuencia de un procedimiento altamente reglado en el que intervienen dependencias y entidades del Sistema Nacional de Salud y del Sistema Educativo Nacional. Así se transcribe a continuación:

Época: Décima Época

Registro: 2014705

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 44, Julio de 2017, Tomo I

Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a. CXII/2017 (10a.)

Página: 276

Salud. Los artículos 272 Bis 1 de la ley general relativa y 95 Bis 4 de su reglamento en materia de prestación de servicios de atención médica, no transgreden el principio de igualdad

Los preceptos citados, al prever que la cirugía plástica, estética y reconstructiva relacionada con cambiar o corregir el contorno o forma de diferentes zonas o regiones de la cara y del cuerpo **deberá efectuarse en establecimientos o unidades médicas con licencia sanitaria vigente**, atendidos por profesionales de la salud especializados en dichas materias, conforme a lo establecido por el artículo 272 Bis de la Ley General de Salud, y **que únicamente podrán realizar dichos procedimientos los médicos con título profesional y cédula de especialidad**, otorgada por autoridad educativa y certifi-

cación expedida por el Consejo de la Especialidad en una rama quirúrgica de la medicina, ambos en términos de los diversos 78 y 81 de la ley aludida, respectivamente, no violan el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en relación con quienes tienen cédula de maestría en cirugía estética, porque el grado de especialista en cirugía plástica y reconstructiva y el de maestro en cirugía estética no son equiparables**, pues el de especialidad obtenido mediante el Sistema Nacional de Residencias es consecuencia de un procedimiento altamente reglado en el que intervienen dependencias y entidades del Sistema Nacional de Salud y del Sistema Educativo Nacional, mientras que el grado académico de maestría lo otorga una institución educativa que no forma parte del Sistema Nacional de Residencias, que si bien tiene reconocimiento de validez oficial, **no se sujeta a los mismos procedimientos y fines que aquél, por lo que no puede existir comparación entre ambos grados.**

Amparo en revisión 1291/2015. Margarita Amador León. 30 de marzo de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Salvador Alvarado López.

Amparo en revisión 856/2016. José Enrique Gámez Ureña. 7 de diciembre de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 864/2016. Roberto Manzano Fletes. 11 de enero de 2017. Mayoría 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. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Oscar Vázquez Moreno.

Amparo en revisión 1233/2016. José Antonio Hernández Romero. 14 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Esta tesis se publicó el viernes 07 de julio de 2017 a las 10:14 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

El 13 de febrero de 2013 se realizó en el Palacio Legislativo de San Lázaro el foro *Panorama médico-jurídico de la cirugía estética en México* que tuvo por objetivo conocer cuál es la situación legal de los llamados profesionistas que realizan intervenciones estéticas y escuchar a las víctimas que sufrieron una cirugía que, por la impericia y negligencia, provocaron lesiones y daños irreparables a la vida de los pacientes. En el foro, representantes del **Comité Médico Legal de la Asociación Mexicana de Cirugía Plástica, Estética y Reconstructiva** indicaron que **en 2010 el Hospital General de México reportó en una casuística, 279 pacientes complicados con secuelas de procedimientos estéticos, 84 por ciento eran mujeres en edad productiva, con una media de edad de 36 años, y 87 por ciento eran de nivel socioeconómico medio.**

Respecto a 2011 se atendieron 177 nuevos casos; al 23.72 por ciento se les realizó algún procedimiento quirúrgico costoso y utilizaron cuidados intensivos, complejas cirugías en varios tiempos; se reportaron varios fallecimientos y múltiples amputaciones de áreas glúteas, senos y miembros inferiores. El último estudio contiene datos a 2018 con 213 nuevos casos.

La urgente situación, derivado de la aplicación de la estrategia, señala que la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) y el Sistema Federal Sanitario realizaron en el periodo 2013-2015, mil 925 visitas de verificación sanitaria en todo el territorio nacional suspendiendo actividades en 215 establecimientos. Durante 2015, la Cofepris impuso multas por incumplimiento a la regulación sanitaria por más de diez millones de pesos; además del fortalecimiento de la estrategia del gobierno de la república para la prevención y el combate de servicios médicos ilegales, cuya última publicación consultada para

esta iniciativa se refiere a febrero de 2015, indicó los siguientes objetivos:

1. Clausurar establecimientos ilegales de prestación de servicios de atención médica que incumplen con la regulación sanitaria.
2. Combatir la presencia de clínicas de cirugía y procedimientos estéticos que ofrecen servicios que representan un riesgo a la salud de la población, con un incremento en clausuras y multas a los infractores.
3. Incremento en la información sobre establecimientos que incumplen la regulación y reforzamiento de las acciones federalizadas ante los mismos.

Por lo anterior expuesto, la presente iniciativa pretende dotar de facultades al Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 81, tercer párrafo, de la Ley General de Salud, coadyuve con las autoridades educativas a fin de emitir opinión fundada y motivada en relación a cualquier Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOES) de cualquier instituto, universidad, plantel educativo o de estudios que pretenda la concesión de títulos de posgrado sobre cualquier especialidad médica; igualmente, similares opiniones deberán ser solicitadas en relación al otorgamiento de cédulas profesionales de posgrado relativas a las especialidades médicas de las cuales es competente y que son distintas a las cédulas de médico especialista.

Igualmente, el Conacem auxiliará a las autoridades sanitarias a fin de establecer las características de los avisos públicos que los profesionales y especialistas están obligados a exhibir en sus establecimientos a fin de que los usuarios y pacientes conozcan los detalles de la documentación expedida por las autoridades educativas, sanitarias y, en su caso, de los certificados que le avalan como especialistas en determinada rama de la medicina.

En este sentido, la reforma se expone en el siguiente cuadro comparativo:

Ley General de Salud en vigor	Proyecto de reformas y adiciones
Artículo 81.- La emisión de los diplomas de especialidades médicas corresponde a las instituciones de educación superior y de salud oficialmente reconocidas ante las autoridades correspondientes.	Artículo 81.- ...
Para la realización de los procedimientos médicos quirúrgicos de especialidad se requiere que el especialista haya sido entrenado para la realización de los mismos en instituciones de salud oficialmente reconocidas ante las autoridades correspondientes.	...
El Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas tendrá la naturaleza de organismo auxiliar de la Administración Pública Federal a efecto de supervisar el entrenamiento, habilidades, destrezas y calificación de la pericia que se requiere para la certificación y recertificación de la misma en las diferentes especialidades de la medicina reconocidas por el Comité y en las instituciones de salud oficialmente reconocidas ante las autoridades correspondientes.	...
Los Consejos de Especialidades Médicas que tengan la declaratoria de idoneidad y que estén reconocidos por el Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas, constituido por la Academia Nacional de Medicina de México, la Academia Mexicana de Cirugía y los Consejos de Especialidad miembros, están facultados para	...

expedir certificados de su respectiva especialidad médica.	Para la expedición de la cédula de médico especialista o de posgrado, las autoridades educativas competentes solicitarán la opinión del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas.
Para la expedición de la cédula de médico especialista las autoridades educativas competentes solicitarán la opinión del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas.	El Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas emitirá opinión fundada y motivada sobre los Reconocimientos de Validez Oficial de Estudios de institutos, universidades, planteles educativos, liceos o centros escolares que concedan títulos y cédulas de posgrado sobre cualquier especialidad médica. Las autoridades educativas remitirán la información respectiva al Comité a fin de emitir la opinión a la que se refiere este párrafo.
Artículo 82.- Las autoridades educativas competentes proporcionarán a las autoridades sanitarias la relación de títulos, diplomas y certificados del área de la salud que hayan registrado y la de cédulas profesionales expedidas, así como la información complementaria sobre la materia que sea necesaria.	Artículo 82.- Las autoridades educativas competentes proporcionarán a las autoridades sanitarias y al Comité Nacional de Consejos de Especialidades Médicas , la relación de títulos, diplomas y certificados del área de la salud que hayan registrado y la de cédulas profesionales expedidas, así como la información complementaria sobre la materia que sea necesaria.
Artículo 83.- Quienes ejerzan las actividades profesionales, técnicas y auxiliares y las especialidades médicas, deberán poner a la vista del público un anuncio que indique la institución que les expidió el Título, Diploma, número de su correspondiente cédula profesional	Artículo 83.- ...

y, en su caso, el Certificado de Especialidad vigente. Iguales menciones deberán consignarse en los documentos y papelería que utilicen en el ejercicio de tales actividades y en la publicidad que realicen al respecto.	El anuncio al que se refiere el párrafo anterior deberá cumplir con las características que determine el Comité Nacional de Consejos de Especialidades Médicas, previa autorización de la Secretaría de Salud.
---	--

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

Decreto que reforma y adiciona los artículos 81, 82 y 83 de la Ley General de Salud

Único. Se **reforman** los artículos 81, quinto párrafo; 82 y se **adicionan** los artículos 81, con un sexto párrafo y 83 con un segundo párrafo, todos de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

Artículo 81. ...

...

...

...

Para la expedición de la cédula de médico especialista **o de posgrado**, las autoridades educativas competentes solicitarán la opinión del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas.

El Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas emitirá opinión fundada y motivada sobre los reconocimientos de validez oficial de estudios de institutos, universidades, planteles educativos, liceos o centros escolares que concedan títulos y cédulas de posgrado sobre cualquier especialidad médica. Las autoridades educativas remitirán la información respectiva al Comité a fin de emitir la opinión a la que se refiere este párrafo.

Artículo 82. Las autoridades educativas competentes proporcionarán a las autoridades sanitarias y al **Comité Nacional de Consejos de Especialidades Médicas**, la relación de títulos, diplomas y certificados del área de la salud que hayan registrado y la de cédulas

profesionales expedidas, así como la información complementaria sobre la materia que sea necesaria.

Artículo 83. ...

El anuncio al que se refiere el párrafo anterior deberá cumplir con las características que determine el Comité Nacional de Consejos de Especialidades Médicas, previa autorización de la Secretaría de Salud.

Transitorio

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

Notas

1 Acuerdo por el que se crea la Comisión Interinstitucional para la formación de Recursos Humanos para la Salud, CIFRHS

http://www.cifrhs.salud.gob.mx/site1/cifrhs/docs/E34_marcolegal_normatividad_acuerdode_creacion.pdf

2 Estatutos del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas CONACEM. Consultado en: <http://www.conacem.org.mx/index.php/marco-juridico/estatutos-conacem>

3 La enseñanza de la Medicina en México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, págs. 31-33. www.juridicas.unam.mx

4 Rod J. Rohrich, M.D. The Importance of Cosmetic Plastic Surgery Education: An Evolution. *Plast. Reconstr. Surgery* 2000; 741-742. Kyle R. Wanzel, M.D. and Joel S. Fish, M.D. Residency Training in Plastic Surgery: A Survey of Educational Goals, *Plast. Reconstr. Surgery* 2003;112:3: 723-729.

5 Acuerdo número 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.

http://www.ree.sep.gob.mx/work/models/iep/Resource/archivos_pdf/acuerdo_279_tramites_procedimientos_reconocimiento_validez_oficial_estudios_superiores.pdf

6 Resumen de Salud de Resolución Tribunal de República Dominicana, Tribunal rechaza acción interpuesta por Sociedad de Cirugía Estética, fecha 21 de septiembre del 2015. www.resumendesalud.com

lud.net/35-cirugia/1486-tribunal-rechaza-accion-interpuesta-por-sociedad-de-cirugia-estetica

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 3 de abril de 2019.

Diputada Graciela Zavaleta Sánchez (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 75 Y 76 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, SUSCRITA POR EL DIPUTADO FELIPE FERNANDO MACÍAS OLVERA E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, **Felipe Fernando Macías Olvera**, en mi calidad de diputado federal de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, y las y los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77, 78, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 75, fracción IX, y 76, fracción III, de la Ley General de Educación**, de conformidad con lo siguiente:

Exposición de Motivos

Un Estado democrático debe considerar a la dignidad, como un atributo inherente a la persona humana que la hace merecedora de total respeto y que delimita un ámbito de prerrogativas que se le han de garantizar, a fin de que tenga una existencia plena en todos los espacios en donde se desarrolle. Es decir, el Estado, a través de sus diversas competencias, debe proveer a todos los ciudadanos, de las condiciones mínimas necesarias que garanticen su adecuado y sano desarrollo, sin distinción de condiciones jurídicas, políticas, sociales, económicas y culturales.

En este sentido, Jürgen Habermas señala que: “A lo largo del tiempo ha existido una conexión interna entre la noción moral de dignidad humana y la concepción jurídica de los derechos humanos. El concepto de dignidad, por tanto, no es una expresión vacía sino que por el contrario es la fuente de la que derivan todos los derechos básicos, además de ser la clave para sustentar la indivisibilidad de todas las generaciones de derechos humanos, ya que la idea de dignidad sirve como portal a través del cual la sustancia igualitaria y universalista se traslada al derecho”.

En este mismo tenor, César Landa menciona que “la dignidad humana puede verse también como un principio rector de la política constitucional, en la medida que dirige y orienta positiva y negativamente la acción legislativa”.¹

En el ámbito normativo internacional, en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el reconocimiento de la dignidad humana es el pilar fundamental de donde emanan todos y cada uno de los derechos y obligaciones dentro de un Estado democrático, de ahí la importancia de su salvaguarda.

Derivado de la dignidad, debemos reconocer el derecho a la integridad personal, entendiéndolo este, a juicio de Solórzano Betancourt, “como el derecho que implica el reconocimiento de la dignidad inherente al ser humano y, por lo tanto, de la **preservación física, síquica y moral** de toda persona, lo cual se traduce en el derecho a no ser víctima de **ningún dolor o sufrimiento físico, psicológico o moral**”.

Al respecto, cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado y conceptualizado dicho derecho, dentro del dictamen formulado en la facultad de investigación 1/2007, en el que se precisa lo siguiente: “El derecho a la integridad consiste en la protección de la persona, en su ámbito físico, psicológico y moral. Este derecho encuentra justificación en el momento en que se materializa en la forma en la que se salvaguarda un trato digno y decoroso a las personas, prohibiéndose cualquier atentado a su integridad, principalmente, aquellos actos vejatorios, denigrantes, crueles e inhumanos”, lo cual encuentra sustento en el artículo 5 de la Declaración Universal de los Derechos

Humanos, que a la letra señala lo siguiente: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.

El derecho a la dignidad y la integridad de la persona puede ser vulnerado por diversas causas, siendo la más recurrente y trascendental, la violencia, y para el caso en particular y estudio de la presente iniciativa, la violencia escolar. La convivencia escolar armónica es un tema de la agenda pública, ya que el incremento de la violencia es una alta preocupación de padres y madres de familia, autoridades educativas, autoridades escolares, docentes y sociedad en general.

En este tenor, los artículos 13, fracción VIII, y 46 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establecen que éstos tienen derecho a vivir en una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal, a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y el libre desarrollo de su personalidad.

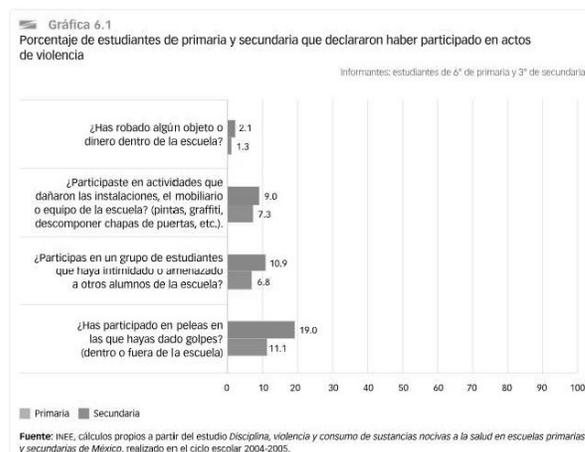
No obstante lo anterior, la violencia en el ámbito escolar es una realidad que deniega cada día a millones de niños y jóvenes el derecho humano fundamental de la educación. De acuerdo con información de Organización de las Naciones Unidas, para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), el plan internacional estima que 246 millones de niños y adolescentes podrían ser víctimas de la violencia al interior y alrededor de sus escuelas.²

La violencia escolar hace referencia a los actos, procesos y formas de relación mediante los cuales un individuo o un grupo dañan intencionalmente a otro y violan su integridad física, social o emocional dentro del edificio escolar o en los alrededores. Se caracteriza por el rompimiento de reglas o el uso de la fuerza, la cual se puede dirigir a un objeto o a una persona (Fajardo, 2003; Furlán, Ramos, Trujillo, Vázquez y Arce, 2003).

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en el documento denominado “La educación obligatoria en México. Informe 2018”, específicamente en el capítulo 6, “Los ambientes de enseñanza y aprendizaje: la convivencia escolar”, muestra estadísticas y evaluaciones sobre la incidencia de la violencia en las escuelas de educación obligatoria en nuestro país, en el que refieren que en el 2007, el INEE presentó el informe “Disciplina, vio-

lencia y consumo de sustancias nocivas a la salud en escuelas primarias y secundarias de México (Aguilera, Muñoz y Orozco, 2007)”, que tuvo como propósito documentar la situación de las escuelas en estos niveles educativos respecto de la violencia escolar, el cual incluía información respecto de la magnitud del problema, pues desde inicios del siglo XXI creció la preocupación de los padres de familia, las autoridades educativas y la sociedad en general por el tema, ya que se señalaba que la violencia se había incrementado en las escuelas.

En el estudio se analizaron eventos que afectan el ambiente escolar y que se consideran manifestaciones de la violencia escolar. Los hallazgos evidenciaron que, como era sabido, el fenómeno de la violencia estaba presente en el sistema educativo, aunque su incidencia no era muy alta. Los datos de la siguiente gráfica muestran los porcentajes de estudiantes que declararon haber participado en acciones como robo, daño a las instalaciones, intimidación a compañeros y participación en peleas. **Bajo la mirada de los alumnos como actores de la violencia, la acción más aceptada por ellos fue la participación en peleas donde hubo golpes, con porcentajes más altos en primaria que en secundaria;** la acción menos reportada en los dos niveles fue el robo.



Con la información proporcionada por los estudiantes, se conformó una medida sintética denominada “Índice de Participación en Actos de Violencia”, cuyo rango es de 0 a 100, donde el 0 significa que el estudiante no había participado en ninguno de estos actos y el 100 que había participado en todas las acciones indagadas.

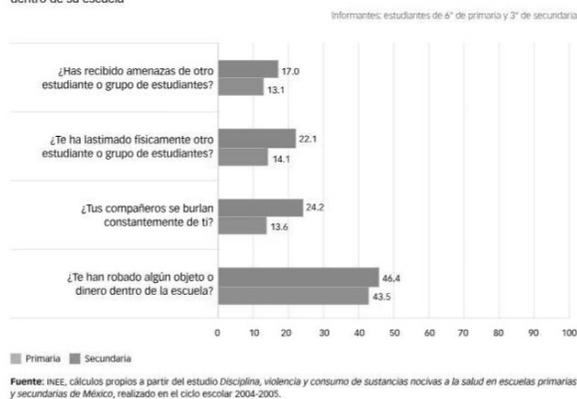
Este índice se analizó en cada uno de los niveles y por tipo de escuela. Los principales hallazgos fueron:

1. En las primarias indígenas y las secundarias privadas el índice que se presentó fue: 15.5 puntos en las primeras, y 7.4 puntos en las segundas, lo que indicaba que la violencia no era privativa de un contexto en particular.

2. Los estudiantes con antecedentes de repetición de algún grado escolar o de cambio de escuela habían participado con mayor frecuencia en los actos de violencia indagados, por lo que en su momento se planteó que las escuelas generaran estrategias para atender el rezago educativo como una acción de gestión preventiva en favor de mejores ambientes escolares y de aprendizaje.

También se analizó la mirada de quien sufre violencia; es decir, el porcentaje de estudiantes de primaria y secundaria que reportaron haber sufrido algún acto de violencia, como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 6.2
Porcentaje de estudiantes de primaria y secundaria que reportaron haber sufrido algún acto de violencia dentro de su escuela

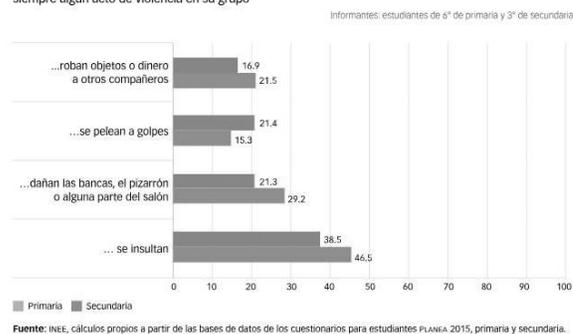


Otro análisis realizado por el propio INEE mostró que la gestión escolar tiene un papel preponderante en la contención de la violencia, de tal modo que, si se aplican las reglas de manera consistente y mesurada, ésta puede disminuir. Tanto en primaria como en secundaria se identificó que el “Índice de Participación en Actos de Violencia” alcanzó valores más altos cuando los estudiantes reportaron que la disciplina escolar no era estricta, o bien, muy estricta; en cambio, cuando señalaron que la disciplina era moderadamente estricta se obtuvieron mediciones más bajas.

Con la finalidad de identificar la magnitud de la violencia en los últimos años, se analizó la información que proporcionaron los estudiantes de sexto de primaria y tercero de secundaria en 2015 en los cuestionarios que acompañan las pruebas del Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (Planea).

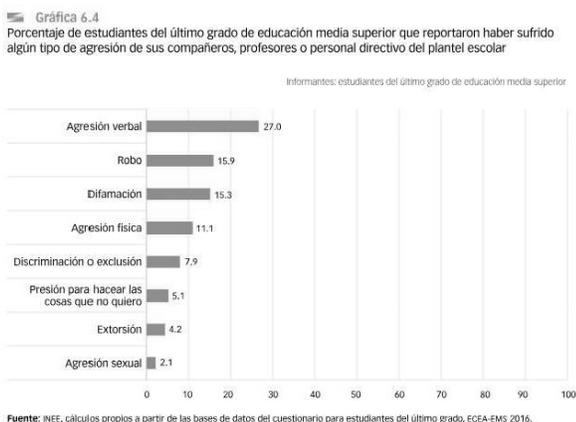
En dichos instrumentos se les preguntó sobre la frecuencia con la que habían sido testigos de algunos actos, como insultos entre compañeros, robo de objetos o dinero, peleas a golpes y daño a las instalaciones, acciones indicativas de violencia escolar. Los resultados del procesamiento y análisis de la información recabada por el INEE, arrojaron que, la incidencia con mayor frecuencia en las instituciones educativas fue el insulto entre compañeros: 38.5 por ciento en primaria y 46.5 por ciento en secundaria, como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 6.3
Porcentaje de estudiantes de primaria y secundaria que reportaron haber observado muchas veces y siempre algún acto de violencia en su grupo



Los resultados en secundaria apuntan a que el insulto fue la agresión más recurrente, dato que de algún modo coincide con los resultados del Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, por sus siglas en inglés) 2016, en donde este tipo de agresión ocupó los porcentajes más altos: 64 por ciento de los estudiantes mexicanos de segundo grado reportó haber sido objeto de burlas y 63 por ciento recibir apodosos ofensivos por parte de sus compañeros. En orden de frecuencia siguió el daño a objetos personales (romper a propósito un objeto de un compañero), con 28 por ciento; haber sido atacado físicamente por algún compañero, 20 por ciento; recibir amenazas de un compañero, 19 por ciento, y publicar en internet fotografías personales o textos ofensivos, 11 por ciento.

En educación media superior (EMS) se dispone de información de 2016 a partir de los cuestionarios a estudiantes que se aplicaron en la Evaluación de Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA-EMS). Se les preguntó si ellos habían sido objeto de alguna agresión verbal, un robo o si se les había difamado, entre otras manifestaciones de violencia por parte de sus compañeros, sus profesores o directivos del plantel. A partir de los datos, se observa que el porcentaje más alto corresponde a la agresión verbal, pues alrededor de 1 de cada 4 estudiantes reportó haberla sufrido; le siguen el robo, la difamación y la agresión física; la acción con menor porcentaje fue la agresión sexual, de conformidad con la siguiente gráfica:



De los datos anteriormente mostrados, los tipos de violencia que se ejerce a los estudiantes dentro y en los alrededores de las instituciones educativas; novatadas, riñas o peleas, bromas, humillaciones, agresiones verbales, robos, entre otras, son ejemplos de las acciones de esta naturaleza que se llevan a cabo y que vulneran la dignidad de los educandos, llegando incluso, a cobrar varias vidas en los últimos años.

La violencia puede ocurrir en el aula, en el terreno de juegos, en los baños y vestuarios, en el camino a la escuela o de regreso al hogar y por conducto de internet. Puede ser perpetrada por alumnos, docentes y no docentes y afectar a las víctimas, a los testigos e incluso a los propios agresores.

Claro ejemplo de ello es la novatada que se llevó a cabo en el mes de agosto de 2018 en la Normal Rural *J. Guadalupe Aguilera*, en el municipio de Acatlán, Durango, en la que falleció el joven Ronaldo M; así como la novatada que se realizó en julio de 2018 en la

Escuela Normal Rural *Mactumatzá*, en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en la que sometían a los alumnos de nuevo ingreso a realizar ochocientas sentadillas bajo el sol, sin beber agua y apenas alimentados, y que terminó con la muerte del alumno José N y otros cuatro estudiantes lesionados.

En febrero de esta año, en Celaya, Guanajuato, cuatro jóvenes, de entre 13 y 14 años de edad, iniciaron una riña en la avenida Arboledas de la colonia Valle de los Naranjos, ubicada a 100 metros de la entrada de la Escuela Secundaria Federal Batallas de Celaya, con un saldo de un estudiante fallecido y otro más lesionado. Durante la confrontación, dos de los participantes utilizaron armas blancas, con las cuales atacaron a los otros dos menores de edad.

Por lo que el papel que juegan quienes prestan servicios educativos para evitar que se efectúen este tipo de actividades que ponen en riesgo la salud, la integridad física o emocional; o de cualquier modo menoscaban la dignidad de cualquier educando, es fundamental y trascendental, toda vez que un centro escolar puede ser responsable ante casos de violencia si es negligente al reaccionar frente a este fenómeno, esto es, si incumple con los deberes que implica prestar un servicio educativo a menores de edad.

En este sentido, conviene subrayar que en la prestación del servicio de educación a menores de edad se activan deberes de la mayor relevancia. Los directivos y profesores tienen bajo su cuidado la integridad de los menores. Así, las instituciones educativas que tengan a su cargo a un menor, tienen el deber de protegerlo contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, deben llevar cabo las acciones necesarias para propiciar las condiciones idóneas para crear un ambiente libre de violencia en las instituciones educativas.³

El deber general de protección de quienes prestan servicios educativos se traduce en medidas concretas de protección que deben estar orientadas a identificar, prevenir, tratar, reaccionar y sancionar los malos tratos que puede sufrir un niño, niña o adolescente. Los centros docentes tienen la indubitada responsabilidad de garantizar espacios seguros para que los menores puedan cursar sus estudios libres de agresiones y vejaciones, a través de acciones que permitan diagnosticar, prevenir, intervenir y modificar positivamente la convivencia escolar.

La prestación del servicio educativo debe transmitir los valores que hacen posible la vida en sociedad, de forma singular, el respeto a todos los derechos y las libertades fundamentales, a los bienes jurídicos ajenos y los hábitos de convivencia democrática y de respeto mutuo. En este sentido, las escuelas juegan un rol crítico en la construcción de la resiliencia y sentimientos de bienestar del niño, que han sido también vinculados a reducir la posibilidad de que éste sea victimizado en el futuro, por lo que el Estado debe garantizar el respeto a todos sus derechos humanos en el centro escolar, y avallar que se promueva una cultura de respeto a éstos.

Así, es primordial que la educación se preste en un ambiente seguro y estimulante para el niño, niña o adolescentes para lo cual, las escuelas deben proveer un ambiente libre de violencia, pues aquellos tienen derecho a sentirse seguros en la escuela y a no verse sometidos a la opresión o humillación recurrente del hostigamiento, ya que no es exagerado señalar que la seguridad del niño, niña o adolescentes en el centro escolar constituye una base fundamental para ejercer su derecho a la educación.⁴

Es por lo anteriormente expuesto que, como integrante del Partido Acción Nacional, conocedor de que la dignidad de la persona es la base de todo el andamiaje legal en lo que respecta a los derechos humanos, para proteger este derecho así como la integridad personal del niño, niña y adolescente, presento esta iniciativa, con el objeto de establecer sanciones administrativas para quienes prestan servicios educativos, que incumplan con los deberes que implica prestar un servicio educativo a menores de edad, en específico, siendo negligente al reaccionar frente al fenómeno de la violencia, como lo es, que efectúen o que permitan que se efectúen en las instituciones educativas, actividades que pongan en riesgo la integridad física o emocional; o de cualquier modo menoscaben la dignidad de cualquier educando.

Dichas sanciones consistirán en una multa considerable y, en su caso, la revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente, sin perjuicio de las penales y de otra índole que resulten.

Por lo anteriormente expuesto me permito someter a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 75, fracción IX, y 76, fracción III, de la Ley General de Educación

Artículo Primero. Se reforma la fracción IX del artículo 75 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 75. ...

I. a VIII. (...)

IX. Efectuar o permitir que se efectúen en las instituciones educativas, actividades que pongan en riesgo la salud, la integridad física o emocional; o de cualquier modo menoscaben la dignidad de cualquier educando.

X. a XVII. ...

Artículo Segundo. Se reforma la fracción III del artículo 76 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 76. ...

I. y II. ...

III. En el caso de incurrir en las infracciones establecidas en las fracciones IX, XIII, XIV del artículo anterior, se aplicarán las sanciones establecidas en las fracciones I y II de este artículo, sin perjuicio de las penales y de otra índole que resulten.

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente.

Notas

1 <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5649/7378>

2 <https://es.unesco.org/themes/acoso-violencia-escolar>

3 SCJN, Primera Sala, Tesis Aislada “Deberes de los centros escolares frente al bullying escolar.”, Registro: 2010348, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I.

4 SCJN, Primera Sala, Tesis Aislada “Derecho a la educación. Implica el deber de impartirla en un ambiente libre de violencia.”, Registro: 2010221, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II.

Dada en el recinto legislativo de San Lázaro,
a los tres días de abril de 2019.

Diputado Felipe Fernando Macías Olvera (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, Y FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ALEMÁN MUÑOZ CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

María Alemán Muñoz Castillo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIV Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 123 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adiciona la fracción VIII al artículo 94 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y se reforman diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A principios de 2000 se publicó el interesante artículo “El empleo en México en el siglo XXI” por el doctor Gonzalo Hernández Licona.¹ En el *abstract* respectivo se lee lo siguiente:

La economía no ha podido crecer al ritmo necesario como para incrementar los empleos formales de forma adecuada y por tanto las personas tuvieron que ingresar a trabajos con mayor grado de informalidad (...) Sin cambios importantes en el futuro, el fenómeno de la informalidad, medida de cualquier forma, tendrá la misma tendencia que hasta ahora, por lo que veremos un crecimiento mayor de estas actividades en los siguientes años.

En la introducción, el doctor Licona se preguntaba, casi como una aspiración de la población, si “¿será posible imaginar que la economía mexicana ahora sí pudiera proveer de empleos y salarios reales crecientes en el siglo XXI?”, proponiendo como indispensable entender el comportamiento del mercado laboral (de aquellos años) y así poder diseñar políticas para mejorarlo en el futuro.²

Hoy podemos concluir casi dos décadas después de esta publicación, que el artículo fue acertado en lo que pasaría si en aquel entonces nos desentendíamos de la temática; resultando al presente día, aunque con cierta dinámica en la generación de empleos, en la ausencia dominante de calidad en los mismos y prevaleciendo la existencia de incentivos perversos para la informalidad laboral.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la *informalidad* se define de manera práctica³ como la suma de la población ocupada que son laboralmente vulnerables por la naturaleza de la unidad económica para la que trabajan, y de aquellos cuyo vínculo (o dependencia laboral) no es reconocida por su fuente de trabajo.

En esta definición (adicionalmente del componente que labora en micronegocios no registrados o en el

sector informal) se incluyen otras modalidades análogas, como los ocupados por cuenta propia en la agricultura de subsistencia, así como a trabajadores que laboran sin la protección de seguridad social y cuyos servicios son utilizados por unidades económicas registradas.⁴

De acuerdo con la más reciente Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, levantada también por el Inegi,⁵ para el segundo trimestre de 2018 el **empleo informal** en el país registró 30.5 millones de personas, representando 56.6 por ciento de la fuerza laboral, que fue de 53.8 millones de personas ocupadas;⁶ o bien, **54.8 por ciento** de la población económicamente activa (PEA),⁷ que fueron 55.6 millones de personas.

Para mal, el empleo informal creció 3.3 por ciento respecto al mismo lapso de 2017. No hemos sabido revertir esa tendencia desde hace más de 20 años, similar al comportamiento laboral detectado en el artículo del doctor Licona, donde si bien no existía al momento de publicar aquel estudio total claridad de la definición conceptual de la informalidad, supo distinguir el término para incluir a los tipos de empleo que no son asalariados con prestaciones; observando entonces que de 1987 a 1997 este tipo de trabajo había crecido de manera sostenida, pasando de **22.4** a 26.2 por ciento de la PEA, registrando un crecimiento que también experimentaron los trabajadores por cuenta propia; en contraste, los asalariados con seguridad social pasaron de representar 51.1 a 46.2 por ciento de la PEA.⁸

En aquel momento el artículo explicaba este comportamiento con lo siguiente:

Es probable que ante la apertura comercial, las empresas buscan disminuir los costos y ser competitivas y por tanto requieren menos asalariados formales que trabajen directamente en la empresa. Si este cambio lleva consigo una mayor flexibilización del mercado laboral y por tanto esto repercutirá en el futuro en mayores ingresos para toda la población, este cambio en el empleo no puede ser mal visto. Pero si esto nos lleva en el futuro únicamente a ingresos y empleos de menor calidad en todos sentidos (salarios, seguridad, etcétera), habrá que replantearse con mayor profundidad el rumbo de la política en materia laboral en el país.

Esa reflexión resulta tan vigente actualmente y que enciende las alarmas sobre lo que realmente estamos ha-

ciendo y qué debemos hacer en la materia. Dado que la tendencia sistémica de crecimiento de la informalidad (si comparamos burdamente, 22.4 por ciento de la PEA en 1987 a 54.8 en 2018), se agudizará aún más si no volvemos a entender como viene desarrollándose la expansión del trabajo y nos quedamos sin hacer nada otra vez.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (ILO, por sus siglas en inglés, International Labour Organization) la gran pregunta es si estriba en esto: ¿es momento de consolidar (legalmente) las relaciones de trabajo tradicionales o de buscar alternativas?⁹

Es decir, al saber que la principal característica de la relación de trabajo típica es su organización jerárquica, en la que el empleador tiene la autoridad para dirigir el trabajo de los trabajadores; monitorearlos para fiscalizar su desempeño, y corregirlos cuando no lo hacen bien. Siendo entonces, la relación de trabajo el dispositivo legal clave para asignar derechos y obligaciones entre empleador y trabajador,¹⁰ ¿por qué no la fortalecemos?

Esa relación de trabajo tradicional ha sido una herramienta eficaz para que los empleadores garantizaran la cooperación continua de una fuerza de trabajo potencialmente estable que, a su vez, pudiera adaptarse al cambio y cooperar en la búsqueda de una mayor eficiencia y mejor productividad.¹¹

No obstante, debemos entender que esta relación tradicional hoy se encuentra bajo creciente presión, porque es cada vez más común que los trabajadores participen en formas atípicas de empleo, como el empleo temporal; el trabajo temporal a través de agencia y otras modalidades contractuales que vinculan a varias partes; las relaciones de trabajo ambiguas y; el trabajo a tiempo parcial.¹²

Si bien estas formas convergen en ofrecer la benéfica flexibilidad laboral, también coinciden en ofrecer remuneraciones más bajas, menor cobertura de los sistemas de seguridad social y condiciones laborales limitadas.¹³

¿Requerimos entonces opciones formales para estas nuevas formas del trabajo?

En esta dualidad de la forma en que debemos enfrentar el problema, es que alrededor del mundo la respuesta ha sido sustancialmente una combinación de soluciones, por cierto adaptadas a la particular situación de cada estado nacional; donde algunos han optado por fortalecer sus marcos legales tradicionales alrededor del empleo, casi siempre obligando al empleador a ceñirse a sus dispositivos tradicionales de relaciones laborales, pero considerando regularmente componentes de coyuntura política más que de estructura o evolución laboral y que no pasan de aspectos reglamentarios que conciernen únicamente a localidades específicas; mientras en otros, se ha optado por la generalidad, con la creación de nuevos capítulos o reformas profundas en sus leyes de la materia, pasando inclusive por la creación de nuevos derechos en sus referentes fundamentales. Más adelante retomaremos estos aspectos.

En todo caso, no se han mantenido inmóviles ante la evolución del mundo laboral, procurando cierta resiliencia legal para impedir que se agudicen al menos situaciones nocivas preexistentes como la propia informalidad.

En el país, con independencia de lo complejo que puede ser la problemática general, así como encontrar una respuesta integral que complemente la política pública vigente que privilegia el volumen de empleos creados por sobre su calidad, debemos actuar con urgencia para inhibir que se continúen generando empleos con características de informalidad basados en lagunas legales de fácil corrección.

Ahí debemos actuar también de manera combinada en contra de la problemática, siendo el objetivo para los fines de la presente iniciativa, regular uno de los principales ejemplos de expansión del trabajo con sus respectivos impactos y cambios más que necesarios en las relaciones laborales, como lo es la generación de empleos a través de plataformas tecnológicas, que hoy por hoy se han convertido en la nueva cara de la informalidad laboral no solo en nuestro país sino en varias partes del mundo, ajenas al adecuado pago de impuestos y ausentes de protección para sus trabajadores.¹⁴

Se trata de un nuevo tipo de trabajo, el de las llamadas “ocupaciones transitorias” o “por encargo”, donde

La expansión del trabajo organizado mediante plataformas virtuales y aplicaciones de dispositivos móviles (apps) ha llevado a debatir sobre si es necesario tener una nueva tercera categoría de trabajadores, que se encuadraría entre el trabajador tradicional y el contratista independiente (por cuenta propia). El debate ha impuesto varios retos legales y alega que la clasificación de los trabajadores de la economía de ocupaciones transitorias como contratistas independientes... todavía se debe llegar a un consenso legal (Cherry, próximamente). El debate tiene repercusiones importantes en las condiciones laborales, que dependen de si tales trabajadores gozan de las protecciones que generalmente ofrecen las relaciones de trabajo típicas. Cada vez es más apremiante encontrar una respuesta dado el rápido crecimiento del empleo en la economía de ocupaciones transitorias, así como en modalidades de trabajo irregulares de manera más general (Popma, 2013; Smith y Leberstein, 2015; Dwyer, 2016; Katz y Krueger, 2016).

La abogacía por la necesidad de una categoría legal de “trabajadores independientes” (Harris y Krueger, 2015) muchas veces recurre al ejemplo de los conductores Uber y Lyft. Según esta posición, se trata de conductores, como los de los servicios de taxi tradicionales o camiones, pero que se comunican con los clientes mediante aplicaciones de dispositivos móviles. Los trabajadores que se encuentran en esta categoría no tendrían derecho a toda la gama de derechos y prestaciones que reciben los que se encuentran en una relación de trabajo típica. Sin embargo, hay posiciones divergentes según las cuales los conductores de Uber y Lyft, así como otros trabajadores en circunstancias similares, son trabajadores de facto bajo marcos jurídicos bien definidos (es decir, las horas de trabajo son medibles y tienen la garantía del pago de un salario mínimo) y se deberían categorizar como tales, así como gozar de las protecciones legales y prestaciones correspondientes (Eisenbrey y Mishel, 2016).

Las llamadas “prestaciones transferibles” que se desarrollaron para los “trabajadores móviles” (los que suelen pasar de un trabajo a otro) se han propuesto como otro medio para que los trabajadores de la economía de ocupaciones transitorias gocen de protecciones (Hill, 2015; Kamdar, 2016; Strom y Schmitt, 2016). En lugar de estar vinculadas a un empleador (como generalmente ocurre en la relación de trabajo), las prestaciones transferibles estarían vinculadas al trabajador.

Hay diferentes propuestas sobre cómo financiar estas prestaciones, como mediante deducciones del pago de los trabajadores, prorrateo de los aportes por parte de las empresas que los contratan, o una combinación de ambos. La ventaja de las prestaciones transferibles sería que estarían disponibles para todos trabajadores, independientemente de su categoría, contratados o contratistas independientes. En lugar de crear una nueva categoría de trabajadores, “con las prestaciones transferibles, se reducen las diferencias tradicionales entre los contratados y los contratistas independientes” (Kamdar, 2016). Otra ventaja potencial es que se pueden usar para financiar la capacitación profesional. Este punto es importante, ya que las empresas carecen de incentivos para invertir en capacitaciones debido a que en la economía de ocupaciones transitorias las relaciones entre los trabajadores y un determinado empleador son inciertas. Esto también se aplica a los trabajadores casuales e informarles en términos más generales (Strom y Schmitt, 2016). Sin embargo, un problema clave para muchos trabajadores que funcionan en un esquema de colaboración horizontal son los ingresos insuficientes, y en la medida en que las prestaciones están vinculadas a los ingresos (ya sean cubiertas por los trabajadores, las empresas o ambos), las prestaciones transferibles permiten mayor flexibilidad cuando no hay una seguridad de ingresos básicos (Berg, 2016). En este sentido, la discusión sobre prestaciones transferibles no necesariamente aborda las condiciones laborales clave, como el pago de salarios mínimos y la remuneración por horas extra, y podría desviar la atención del tema más fundamental que es determinar si la clasificación de los trabajadores de la economía de ocupaciones transitorias como contratistas independientes es incorrecta.

La naturaleza descentralizada del trabajo en la economía de ocupaciones transitorias y las inquietudes sobre la baja remuneración y la calidad del trabajo generalmente han dado lugar a varias iniciativas para fortalecer la participación y representación del trabajador. En Seattle, por ejemplo, los trabajadores de servicios de transporte en condición de contratistas independientes están organizados mediante una asociación de conductores que funciona con una aplicación (Strom y Schmitt, 2016, sobre ejemplos de organizaciones de trabajadores en ocupaciones transitorias en los Estados Unidos). Otro enfoque desarrollado a partir de la red de conductores de Uber, es la aplicación llamada Swift creada por ex-conductores de Uber y que funciona co-

mo una cooperativa con reparto de utilidades (“cooperativismo de plataformas”; Dellinger, 2016). Algunas de las iniciativas más notables provienen de Alemania. El sindicato alemán de empleados de servicios (German Service Workers Union) creó una división de trabajadores independientes, y el sindicato alemán de trabajadores metalúrgicos, IG Metal, inició una campaña de trabajo de colaboración horizontal justa para los trabajadores en ocupaciones transitorias (Knaebel, 2016; See Degryse (2016) sobre otros ejemplos europeos).¹⁵

Ahora bien, con independencia de las soluciones comúnmente locales y relacionadas con otras repercusiones del fenómeno laboral en comento, **el futuro de la organización de los sistemas de relaciones laborales debiera estar supeditado a la adaptación del trabajo digno o decente¹⁶ al avance que representa la reorganización productiva a través de la optimización de recursos por el uso de los avances tecnológicos.** No obstante, ante la ruptura de las relaciones tradicionales que se ha estado describiendo en la presente iniciativa, los diferentes marcos legales en el mundo no se encontraban totalmente preparados, incluyendo por supuesto México.

Esa situación fue utilizada ventajosamente por empresas como Uber que, aprovechando ausencias en la norma y sin violentarla, simplemente asignaba a sus trabajadores categorías o condiciones que eludían cualquier tipo de responsabilidad laboral (trabajadores autónomos, independientes, asociados, etcétera), con la subsecuente réplica legal de parte de diferentes autoridades del orbe, que han procedido en varios casos por lo menos en reconocer a los trabajadores de esta empresa como subordinados (por cuenta ajena) sometidos al régimen laboral en dichos países.

Es decir, como señalamos, han obligado al empleador a ceñirse a sus dispositivos tradicionales de relaciones laborales:

El Tribunal Superior Laboral del Estado de California en Estados Unidos consideró que la conductora Barbara Ann Berwick era una trabajadora dependiente (por cuenta ajena) de la empresa Uber Technologies Inc. reconociendo el conjunto de derechos como trabajadora.

En el Reino Unido, en el contexto del emblemático caso James Farrar y Yaseen Aslam contra Uber, la empresa fue condenada al pago del salario y vacaciones de acuerdo con lo ordenado por el Tribunal de Apelación de Empleo...

En España, la Inspección de Trabajo de Valencia calificó como verdaderos trabajadores dependientes (por cuenta ajena) a los trabajadores de la plataforma Deliveroo otorgando el esquema de protección laboral a los denominados *riders*, o jinetes, con quienes se contrata el transporte de domicilios de cadenas de restaurantes.

En el mismo sentido, respecto de los conductores de Uber, la Inspección de Trabajo de Cataluña concluyó que los conductores que usaban la aplicación de Uber eran en realidad trabajadores dependientes (por cuenta ajena) de Uber Systems Spain, sin que se hubiera sancionado a la empresa a la espera de la determinación de la legalidad de la actividad, requisito indispensable para exigir la afiliación al Sistema de Seguridad Social".¹⁷

Para el caso del país tenemos dos emblemáticos ejemplos: uno en la Ciudad de México¹⁸ y el otro en Yucatán.¹⁹ Sin embargo, no abordan la problemática desde el punto de vista del empleo generado, sino que intentan regular la actividad per se de los servicios de transporte privado solicitados a través de plataformas tecnológicas, donde la prioridad fue intentar resolver el conflicto natural con los concesionarios de taxis y que los usuarios de los servicios recibieran calidad y eficiencia en el mismo. De ahí que nos encontremos a la retaguardia de la discusión internacional.

Ahora bien, en el esquema donde se ha optado por la creación de nuevos capítulos en las leyes laborales, pasando inclusive por la creación de nuevos derechos en sus referentes fundamentales, sobresale Francia, donde

La reforma laboral de 2016 incluyó en el Código de Trabajo un capítulo sobre responsabilidad social de las plataformas, en el que se regula la obligación de afiliar a los trabajadores a un seguro para amparar accidentes de trabajo o afiliarlos voluntariamente al Sistema de Seguridad Social en riesgos laborales, el derecho de los trabajadores a la formación profesional y el derecho de constituir organizaciones sindicales.²⁰

Recientemente inclusive este país se encontraba preparando un estatuto laboral específico para plataformas digitales, dentro del proyecto de ley de formación profesional y subsidio de desempleo, uno de los que forman la reforma laboral impulsada por el presidente Emmanuel Macron.²¹

Respetable Asamblea:

La evasión de la protección laboral en los modelos de contratación a través de plataformas, nos demanda en contrasentido mecanismos de inspección, vigilancia y control; privilegiando además el respeto de los derechos individuales y colectivos de estos nuevos trabajadores, y reconociendo que son "un vasto campo para transformar una serie desordenada de empleos en un camino estable y ascendente para los trabajadores",²² donde por cierto, en economías como la nuestra este tipo de empleos son cada vez menos complementarios y cada vez más la fuente de ingreso principal para las personas que los ejercen.

Asimismo, la llamada "flexibilidad laboral" referida puede ser opción para los trabajadores mexicanos, pero cuando esta implica menores ingresos o menor seguridad, deja de ser atractivo para ellos aspirar por menores jornadas laborales, especialmente si nos referimos a trabajadores de limitada formación.

Por ello no improvisaremos soluciones, pues a la vista se encuentran ejercicios con sustento teórico-práctico-formal suficientes en todo el orbe, considerando por supuesto su adaptación a la realidad nacional.

Proponemos entonces ir en el sentido de esquemas fiscales vigentes del gobierno federal, que han logrado algunos resultados (sin profundizar en las razones) por cuanto al incremento en el monto de su recaudación y en el número de contribuyentes; obligaciones con él consiguiente reconocimiento de derechos bajo formas ordinarias en nuestra ley. Hablamos de ampliar los alcances de la Ley del Impuesto sobre la Renta para los efectos de la presente iniciativa.

Al tiempo de lo anterior, integraremos el fenómeno a nuestro marco normativo en una profunda actualización de nuestra ley laboral.

Finalmente, pero de manera nodal, fortaleceremos en nuestra ley fundamental el marco de protección de

nuestros trabajadores, inhibiendo que pudieran caer en la informalidad al tener que tomar empleos que no son dignos o decentes, generados y ofrecidos inadecuadamente por las empresas en nuestro país.

Todo lo anterior se promueve procurando no confrontar nuestras complejas y tradicionales relaciones laborales, pero si modernizarlas. Profundicemos.

Regresemos al ejemplo de Uber, como se ha mencionado el punto es que se eluden las relaciones laborales tradicionales y sus respectivas responsabilidades, al no encuadrarse en ciertos supuestos que la ley define, por lo que evitan reconocer la subordinación del trabajador con el dueño de la plataforma tecnológica, señalando estos últimos que únicamente son el vínculo entre las personas que realizan el transporte y los usuarios del mismo; pese a que los trabajadores actúan como sus empleados pues se conducen bajo preceptos por las plataformas impuestos, como la forma en que realizan el servicio de transporte, tiempos y tarifas, etcétera. Pero no por ello poseen algún esquema que les dote seguridad social, seguros, capacitaciones, vacaciones, etcétera. Es decir, se reconocen obligaciones pero no derechos de los trabajadores en esta seudorelación laboral.

Adicionalmente, los trabajadores deben proporcionar vehículos con determinadas características, lo que casi siempre les implica obtener y tener que cubrir créditos, asimilando casi cualquier gasto relacionado.

En condiciones similares, dada la relación laboral tradicional considerada por la ley, las empresas que tuvieran personas a su cargo para la realización propia de las actividades de su objeto social, estarían obligadas a la retención y entero de las contribuciones por los ingresos propios obtenidos y de sus empleados, así como a cumplir en dotarles seguridad social y seguro de vida.

Por eso resulta viable y necesario considerar de inicio y para efectos fiscales, como ingresos asimilables a salarios, los que perciban las personas físicas de parte de personas morales o de personas físicas con actividades empresariales, derivados de un servicio a través de plataformas tecnológicas.

Lo anterior tiene sentido y es de fácil aplicación, pues el cobro del servicio (refiriéndonos al ejemplo del mo-

delo Uber) ni siquiera lo realizan los trabajadores, sino que es realizado electrónicamente al usuario por parte del dueño de la plataforma y retenido para su posterior dispersión al trabajador entre una semana y un mes después del servicio.

Con la reforma fiscal propuesta, en automático se otorgaría el necesario reconocimiento y la consecuente seguridad para los trabajadores, al tiempo que se identificaría plenamente el número de personas con estas actividades, ampliándose la base y los ingresos tributarios; los que sin duda podrían etiquetarse en las misceláneas fiscales de cada ejercicio para cubrir a discreción diversos aspectos de este nuevo tipo de empleo (como lo hiciera la Ciudad de México al crear un fondo especial para la mejora del servicio de taxis, donde los fondos que se recauden serían reinvertidos en la malla vial y en el mejoramiento del espacio público. Véase la referencia número 18).

Asimismo, este esquema permitiría conocer la renta gravable de las empresas para el constitucional y debido reparto de utilidades. Obviamente en este aspecto, la ley permite exceptuar de la obligación de repartir utilidades a ciertas empresas durante un número determinado y limitado de años, cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares; es decir, tendríamos herramientas para instaurar un diálogo permanente entre las empresas precitadas y la autoridad, en beneficio de los trabajadores mexicanos. Por supuesto, la reforma que hoy plateamos propone un período de gracia para lo expreso en este párrafo.

Quisiéramos abordar aquí otra gran problemática ya prevista por la teoría anteriormente presentada; el hecho de que empresas debidamente constituidas no solo en nuestro país, se encuentren generando directa o indirectamente empleos con cualidades de informalidad. Debemos proteger a toda costa los derechos de los trabajadores y generar estímulos para la creación de empleos de calidad, inhibiendo entonces estas conductas nocivas, que abusan del trabajador y se aprovechan del magro entorno normativo; por lo que proponemos prohibir esta situación desde la Constitución federal.

Se estima que en 2018, alrededor de medio millón de mexicanos se desenvuelvan únicamente en la plataforma digital que les ofrece la empresa Uber, donde no poseen seguridad social, ni seguros de vida, ni acceso

a la capacitación, pero sí les descuenta hasta 30 por ciento del precio de cada viaje que realizan, totalmente injusto. Por demás está señalar que la ley no los protege, dado que es eludida bajo un modelo de “asociados” que les ofrece su empleador, y mucho menos poseen incentivos para su organización y protección de derechos de manera colectiva (formación de sindicatos).

Por esa razón nos proponemos realizar una profunda reforma a la Ley Federal del Trabajo, retomando la avanzada discusión internacional acerca de reconocer este tipo de trabajadores como subordinados, y definiéndolos como trabajadores de ocupaciones transitorias o por encargo. Entendiendo con ello que se trata de trabajadores personas físicas para los cuales su trabajo se encuentra organizado mediante el uso de plataformas virtuales y aplicaciones móviles propiedad del patrón, que permite establecer una comunicación entre el trabajador o persona oferente de bienes o servicios con los usuarios o consumidores.

Aportar seguridad jurídica a todos los actores relacionados con los nuevos servicios apoyados en plataformas digitales, es una responsabilidad del legislador. Nos encontramos confiados en que las empresas aludidas sabrán entender que no tenemos nada contra su modelo de negocios, que les generan ganancias millonarias en nuestros países, siempre y cuando se encuentren dispuestas a mejorar la situación de los trabajadores que recurren a ellas.

No creemos además que estas empresas globales sean las culpables de nuestra inmovilidad legislativa, ni de la ausencia de generación de política pública que desincentiven estas prácticas; al final solo maximizan su beneficio con las condiciones formales dadas por la utilización de su aplicación digital de parte de mexicanos que quieren trabajar.

Por ello nos corresponde a los legisladores integrarlas al marco jurídico, el que debemos además actualizar para no desaprovechar este tipo de empleo generado, que no es malo, pero que podría ser mucho mejor, aprovechando “las oportunidades que la digitalización ofrece, pero dando un adecuado nivel de protección social y seguridad jurídica para todos”.²³

De acuerdo con expertos, los empleos a través de plataformas digitales no tienen encaje en los principios

que rigen el actual marco laboral con reglas del siglo XIX. Siendo necesario establecer reglas laborales del siglo XXI, que se traduzcan en derechos y obligaciones.²⁴

Como se mencionó, prohibir la creación de empleos con características de informalidad, por parte de empresas o establecimientos debidamente constituidos en nuestro país, nos permite no seguir tolerando abusos laborales ni permitiendo como practica ordinaria la elusión que se aprovecha de nuestras lagunas legales en leyes secundarias, en beneficio de algunas empresas y en perjuicios de los mexicanos trabajadores que recurren a ellas. Además de que incentivaremos a que de una u otra manera se regularice las nuevas actividades, o bien, las empresas se atendrán a las sanciones que determine la autoridad correspondiente comenzando por la extinción de su personalidad.

La iniciativa que hoy presentamos tiene la intención de encabezar un debate constructivo alrededor de nuestra legislación laboral, concebida para un contexto anterior a la revolución digital.

Por ello anunciamos que a principios de 2019 llevaremos a cabo el *Foro nacional del empleo por plataformas tecnológicas*, donde invitaremos a todos los actores involucrados para encontrar de una vez por todas las mejores soluciones para la problemática planteada en nuestro país, las que serán integradas en el dictamen de la presente iniciativa.

Con las reformas planteadas daremos un paso para que nuestro país se adapte a la nueva realidad y continúe con su evolución histórica que nada tiene que ver con nuevos empleos informales que acaban siendo parasitarios de los que sí son decentes.

Hemos incomprendido absolutamente el mercado laboral mexicano, y hoy no podemos seguir dejándolo a su suerte, ante el embate de nuevas formas disruptivas que bajo el manto de la modernidad, acaban igualmente replicando los mismos vicios de antaño.

Con el avance de la tecnología tenemos a la vista la agresiva inclusión de inteligencia artificial para la realización de diferentes ámbitos ocupacionales dentro de nuestra sociedad, situación que viene a fragmentar el propio trabajo a través de las precitadas y variadas plataformas digitales.

Tenemos que regular ¡ya!

Por lo expuesto se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se adiciona la fracción VIII al artículo 94 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y se reforman diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo

Primero. Se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123. (...)

Queda prohibido que empresas o establecimientos debidamente constituidos en nuestro país generen por cualquier medio y contrato trabajo que no sea digno, en los términos que señale la ley correspondiente.

(...)

A. y B. (...)

Segundo. Se **adiciona** la fracción VIII al artículo 94 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para quedar como sigue:

Artículo 94. (...)

I. a VII. (...)

VIII. Los ingresos que perciban las personas físicas definidas como trabajadores de ocupación transitoria en los términos que define la Ley Federal del Trabajo, de parte personas morales o de personas físicas con actividades empresariales.

(...)

Tercero. Se **reforman** los artículos 2o., 10, 20, 21, 25, 42, 43, 49, 69, 73, 77, 82, 87, 126, 127, 147, 256, 263, 277 y 504 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 2o. (...)

(...)

Queda prohibido que personas físicas o morales debidamente constituidos en nuestro país generen por cualquier medio y contrato trabajo que evada lo dispuesto en el párrafo anterior.

(...)

(...)

(...)

Artículo 10. Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, **o bien, la persona que utiliza a trabajadores de ocupaciones transitorias o por encargo.**

Se entenderá que una persona física es un trabajador de ocupación transitoria o por encargo, cuando su trabajo se encuentre organizado mediante el uso de plataformas virtuales y aplicaciones móviles propiedad del patrón, que permite establecer una comunicación entre el trabajador o persona oferente de bienes o servicios con usuarios o consumidores de los mismos.

(...)

Artículo 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario **o de ingresos de trabajadores de ocupaciones transitorias.**

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario **o de ingresos de trabajadores de ocupaciones transitorias.**

(...)

Artículo 21. Se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe, **salvo cuando se trate de trabajadores transitorios donde la persona que**

presta el trabajo personal será el dueño de la plataforma tecnológica o aplicación móvil.

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

I. (...)

II. Si la relación de trabajo es para obra o tiempo determinado, por temporada, de capacitación inicial o por tiempo indeterminado y, en su caso, si está sujeta a un periodo de prueba, **o si se trata de trabajadores de ocupación transitoria o por encargo en los términos que señala la presente ley;**

III. a IX. (...)

Artículo 42. (...)

I. a VIII (...)

IX. Cuando el trabajador de ocupación transitoria o por encargo, deje de solicitar o confirmar actividades a través de la correspondiente plataforma virtual o aplicación móvil.

Artículo 43. (...)

I. a V. (...)

VI. En el caso de la fracción IX, pasados 30 días desde la fecha de la última actividad registrada, siempre que no exista justificación que previera esta situación por parte del trabajador.

Artículo 49. (...)

I. a V. (...)

VI. Cuando se trate de trabajadores de ocupación transitoria o por encargo.

Artículo 69. Por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, por lo menos, con goce de salario íntegro **o del promedio de ingresos diarios que resulten en el mes inmediato anterior, si se trata de un trabajador de ocupación transitoria o por encargo.**

Artículo 73. Los trabajadores no están obligados a prestar servicios en sus días de descanso. Si se quebranta esta disposición, el patrón pagará al trabajador, independientemente del salario que le corresponda por el descanso, un salario doble por el servicio prestado **o el doble del promedio de ingresos diarios que resulten en el mes inmediato anterior, si se trata de un trabajador de ocupación transitoria o por encargo.**

Artículo 77. Los trabajadores que presten servicios discontinuos, los de temporada **y los de ocupación transitoria o por encargo,** tendrán derecho a un período anual de vacaciones, en proporción al número de días de trabajo en el año.

Artículo 82. Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo. **Los ingresos que reciba el trabajador de ocupación transitoria o por encargo tendrán un tratamiento similar al salario hasta donde no se indique lo contrario.**

Artículo 87. Los trabajadores tendrán derecho a un aguinaldo anual que deberá pagarse antes del día veinte de diciembre, equivalente a quince días de salario, por lo menos, **o a 15 días de ingresos promedio en el año tratándose de trabajadores de ocupación transitoria o por encargo.**

Los que no hayan cumplido el año de servicios, independientemente de que se encuentren laborando o no en la fecha de liquidación del aguinaldo, tendrán derecho a que se les pague la parte proporcional del mismo, conforme al tiempo que hubieren trabajado, cualquiera que fuere éste, **o a los ingresos promedio proporcionales que hubiera obtenido tratándose de trabajadores de ocupación transitoria o por encargo.**

Artículo 126. (...)

I. a VI. (...)

VII. Las empresas que utilizan a trabajadores de ocupaciones transitorias o por encargo, durante el primer año de relación laboral con los mismos.

Artículo 127. El derecho de los trabajadores a participar en el reparto de utilidades se ajustará a las normas siguientes:

I. a VII. (...)

VIII. Los trabajadores de ocupaciones transitorias o por encargo tendrán derecho a participar en las utilidades de la empresa cuando hayan trabajado 180 días durante el año y su promedio de ingreso diario haya sido superior al salario mínimo, por lo menos.

Artículo 147. (...)

I. y II. (...)

III. Los trabajadores de ocupaciones transitorias o por encargo.

Artículo 256. Las relaciones entre los choferes, conductores, operadores, cobradores y demás trabajadores que prestan servicios a bordo de autotransportes de servicio público, de pasajeros, de carga o mixtos, foráneos o urbanos, tales como autobuses, camiones, camionetas o automóviles, y los propietarios o permisionarios de los vehículos, son relaciones de trabajo y quedan sujetas a las disposiciones de este capítulo. **Los patrones y trabajadores de ocupaciones transitorias o por encargo relacionadas con la materia del presente capítulo, podrán referirse a todo lo dispuesto en el mismo, cuándo a sus intereses con venga.**

(...)

Artículo 263. (...)

I. (...)

II. Hacer las reparaciones para garantizar el buen funcionamiento del vehículo y la seguridad de los trabajadores, usuarios y público en general, cuando los vehículos sean de su propiedad;

III. Dotar a los vehículos de la herramienta y refacciones indispensables para las reparaciones de emergencia, cuando los vehículos sean de su propiedad; y

IV. (...)

Artículo 277. (...)

(...)

Las previsiones anteriores podrán estipularse directamente en los contratos entre patrones y trabajadores de ocupaciones transitorias o por encargo, mediando convenio entre las partes.

Artículo 504. (...)

I. a VI. (...)

VII. Tratándose de riesgos de trabajadores de ocupaciones transitorias o por encargo, al momento de inicio de la relación laboral se podrá convenir entre el trabajador y el patrón de manera supletoria o en adición a lo expreso en el presente título, la contratación de un seguro de vida privado.

(...)

Transitorios

Primero. El párrafo segundo adicionado al artículo 123 constitucional, entrará en vigor 360 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Cualquier actividad considerada prohibida que a la fecha de entrada en vigor continúe desarrollándose, será por tanto considerada ilícita en los términos de lo establecido por el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las subsecuentes sanciones que la ley señale para todos los involucrados.

Segundo. La adición de la fracción VIII al artículo 94 de la Ley del Impuesto sobre la Renta entrará en vigor en el ejercicio fiscal siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Antes de la entrada en vigor precitada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará el reglamento o la miscelánea fiscal correspondiente.

Tercero. Las reformas de la Ley Federal del Trabajo entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Hernández Licona, Gonzalo. "El empleo en México en el siglo XXI. Universidad Autónoma Metropolitana", en El Cotidiano, volumen 16, número 100, marzo-abril de 2000. México.

2 *Ibíd.*

3 Para una revisión teórica del concepto, consúltese Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *La informalidad laboral*, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, “Marco conceptual y metodológico”, 2014.

4 Cruz Vargas, Juan Carlos. “El empleo informal aumenta 3.3 por ciento en México: Inegi”, en revista *Proceso*, 15 de agosto de 2018.

5 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, cifras durante el segundo trimestre de 2018. Comunicado de prensa número 354/18, 15 de agosto de 2018.

6 Población ocupada u ocupados. Personas de 14 o más años que durante la semana de referencia realizaron algún tipo de actividad económica, estando en cualquiera de las siguientes situaciones: a) Trabajando por lo menos una hora o un día para producir bienes y/o servicios de manera independiente o subordinada, con o sin remuneración; b) Ausente temporalmente de su trabajo sin interrumpir su vínculo laboral con la unidad económica (vacaciones, permiso, enfermedad, etcétera). Incluye a los ocupados del sector primario que se dedican a la producción para el autoconsumo (excepto la recolección de leña). *Glosario de términos laborales*, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

7 Población económicamente activa. Personas que durante el periodo de referencia realizaron o tuvieron una actividad económica (población ocupada) o buscaron activamente realizar una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista (población desocupada). *Glosario completo*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

8 Hernández Licona, Gonzalo. “El empleo en México en el siglo XXI. Universidad Autónoma Metropolitana”, en *El Cotidiano*, volumen 16, número 100, marzo-abril de 2000. México. Página 124.

9 Organización Internacional del Trabajo. La Iniciativa del Centenario relativa al futuro del trabajo. 3 Nota informativa. Ginebra, Suiza. 2015. www.ilo.org

10 *Ibíd.*

11 *Ibíd.*

12 *Ibíd.*

13 *Ibíd.*

14 La ausencia de protección social respecto a los trabajadores que prestan servicios para plataformas digitales resulta preocupante como se deriva del estudio realizado por el Parlamento Europeo y la Universidad de Leeds, donde se da cuenta de que “hasta 70 por ciento de los trabajadores de la economía de plataformas afirmo? no tener acceso a sistemas básicos como las prestaciones por embarazo, asistencia infantil y vivienda”. *El Tiempo*, Casa Editorial. Revista *Portafolio*. “El trabajo en plataformas digitales e Industria 4.0.”, Colombia, 2018.

15 Organización Internacional del Trabajo. La Iniciativa del Centenario relativa al futuro del trabajo. 3 Nota informativa. Ginebra, Suiza. 2015. www.ilo.org

16 Para el caso de México, el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo define *trabajo digno o decente* como

aquel en que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva.

17 *El Tiempo*, Casa Editorial. Revista *Portafolio*. “El trabajo en plataformas digitales e Industria 4.0.”, Colombia, 2018.

18 Publicaciones Semana. *¿Cómo hizo México para regular Uber?* Mayo de 2015.

19 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Crónicas del Pleno y de las Salas. Asuntos analizados en las sesiones del 22, 23 y 25 de mayo de 2017. Regulación del servicio de transporte a través de plataformas tecnológicas (Ley de Transporte del Estado de Yucatán).

20 *El Tiempo*, Casa Editorial. Revista *Portafolio*. “El trabajo en plataformas digitales e Industria 4.0.”, Colombia, 2018.

21 *El Mundo*. Artículo de Éric González. “Francia prepara un estatuto laboral específico como Uber”. París, Francia, 2018.

22 Anne-Marie Slaughter y Audrey Hruby. “La economía de las plataformas”, 2017, www.project-syndicate.org

23 *El País*. Citado en el artículo “Urgen al gobierno a abrir un debate con todos los agentes implicados y reclaman seguridad jurídica para todos los actores del sector...”, como declaración de José Luis Zimmerman, director de Adigital. Madrid, España. Agosto de 2018.

24 *Ibidem*.

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro.- Ciudad de México, a 3 de abril de 2019.

Diputada María Alemán Muñoz Castillo (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 123 BIS A LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARTHA ELENA GARCÍA GÓMEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Martha Elena García Gómez, y las y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 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, presenta a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 123 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en relación con las medidas de protección, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Veinticuatro años después de su firma, ratificación, aprobación por la Cámara Alta y entrada en vigor pa-

ra México, el Congreso General estuvo en condiciones de discutir ampliamente la pertinencia de contar con una normativa que velase por los derechos de niñas, niños y adolescentes acorde con la reforma Constitucional de derechos humanos de 2011 y, particularmente, con la Convención sobre los Derechos del Niño.

Con la publicación de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes —DOF, 04 de diciembre de 2014— se abrió un campo inédito en la atención de la niñez y la adolescencia.

De ese modo, se alcanzaron los acuerdos necesarios para establecer que la citada norma tuviese por objeto:¹

- **Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos**, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- **Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos** de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte;
- **Crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados;
- **Establecer los principios rectores y criterios** que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos.

En la Ley también se dispuso² **que se contase con un instrumento denominado Procuraduría de Protección** —adscrita, en el caso federal, al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, organismo público descentralizado— **a fin de garantizar la más efectiva protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.** Estipulando en consecuencia el que **las entidades federativas tuviesen su respectiva procuraduría de protección.**

Igualmente mandató que las procuradurías de protección pudieran solicitar el auxilio de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, quienes deberían proporcionárselo.

Más aún, la Ley General estableció que para la *debida determinación, coordinación de la ejecución y seguimiento de las medidas de protección integral y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las Procuradurías de Protección deberán establecer contacto y trabajar conjuntamente con las autoridades administrativas de asistencia social, de servicios de salud, de educación, de protección social, de cultura, deporte y con todas aquellas con las que sea necesario para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.*

En otro de sus artículos, la LGDNNA estableció³ de forma reiterada que las procuradurías en el ámbito de sus competencias coordinaran la ejecución y dieran *seguimiento a las medidas de protección para la restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de que las instituciones competentes actúen de manera oportuna y articulada* (fracción III del artículo 122)

La misma normativa estableció el procedimiento que deben seguir las procuradurías para solicitar la protección y restitución de derechos; esto en el artículo 123 y sus fracciones I, II, III, IV, V y VI.

Por tanto, si bien la Ley vigente ya contempla, como hemos apuntado previamente, el que:

- Las procuradurías de protección deben establecer contacto con diversas autoridades administrativas a efecto de coordinarse para la ejecución y seguimiento de las medidas de protección integral y restitución de derechos (cuarto párrafo del artículo 121 de la LGDNNA)

- Las procuradurías en el ámbito de su competencia coordinen la ejecución y den seguimiento a las medidas de protección para la restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes, a fin de que las instituciones competentes actúen de manera oportuna y articulada (fracción III del artículo 122 de la LGDNNA)

- Las procuradurías de protección deben —para solicitar la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes— seguir un procedimiento específico (artículo 123 de la LGDNNA)

También es cierto que es factible precisar y aclarar en la Ley:

- La creación de mecanismo de coordinación de las procuradurías de protección, donde la Procuraduría Federal de Protección Integral se constituya como eje coordinador de las procuradurías locales en sus tareas de aplicación de las medidas de protección especial, para efectos del artículo 123, sino para garantizar la eficaz restitución de los derechos vulnerados.

De esa forma, estamos ciertas, las procuradurías no actuarían aisladamente y sí asociadamente bajo un esquema de colaboración interinstitucional, como una extensión operativa del Sistema Nacional.

En esa tesitura, estarían en condiciones de diseñar y formular una política y un programa nacional en la materia — y los respectivos de orden local debidamente alineados—, detallando estrategias y líneas de acción particulares, que permitan unificar un modelo procedimental de aplicabilidad universal, por lo que toca a sus aspectos genéricos.

Por otro lado, nos parece viable —sin menoscabo de la concurrencia en este rubro— que la Procuraduría Federal de Protección Integral pudiese atraer los casos de vulneración de derechos que se considerasen relevantes, entre ellos los que surgiesen en relación con protección especial de niñas, niños y adolescentes migrantes.

Estos son, en suma, los fines de la enmienda que se propone sea adoptada en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Lo anterior, en

el marco operativo del Sistema Nacional de Protección Integral que conjunta los esfuerzos de los tres ámbitos de gobierno en la materia.

En tal virtud, tengo bien someter a consideración de esta Honorable representación el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 123 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Artículo Único. Que adiciona el artículo 123 Bis a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 123 Bis. Las procuradurías de protección establecerán un mecanismo de coordinación permanente para el diseño y formulación de una política y un programa nacional en materia de medidas de protección integral y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como para su ejecución, seguimiento y evaluación en los ámbitos correspondientes.

El mecanismo de coordinación será presidido por la Procuraduría Federal de Protección Integral, la cual atraerá todos aquellos casos que se consideren relevantes.

Transitorios

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

Notas

1 Artículo 1o. de la LGDNNA.

2 Artículo 121 de la LGDNNA.

3 Artículo 122 de la LGDNNA.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a los 3 días del mes de abril de 2019.

Diputada Martha Elena García Gómez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ALEMÁN MUÑOZ CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

María Alemán Muñoz Castillo, diputada de la LXIV Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los grandes retos que enfrena México es la inseguridad, es un problema que afecta a las personas en lo individual en su integridad física, emocional y patrimonial; afecta a las familias e incluso a sociedades completas en el interior del país, inhibiendo su sano desenvolvimiento desde casi cualquier enfoque, económico, cultural, político, etcétera.

Se han realizado por muchos años, incluso recientemente, reformas constitucionales y legales con el objeto de prevenir la realización de conductas delictivas y lograr la paz tan anhelada por los mexicanos, a saber:

- 2008. Sistema procesal penal acusatorio.

- 2011. Derechos humanos.

- 2013. De Legislación penal única en materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias, y de ejecución de penas que regirá en toda la República en el orden federal y en el fuero común.

- 2015. Combate a la corrupción.

- 2018. Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

- 2019. Extinción de dominio y Guardia Nacional.

Lo anterior sin duda ha tenido resultados positivos y reorientado las políticas públicas, sin embargo, es importante reconocer que se debe fortalecer el sistema jurídico y proporcionar instrumentos que complementen la normatividad existente.

De acuerdo con el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se define que:

“La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.”

Marco legal fundamental que se actualiza y fortalece con una reforma al artículo 102 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación en enero de 2016, para definir que el Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Y que se complementa recientemente mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 14 de diciembre de 2018, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, que tendrá como fines, de acuerdo con su artículo 2:

“...la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; fortalecer el Estado de derecho en México; procurar que el culpable no quede impune; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repeti-

ción de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general.”

Asimismo, la Constitución Federal señala, también en su artículo 21:

“La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.”

Respetable asamblea:

Es momento de que analicemos la importancia de que en México cuente con un Código Penal Único que permita la homologación de criterios en la tipificación de los delitos, sus sanciones y en general la regulación de la materia penal.

Es una inquietud que ya ha sido manifestada por estudiosos del derecho, propuesta anteriormente por los entonces titulares del Poder Ejecutivo Federal, e incluso sugeridos por integrantes de los poderes judiciales con el proyecto de Código Penal tipo, en este caso para que las legislaturas locales homologaran la legislación penal, incluso se ha dado la propuesta de que exista un Código penal tipo para América latina.¹

En el ámbito internacional encontramos que *“La casi totalidad de los países tiene un código penal único en la actualidad. Así ocurre en todos los países europeos y en América. Las dos únicas excepciones en América son Estados Unidos y en nuestro país.*

En Suiza, o Confederación Helvética, existen más de 20 cantones y cuatro lenguas oficiales, con gran diversidad de usos y costumbres. Sin embargo, la

lucha iniciada en el siglo pasado para lograr la unificación fructificó y en 1937 entró en vigor el Código Penal Suizo aplicable en todo el territorio.

En Brasil, que es la República Federativa de los Estados Unidos de Brasil, existe sólo un Código Penal.”²

“La idea de unificación se ha apoyado también en la existencia y éxito de codificaciones únicas, de las que da cuenta el Derecho Comparado, incluso en estados federados, que han logrado conformar un solo código punitivo, ya sustantivo o adjetivo, o ambos, con favorecedores beneficios para el sistema de impartición de justicia.”³

En el marco del Simposio sobre el Código Penal Único realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y en palabras del Ministro Juan N. Silva Meza, se desprende lo siguiente:

“La reforma penal se inicia en su implementación prácticamente desde el 2008, pero siempre ha estado ayuna de tener la guía, el faro, de dónde van a estar esos faros, precisamente en la legislación secundaria que venga a desarrollar, precisamente los contenidos constitucionales en la misma y por eso es donde surgen ya la incertidumbre.

(...)

Esta inquietud ha sido ya expresada y sostenida por renombrados juristas, se ha recordado a don Luis Garrido y a muchos otros juristas que también han dedicado sus empeños a trabajar sobre la unificación penal.”

Silva Meza cita como antecedentes:

«Un antecedente relevante, desde luego, es el que se dio en el mes de septiembre de 1951, época en la que sesionó el llamado Congreso Científico Mexicano, en cuya sección de Derecho Comparado, se aprobó lo siguiente:

“La Sección, considerando la unidad fundamental y básica del Derecho mexicano, sólo formalmente diversificado por la existencia de códigos locales promulgados por los distintos estados de la Fede-

ración, y estimando que existe una conciencia nacional que reclama la unificación de las leyes civiles, penales y procesales de la República, con objeto de eliminar las incertidumbres, inseguridades, conflictos y dificultades que la multiplicidad legislativa origina en el país, -hablamos de 1951— propone al Congreso Científico Mexicano, que adopte la siguiente resolución:

I. Debe procederse a la inmediata reforma del artículo 73 constitucional, en su fracción X, para atribuir al Congreso de la Unión la facultad de dictar leyes en toda la República, en materia civil, penal y procesal, en los mismos términos en que están concebidas sus facultades legislativas en las demás materias incluidas en la mencionada fracción X, del artículo constitucional de referencia...”»

Relata también las opiniones de distinguidos juristas en torno al código penal único:

“Al respecto, el distinguido maestro de esta Facultad, don Jorge Carpizo sostuvo en sus estudios constitucionales la conveniencia de unificar los códigos civil, penal y de procedimientos, aún cuando la tradición constitucional mexicana ha otorgado a las entidades federativas la facultad de emitir sus propias codificaciones, lo que significa que cualquier intención de unificar los códigos implicaría una tendencia centralizadora con la consecuente disminución competencial que equivaldría a una intervención y ataque a la “soberanía” de los estados.

Por su parte, también distinguidos maestros de esta Facultad, doña Victoria Adato, don Sergio García Ramírez y doña Olga Islas de González Mariscal desde el año 2004, proponen un código penal y procesal modelo para la República Mexicana, confirmando su estructura y contenido en un texto publicado en el 2004.

Luis Jiménez de Asúa recomendaba para el sistema mexicano de justicia la conveniencia de unificar la legislación penal, ya que una legislación unitaria no está reñida con las particularidades ofrecidas por las diversas regiones de la República, sino que puede recogerlas todas mediante fórmulas generales de amplio valor normativo, escribió.

Don Eugenio Zaffaroni se ha manifestado igualmente partidario de la unificación de la codificación penal, como una necesidad lógica y práctica, a lo que se han sumado juristas contemporáneos, quienes han sostenido lo imperioso de la unificación, basados en una concepción funcionalista y de unidad sistemática de la seguridad jurídica, que garantice el debido proceso como derecho humano de las personas al acceso a la justicia.

Don Raúl Carrancá y Trujillo proponía la misma unificación también desde hace ya varias décadas.

*Silva Meza refiere que el contar con un Código penal por cada Entidad federativa ocasiona **disparidad en los criterios de persecución de los delitos, desigualdad jurídica, así como una inapropiada percepción de la impartición de justicia en nuestro país.***

Describe los beneficios del que exista con legislación sustantiva en materia penal:

“1. Se lograría la previsión y descripción uniforme de hechos considerados como delitos en toda la República, así como de sus modalidades, grados de participación, gravedad, sanciones y medidas de seguridad;

2. La derogación de tipos penales que, conforme a contextos sociales, culturales, económicos, políticos y Derechos Humanos reconocidos en el contexto nacional como internacional, ya no deben ser considerados como delito.

3. Exclusión de vicios originados por intereses políticos ilegítimos de carácter regionalista, que al plasmarse en codificaciones locales sólo atienden a pelear problemas sociales de manera relativa, que difícilmente se resolverán con su particular sanción y procesamiento penal;

4. Definición única de políticas públicas de prevención y reinserción social;

5. Determinación uniforme de los derechos y obligaciones de las partes en un proceso penal, tales como imputado o acusado, víctima u ofendido, su correspondiente congruencia con los Derechos Humanos y sus garantías reconocidos por la Constitu-

ción Federal y tratados internacionales signados por México, como igualdad y su correlativa no discriminación, legalidad, y, sobre todo, seguridad jurídica;

6. Previsión homogénea de los principios y figuras procesales, que garanticen el debido proceso como Derecho Humano de acceso a la justicia, tendiente cada vez más a su simplificación;

7. Intervención eficaz de los órganos de procuración e impartición de justicia, basada en un procedimiento homogéneo;

8. Disminución de criterios jurisprudenciales contradictorios, debido a la identidad normativa en materia penal;

9. Emisión de doctrina jurídica coincidente, derivada también de la unificación normativa en materia penal;

10. Fortalecimiento del estado de Derecho, como consecuencia de la previsión y aplicación única en materia penal, y de la impartición de justicia respetuosa del debido proceso.”

En México nos encontramos hoy ante un escenario inédito de inseguridad y violencia, donde la estrategia para enfrentar esta primerísima preocupación de la población, no permite acciones de coyuntura, pues el comportamiento nocivo del delito comenzó con su infame tendencia **creciente** al menos hace 12 años; tampoco la estrategia debería ser aislada o focalizada, ya que de acuerdo con los últimos registros, que más adelante abordaremos, el delito se ha **disperso** a casi cualquier lugar del país, incluyendo localidades otrora tranquilas; tampoco tenemos que actuar con tibieza o tolerancia excesiva, donde si bien nuestro nuevo sistema penal privilegia la inocencia, no podemos dejar de advertir que el delito en nuestro país es cada día más **violento y reincidente** por parte de quienes lo cometen.

Las características anteriores no obstante concentran el nocivo fenómeno en delitos del fuero común, que se encuentran bajo la jurisdicción de los códigos penales locales y la atención de las autoridades que emanan de los gobiernos estatales y municipales. Es decir, el fenómeno de inseguridad y violencia que experimenta-

mos en la actualidad no puede ser atacado bajo normas generales, puesto que no lo considera así nuestro diseño institucional. De aquí la urgencia de un Código Penal Único.

El delito en México entonces al ir mutando y transformándose constantemente, para mal lo ha realizado con mayor celeridad que las propias políticas públicas que lo combaten, incluyendo las respectivas instituciones y/o bases jurídicas fundamentales y secundarias que de sobra decirlo, han sido absolutamente rebasadas.

Es muy preocupante el nocivo comportamiento de la incidencia delictiva, y advertimos se requieren de medidas urgentes y contundentes para su atención, dado que el diseño actual de la regulación sustantiva penal presenta serias deficiencias que no permiten se regulen aspectos generales para toda la República.

Los citados delitos del fuero común han sido conceptualizados como delitos de alto impacto que de acuerdo con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo A.C. (CIDAC), se trata de aquellos que por la gravedad de sus efectos y sus altos componentes de violencia son los que más lastiman a las personas y contribuyen a formar una percepción de inseguridad y vulnerabilidad de la ciudadanía; y cuyo comportamiento coincide con lo expreso al inicio de la presente iniciativa al ser crecientes, cada vez más dispersos geográficamente, más violentos y reincidentes como más adelante apreciaremos.

De acuerdo con el más reciente *Reporte sobre Delitos de Alto Impacto*, elaborado por el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC),⁴ existe un panorama muy difícil y recurrente desde hace varios años en el país.

Dentro del breviario de delitos que el estudio analiza se encuentra el homicidio doloso y feminicidio; homicidio culposo; secuestro; extorsión; trata de personas; robo con violencia; robo de vehículo; robo a casa habitación; robo a negocio; robo a transeúnte; violación y narcomenudeo.

Para los fines de la presente iniciativa y en consecuencia con nuestra narrativa inicial, estudiaremos primordialmente los delitos dolosos y del fuero común; es decir, aquellos que a diferencia de los delitos culposos se cometen con conciencia del acto, en otras palabras, el autor quiso hacer lo que hizo; que son perseguidos al

interior de los estados en toda la República y; que infieren afectación directa y sin consentimiento alguno a las personas en lo individual:

Homicidio doloso y feminicidio

- Respecto del homicidio doloso y feminicidio, durante los primeros ocho meses de 2018 se han registrado 22,411 víctimas. Una cifra por demás alarmante si se compara que durante los primeros ocho meses de 2015, la cifra fue de 12,106 víctimas. Es decir, se experimentó en el país un incremento de 85.1 por ciento en las víctimas de estos delitos en los últimos tres años para el período mensual de referencia promedio; de los cuales su composición respecto del total de delitos fue del 97.5 por ciento para homicidios dolosos y 2.5 por ciento de feminicidios.

- Respecto del comportamiento promedio de este delito en los 12 meses anteriores al mes de agosto de 2018, tenemos que el número de víctimas aumento en 17 Entidades Federativas.

- Cabe destacar que, para el último registro mensual de agosto 2018, siete de cada 10 víctimas que perdieron la vida por la comisión de este delito, fueron por arma de fuego.

- Lo anterior expresa también para el último registro, que cada 15 minutos y 14 segundos se registró una víctima de homicidio doloso y feminicidio en el país.

Secuestro

- Durante los primeros ocho meses de 2018 se registraron 1,012 víctimas de secuestro; mientras que durante los primeros ocho meses del año de 2015 fueron 868. Es decir, un incremento de 16.6 por ciento.

- Para el último registro mensual de agosto de 2018, 77.8 por ciento de los delitos fueron del fuero común y 22.2 por ciento del fuero federal. Respecto de estos últimos, se refiere a aquellos donde la Federación atrajo la investigación dado que tuvieron la característica de ser cometidos por miembros de la delincuencia organizada.

- Se observa también que este ilícito aumento en 11 Entidades Federativas si comparamos la incidencia de agosto de 2018, respecto del promedio de los doce meses previos.

Extorsión

- Las víctimas de extorsión durante los primeros ocho meses de 2018 fueron 4,068, de las cuales el 37 por ciento de las víctimas fueron mujeres; mientras que las víctimas registradas para los primeros ocho meses de 2015 fueron 3,617. Es decir, un incremento de 12.5 por ciento.

- Para agosto de 2018 se registró una extorsión cada 74 minutos y 39 segundos.

Robo con violencia

- En los ocho primeros meses de 2018 se reportaron (apertura de carpetas de investigación) un total de 165,945 de estos **delitos de robo, con la agravante de haber sido cometidos con violencia**; mientras que en período similar de 2015 eran 116,865. Es decir, un **42 por ciento de incremento**.

- De la integración de este registro para agosto de 2018 **sobresale el robo de vehículo automotor, 29.5 por ciento; el robo a transeúnte, 17.7 por ciento; y el robo a negocio, 15.9 por ciento.**

- En este punto, podemos correlacionar el tipo de ilícitos cometidos por delincuentes reincidentes que hemos anunciado páginas atrás, y que nos permiten ir perfilando las necesidades normativas.

- Para los primeros ocho meses de 2018, en la mitad de las Entidades Federativas del país, es decir en 16, se registraron incrementos respecto del mismo período del año de 2017.

- Asimismo, podemos ir comprobando que el delito además es creciente, disperso y violento, tal como lo hemos estado presentando.

Podemos ir confirmando entonces la difícil situación en materia de inseguridad que vive nuestro país, donde atrás han quedado ciertas tesis acerca de que la población exageraba sobre sus percepciones de inseguri-

dad, o de que se enteraba indirectamente de la comisión de delitos.

Hoy vemos un claro incremento en los delitos y su violencia, que afecta a las personas.

Confirmando que además que estas conductas delictivas se han disperso en gran parte del territorio nacional y se han agudizado en Entidades Federativas antes consideradas tranquilas.

Robo de vehículo

- Durante los primeros ocho meses de 2018 se abrieron 132,593 carpetas de investigación por este delito; contra los 105,731 casos reportados para los mismos meses de 2015. Es decir, un **incremento de 25.4 por ciento**.

- De las carpetas abiertas en los primeros ocho meses de 2018, 82.8 por ciento fueron por robo de coches y 17.1 por ciento motocicletas.

- Si comparamos la incidencia en agosto de 2018 respecto del promedio de los doce meses anteriores, tenemos que este delito **aumento en 15 Entidades Federativas** de nuestro país.

Robo a casa habitación.

- Este ilícito merece especial atención, donde si bien se han registrado menos carpetas de investigación a nivel nacional para el período enero-agosto de 2018, con 52,358, respecto de las registradas para el mismo período de 2015, que fueron 58,205 (decremento de 10 por ciento); no debemos dejar de considerar que estos números absolutos comúnmente se concentran para este delito en las Entidades con las más grandes ciudades de nuestro país (Ciudad de México, Estado de México, Jalisco o Nuevo León).

- Pero si enfocamos el análisis hacia tasas del delito por cada 100 mil habitantes, experimentamos en la actualidad incrementos alarmantes en Entidades Federativas tradicionalmente tranquilas, aunque con menor peso absoluto respecto del total de estos delitos, resultando datos que arrojan incrementos en 17 entidades federativas (tales como Yucatán, Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche,

Nayarit, Colima, Chiapas o Querétaro) si comparamos el registro de agosto de 2018 con el promedio de los doce meses anteriores.

Lo anterior por supuesto impacta en la pérdida de la tranquilidad poblacional, y en deterioros justificados de la percepción general sobre seguridad.

Robo a negocio.

- Para los primeros ocho meses de 2018 se abrieron 58,733 carpetas de investigación por este delito; que representa un **33.6 por ciento de incremento** respecto de las 43,962 abiertas en el mismo período de 2015.

- Este delito posee además la característica de **registrar altos niveles de violencia**, con un 45.1 por ciento para el mes de agosto de 2018.

- Registrándose la apertura de una carpeta de investigación en promedio cada 5 minutos y 40 segundos.

- Se observa también un **aumento en 15 entidades federativas** al contrastarla incidencia de este delito en agosto de 2018 con el promedio de los doce meses previos.

Robo a transeúnte.

- Este delito es de los que tiene registros más o menos constantes en los últimos tres años, ubicándose en niveles de 39,922 carpetas de investigación para 2018.

- Asimismo, posee el **más alto grado de violencia del 77.6 por ciento** (sin considerar el secuestro) de los robos a transeúnte registrados en agosto de 2018 (casi 8 de cada 10 delitos); cometiéndose además un 95 por ciento de ellos en la vía pública.

- En promedio, se inició una carpeta de investigación por robo a transeúnte cada 8 minutos y 47 segundos en agosto de 2018 en el ámbito nacional.

- Asimismo, en **16 Entidades Federativas se incrementaron** los casos de este delito, al contrastar agosto de 2018 con los promedios de 12 meses atrás.

Violación

- El número de violaciones durante el período enero-agosto de 2018 fue de 9,529; mientras que para el mismo período de 2015 fue de 8,375.

- En este apartado de delitos, se puede apreciar además un **deterioro en los indicadores registrados en dos terceras partes del país, es decir, 21 Entidades Federativas registraron incrementos** al contrastar agosto de 2018 con los promedios de 12 meses atrás.

Lo anteriormente expuesto demuestra la urgente necesidad de permitir la existencia de dispositivos generales que, sin desconocer a la autoridad local, coadyuven, homologuen y coordinen los esfuerzos para combatir los incontrolables registros de los delitos del fuero común, hablamos de sentar las bases constitucionales que permitan el nacimiento de un Código Penal Único en México.

Con la aprobación de la presente propuesta para reformar la Constitución General para que el Congreso de la Unión tenga competencia en legislar respecto del Código Penal Único abriremos una discusión que no debe dilatar más, siempre abordando el reto en el marco de los Derechos Humanos, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas respecto de los usos y costumbres, así como propiciar un debate y análisis exhaustivo de los tipos penales, en especial de aquellos que presenten mayor diversidad en su legislación, procurando no se minimizar a las fiscalía (procuradurías) locales, ni a los tribunales de justicia, pero sí maximizando su proceder al contar con un marco normativo común.

Sin duda la iniciativa que hoy presentamos será una de las principales apuestas que los Diputados Federales del PRI haremos ante el gran desafío de alcanzar adecuada y permanentemente la seguridad y la paz que anhelamos todos.

Por lo anteriormente expuesto, es que presentamos la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma y adiciona el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. (...)

I. - XX. (...)

XXI. (...)

a) - b) (...)

c) La legislación única en materia **penal** y procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Las autoridades locales competentes continuarán conociendo de los delitos de fuero común.

(...)

(...)

Transitorios

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

Segundo. La legislación única en la materia penal que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el 30 de junio de 2021.

La legislación vigente en la materia penal expedida por las legislaturas de los Estados continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto.

Tercero. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.

Notas

1 http://web.uchile.cl/vignette/analesderecho/CDA/an_der_articulo/0,1361,SCID%253D11257%2526ISID%253D78,00.html

2 Los desafíos de la seguridad pública en México, Peñaloza Pedro José y Mario Garza Salinas A., Coord, La necesidad de unificar la legislación penal en toda la República, Ricardo Franco Guzmán, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/9.pdf>

3 http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/MAYO%2013%202013_MIN%20SILVA%20EN%20SIMPO-SIO%20CODIGO%20PENAL%20UNICO%20EN%20UNAM.pdf

4 Observatorio Nacional Ciudadano. "Reporte sobre delitos de alto impacto, agosto 2018". www.onc.org.mx

Salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, a 3 de abril de 2019.

Diputada María Alemán Muñoz Castillo (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 261 DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARTHA ELENA GARCÍA GÓMEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, Martha Elena García Gómez, y las y los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 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, presenta a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un numeral 5 al artículo 261 del Regla-

mento de la Cámara de Diputados, con el propósito de instaurar la entrega del reconocimiento “Niñas, Niños y Adolescentes, Titulares de Derechos”, en conmemoración del trigésimo aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño”, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Al día de hoy, los avances alcanzados en la promoción, protección y garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes en nuestro país, tienen tras de sí el trabajo sistemático institucional y ciudadano que ha empujado hacia la consolidación de una visión nueva en la materia.

En la base de tal esfuerzo subyace un instrumento internacional trascendental: la Convención sobre los Derechos del Niño.

De su aprobación en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas hasta su firma y posterior aprobación del Senado mexicano han transcurrido casi tres décadas.

Al respecto, anotemos que en este 2019 se cumplirán:

- **30 años de su aprobación en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989.**

- 29 años de su entrada en vigor internacional, el 2 de septiembre de 1990.

En el caso de México, se estarán cumpliendo:

- 29 años de su firma, el 26 de enero de 1990.

- 29 años de que fue aprobada por el Senado mexicano, el 19 de junio de 1990 (Diario Oficial de la Federación del 31 julio de 1990)

- 29 años de que fue depositada ante el secretario General de la ONU, el 21 septiembre de 1990.

- **29 años de su entrada en vigor en México, el 21 de octubre de 1990.**

- Su promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991.

En consonancia, resulta evidente que el cambio de paradigma en la acción gubernamental pasó en la segunda década del siglo XXI, de una visión asistencialista en relación con la atención de NNA y se mudó a una en la cual fueron reconocidos como sujetos de derechos.

Ello ocurrió, exactamente, 24 años después de la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño como instrumento vinculante para México. Tardíamente, quizá, en 2014 cuando el Congreso General aprobó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes la cual establece en su artículo 1, fracción I, que el uno de los objetos de la Ley es el de *reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Con su expedición el 04 de diciembre de 2014 se dio inicio a un proceso de armonización legislativa que aún no concluye en los ámbitos nacional y local, dando un impulso a la creación de nuevas instituciones, la adecuación de las ya existentes, a la formulación de programas en la materia, al diseño de estrategias y líneas de acción propias, y a la transversalización en la asignación de sendas partidas en un Anexo particular del Presupuesto de Egresos de la Federación.

En octubre de 2018, un documento¹ del Sistema Nacional de Protección Integral (SNPINNA) apuntaba tres grandes logros, en tres años:

- **Visibilidad:** *De la problemática y de las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos humanos.*

- **Interés público:** *Establecer como una política integral la protección de los derechos de NNA, necesaria para la consolidación democrática.*

- **Avance legal e Institucional:** *Despliegue normativo con enfoque de derechos y autoridades*

De ese modo, se señalan como avances, entre otros, contar con:

- El sistema nacional de Protección Integral

- La Procuraduría Federal de Protección Integral
- 32 leyes estatales y 31 reglamentos.
- Un sistema nacional de información.
- 32 sistemas de protección.
- 1 752 sistemas municipales.
- 32 procuradurías de protección.
- Un anexo transversal en el PEF.
- 23 anexos presupuestales locales.

Sin duda, problemáticas como el trabajo infantil, pobreza, mortalidad infantil, inseguridad social y violencia en todas sus formas, aquejan al segmento poblacional que ronda los cuarenta millones, por lo que los retos que habrá de enfrentar la nueva administración están directamente relacionados con los *Objetivos Nacionales de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, 25 al 25 que en su momento aprobó el Sistema Nacional de Protección Integral, y que contempla *25 objetivos con indicadores y metas alcanzables al 2025, agrupados en 5 dominios: supervivencia, desarrollo, protección, participación e institucionalidad*, siendo corresponsables los tres órdenes de gobierno.

Pese a los logros internos, por comisión u omisión se corre el riesgo de que se registren retrocesos en diversos órdenes. El caso más notorio, reciente, ha sido la disminución presupuestal en el programa de estancias infantiles que ha desatado un sinnúmero de declaraciones a partir de su discusión y aprobación en diciembre pasado.

Lo cierto es que legisladoras y legisladores, junto con la ciudadanía han de estar atentos y dar la voz de alerta en caso de medidas que atenten contra los derechos de niñas, niños y adolescentes dada la acción de las administraciones federal y estatales, exigiendo si es el caso la restitución de los recursos presupuestales recortados o desviados a otros fines. O combatiendo cambios en los marcos jurídicos que signifiquen retrocesos.

Así, en el marco del trigésimo aniversario de su aprobación por la Asamblea General de la Organi-

zación de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989, y **29 de su entrada en vigor en México** –21 de octubre de 1990–, tengo a bien **proponer que esta LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión institucionalice el otorgar un reconocimiento a aquellos ciudadanos, organismos o entidades públicas y privadas que con su acción cotidiana promuevan y fortalezcan, por los diversos medios a su alcance, el respeto y el pleno ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.**

Por demás, de aprobarse la presente iniciativa, se propone que la entrega de dicho reconocimiento sea el 21 de octubre de cada año –que corresponde a la fecha de entrada en vigor de la Convención en nuestro país– lo que representaría la ocasión propicia para realizar un balance público anual de lo alcanzado durante los meses previos y llamar la atención hacia los retos urgentes habida cuenta que paralelamente son los días cuando regularmente el Congreso discute el paquete financiero del siguiente ejercicio fiscal, con un anexo presupuestal que merece la atención debida.

En tal virtud, tengo bien someter a consideración de esta Honorable representación el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un numeral 5 al artículo 261 del Reglamento de la Cámara de Diputados

Artículo Único. Se adiciona un numeral 5 al artículo 261 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como sigue

Título Octavo

...

Capítulo I

...

Capítulo II

De las Distinciones de la Cámara

Artículo 261.

1 a 4 ...

5. La Cámara otorgará anualmente el reconocimiento al mérito por el trabajo a favor de las niñas,

niños y adolescentes como titulares de derechos, a ciudadanas, ciudadanos, organismos o entidades públicas y privadas que con su acción cotidiana promuevan, fortalezcan, defiendan y protejan, por los diversos medios a su alcance, el ejercicio pleno de los derechos de niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo que establece el Decreto de su creación, así como el Reglamento que regule su entrega.

Transitorios

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

Segundo. La Cámara de Diputados contará con un plazo de noventa días contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para expedir el reglamento respectivo.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a los días 3 del mes de abril de 2019

Diputada Martha Elena García Gómez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, SUSCRITA POR LA DIPUTADA NOHEMÍ ALEMÁN HERNÁNDEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Nohemí Alemán Hernández, y las y los diputados del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, en ejercicio de la facultad que me otorga el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara

de Diputados, someto a consideración de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción VIII del artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, a fin de fomentar el respeto a los derechos de las personas con discapacidad.

Exposición de Motivos

El papel central que cumplen los medios de comunicación en la sociedad contemporánea es incuestionable. En este contexto, es fundamental que estos medios ofrezcan una visión acertada de la realidad, situación que muchas veces no sucede. Tal es caso de los estereotipos de las personas con discapacidad.ⁱ

Muchos canales “*incurren en una mala utilización del lenguaje y en una alta invisibilización de la temática, que es una forma importante de discriminar*”. Además, “*se cae en el error de ridiculizar o mostrar la discapacidad de una persona, cuando se trata de una persona con discapacidad*”.ⁱⁱ

La imagen de la discapacidad reflejada por los medios debe tender, “*a la seriedad y a la positividad, alejarse de prácticas nocivas de menoscabo hacia la dignidad de las personas que la viven*”.ⁱⁱⁱ

Las personas con discapacidad tanto a título personal y asociaciones representativas en nombre del colectivo, consideran que el trato que, con carácter general, reciben en los medios de comunicación, no es bueno. En jornadas, seminarios, conferencias, y similares, en las que he tomado parte, he recibido esta queja.^{iv}

Los medios son fundamentales para ayudar a normalizar la presencia de las personas con discapacidad en la sociedad. Normalización que aún se está por conseguir en muchos ámbitos, ya que la imagen de la discapacidad que se proyecta desde los medios, contribuye a la formación de actitudes en quienes la reciben, de ahí la importancia.^v

Es por ello, que esta Iniciativa tiene por objeto fomentar el respeto a los derechos de las personas con discapacidad, en la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información.

De acuerdo con las Jornadas Nacionales sobre Educación Audiovisual y Discapacidad, celebradas en Almería en abril de 2002, D Roberto Aparici, Catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, expuso que: “...*mientras continúen los patrones actuales de tratamiento en los medios de comunicación, se exacerbarán y perpetuarán los estereotipos, las actitudes, los prejuicios y la discriminación*”.^{vi}

En el mismo foro, el pedagogo D. Enrique Martínez Salanova expuso que los medios de comunicación tienen que servir para: “... *profundizar el conocimiento de la discapacidad y para concientizar sobre la necesidad de integración y normalización de las personas con discapacidad en la sociedad*”.^{vii}

Es entonces, que la relación entre medios de comunicación y discapacidad es una constante histórica. Por una parte, la discapacidad y las organizaciones que la representan han encontrado en los medios de comunicación un aliado permanente para exponer sus reivindicaciones o para crear estados de opinión favorable a sus derechos e intereses. De otra, la frecuencia con la que los medios de comunicación abordan las cuestiones referentes a la discapacidad ha tenido un notable crecimiento, corrigiendo enfoques poco afortunados o adaptando el lenguaje y los contenidos a los postulados que exigían las políticas sociales más modernas.^{viii}

Los derechos de la población con discapacidad figuran reconocidos y recogidos en todos los grandes corpus jurídicos de nuestro país y entidades federativas. Como sabemos en Las Naciones Unidas aprobaron en 2006 una Convención y un Protocolo sobre los derechos de las personas con discapacidad que ha sido ratificado por 100 países, entre ellos México, y se encuentra promulgada una ley que modifica y actualiza la legislación sobre los derechos de las personas con discapacidad.^{ix}

No obstante, a pesar de los avances jurídicos y cambios en la legislación en esta materia, la población con discapacidad y muy en concreto sus organizaciones representativas continúan buscando reivindicar un mejor tratamiento informativo, así como una presencia más frecuente y una imagen social apropiada y respetuosa para acelerar los procesos de inclusión de las personas con discapacidad.^x

En las sociedades más avanzadas es frecuente evaluar la calidad de sus políticas sociales en función del grado de inclusión de la población con discapacidad y de cómo los medios de difusión ya sea radio o televisión participan en los procesos de normalización de estos colectivos.^{xi}

En el plano de la legislación general, y en particular en lo que se refiere a las relaciones con los medios de comunicación, en el año 2006 se produjo un cambio radical con la promulgación de la *Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, en la que se establece la obligación ética de los medios de comunicación de colaborar a la visibilidad y a la plena integración de este importante segmento social. En México, como ya se mencionó la Convención entró en vigor el 3 de mayo de 2008, y como sabemos los Estados parte, son los países que han ratificado o se han adherido a un acuerdo internacional y están por lo tanto jurídicamente obligados a dar cumplimiento a sus disposiciones y México es un Estado Parte.

Es entonces, que esta reforma, busca estar con arreglo a la Convención y no constituye discriminación alguna, es decir, en realidad, esta modificación es obligatoria si se quiere lograr la igualdad y, por lo tanto, un Estado Parte como se mencionó se ve obligado a adoptar una serie de medidas legislativas y especiales en distintas esferas de la vida social.

Asimismo, de acuerdo con el *artículo 1 de la presente Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, su propósito es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

Asimismo, en el *artículo 2* de la Convención en comentario, se establece que: “...*la discriminación por motivos de discapacidad se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables...*”.

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

También, en el artículo 8 de la presente Convención se establece la obligación de la *toma de conciencia*:

1. Los Estados parte se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para:

a) Sensibilizar a la sociedad, incluso a nivel familiar, para que tome mayor conciencia respecto de las personas con discapacidad y fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de estas personas;

b) Luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad, en todos los ámbitos de la vida;

c) Promover la toma de conciencia respecto de las capacidades y aportaciones de las personas con discapacidad.

Es entonces, que, derivado de lo anterior, podemos concluir que es nuestra responsabilidad como legisladores actuar contra toda forma de discriminación y desigualdad a través de las reformas necesarias en la legislación para lograr un cambio estructural en favor de la igualdad y que permita que pueda trascender esta en los hechos.

Esta iniciativa es una invitación a que identifiquemos y analicemos las prácticas discriminatorias, reconocer sus patrones, distinguir las lógicas y los discursos que la sustentan para realizar las modificaciones necesarias desde el quehacer legislativo, hacia la inclusión, la equiparación de oportunidades y la igualdad de trato para las personas con discapacidad.

Es preciso promover el respeto de los derechos que les han sido reconocidos tanto en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* como en los *tratados internacionales de los que México es parte*, en el entendido de que su exigibilidad y justiciabilidad es fun-

damental para reconocer y aplicar en el orden jurídico interno el modelo social y de derechos humanos sobre la discapacidad, tal como lo dispone la *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*.

Es entonces, que las relaciones entre los medios de comunicación y la discapacidad tienen desde el año 2006 un marco de referencia manifiesto e indiscutible: la *Convención de Naciones Unidas*, que rigen para todos los países signatarios de su Tratado. Afortunadamente, sus redactores tuvieron en cuenta la trascendencia que los *medios de comunicación* tienen en todos los procesos de integración de las personas con discapacidad. En su artículo octavo, la Convención orienta la labor de los Estados en esta materia y como consecuencia de ellos fija los criterios y los objetivos que deben enmarcar la estrategia de relación entre medios y organizaciones representativas de la discapacidad. Siendo los objetivos prioritarios de la política de integración, según las Naciones Unidas, son:^{xii}

- La sensibilización de la sociedad para que tome mayor conciencia respecto a las personas con discapacidad y fomente el respeto de sus derechos y de su dignidad
- La lucha contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas nocivas

En particular, asumir y promover las capacidades de estas personas

Asimismo, en el artículo octavo de la Convención aborda además las medidas que los Estados firmantes han de poner en práctica y entre ellas figuran estas:^{xiii}

- Puesta en marcha de campañas efectivas de sensibilización pública
- Fomento en el sistema educativo de una actitud de respeto de los derechos de las personas con discapacidad
- **Instar a los medios de comunicación a que fundan una imagen compatible con los fines y propósitos de la Convención**
- Promover programas de formación sobre sensibilización que tengan en cuenta los derechos de estas personas

Es entonces, que el objetivo es involucrar a los medios de comunicación y a los profesionales del sector en la tarea de lograr un mejor tratamiento de la imagen pública de las personas con discapacidad y promover su respeto e inclusión de las personas con discapacidad en los medios. Estos son en síntesis los requerimientos que deben tener y los enfoques de toda política informativa relacionada con las personas con discapacidad.

Se han realizado diversas modificaciones en materia de discapacidad en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en materia de no discriminación, acceso a los servicios de telecomunicaciones, en igualdad de condiciones con los demás usuarios, en materia de derecho de las audiencias, es decir principalmente lo que respecta a accesibilidad e incluso en la fracción VIII del artículo 226 de la ley, estable acertadamente que a efecto de promover el libre desarrollo armónico e integral de niñas, niños y adolescentes, así como contribuir al cumplimiento de los objetivos educativos planteados en el artículo 3o. constitucional y otros ordenamientos legales, la programación radiodifundida dirigida a este sector de la población deberá fomentar el respeto a los derechos de las personas con discapacidad.

No obstante, de lo anterior en lo que respecta para la programación difundida a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, no establece el fomento al respeto de los derechos de las personas con discapacidad, como si quedo acertadamente establecido para niñas, niños y adolescentes, que la programación radiodifundida fomente el respeto a los derechos de las personas con discapacidad, siendo trascendental, entonces, actualizar también el artículo 223 para adicionar este derecho, ya que para la población adulta y público en general también es importante respetar la imagen de la discapacidad reflejada por los medios.

Si bien, en México se ha realizado un indudable esfuerzo por adecuar los comportamientos de los medios de comunicación a las inquietudes y reivindicaciones de las personas con discapacidad y a sus demandas de sus asociaciones representativas, incluso se han realizado experiencias pioneras en nuestro país en cuanto a integración y al protagonismo de las personas con discapacidad en los medios de comunicación, lo cual no ha sido suficiente y aún falta mucho por avanzar en esta materia.

Esto resulta más imperioso, al saber que gran parte de la población considera a los medios de comunicación como intérpretes y mediadores de la realidad, creadores de opinión, transformadores de valores, los medios componen la conciencia social, y educan, es innegable e indudable que la radio y la televisión ejercen una importante influencia. Y ahí está la razón por la que las personas con discapacidad, como muchos otros colectivos, reclaman estar presentes en ellos y estarlo con la frecuencia y sobretodo con el tratamiento adecuados, más cuando son 5.7 millones de personas padecen alguna discapacidad, es decir, el 5.1 por ciento de la población total en el país, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).^{xiv}

Es por ello, que, en síntesis, la iniciativa propone que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar el fomento al respeto a los derechos de las personas con discapacidad.

Es por lo anterior que la presente Iniciativa propone reformar la fracción VIII y se recorren las subsecuentes del artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, con el objeto de asegurar el derecho de toda persona a que la programación que se difunda a través de radiodifusión o televisión y audio restringidos, en el marco de la libertad de expresión y recepción de ideas e información, deberá propiciar el fomento al respeto a los derechos de las personas con discapacidad.

En Acción Nacional sabemos que las disposiciones antes mencionadas en los tratados internacionales en materia de toma de conciencia acerca de los derechos de las personas con discapacidad, establecen obligaciones específicas para el Estado mexicano en materia de derechos de las personas con discapacidad, utilizando los canales de comunicación apropiados, como los medios de comunicación, adaptándolas en todo momento a las normas que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales de los que México forma parte.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de Diputada Federal del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura de la Cáma-

ra de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Único. Se reforma la fracción VIII y se recorren las subsecuentes del artículo 223 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 223. ...

I. a VII. ...

VIII. Fomentar el respeto a los derechos de las personas con discapacidad;

VIII. a IX. ...

...

Transitorio

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

Notas

i Los medios de comunicación y la discapacidad, By admin in BlogPosted octubre 28, 2014 at, Incluyeme.com Inc 2013 – 2019, consultado por última vez el 13 de marzo del 2019 en

<https://www.incluyeme.com/sobre-incluyeme/>

ii Ibídem.

iii Dolors Montserrat, Los medios de comunicación, esenciales como vehículos de integración social de la discapacidad, II Jornada “Tratamiento Informativo de la Discapacidad”, Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, 05/04/2018, Madrid, medicospacientes.com/S.P.

iv Loles Díaz, Aledo, La representación de la discapacidad en los medios de comunicación, Cómo lograr una presencia más adecuada, Es autora de varios libros, entre ellos de Vivir con discapacidad. Guía de recursos, publicado por la Fundación ONCE en 1999, Comunicación e Ciudadanía, número 1, España, 2007.

v Ibídem.

vi Ibídem.

vii Loles Díaz, Aledo, La representación de la discapacidad en los medios de comunicación, Cómo lograr una presencia más adecuada, Es autora de varios libros, entre ellos de Vivir con discapacidad. Guía de recursos, publicado por la Fundación ONCE en 1999, Comunicación e Ciudadanía, n.º 1, España, 2007.

viii Medios de Comunicación y Discapacidad, El papel decisivo de los medios en los procesos de inclusión de las personas con discapacidad, Informe Tratamiento Informativo de la Discapacidad, mayo 2016, consultado en <http://fundacionaon.es/wp-content/uploads/2016/11/Informe-Tratamiento-Informativo-de-la-Discapacidad.pdf>

ix Ibídem.

x Ibídem.

xi Ibídem.

xii Medios de Comunicación y Discapacidad, El papel decisivo de los medios en los procesos de inclusión de las personas con discapacidad, Informe Tratamiento Informativo de la Discapacidad, mayo 2016, consultado en <http://fundacionaon.es/wp-content/uploads/2016/11/Informe-Tratamiento-Informativo-de-la-Discapacidad.pdf>

xiii Ibídem.

xiv Loles Díaz, Aledo, La representación de la discapacidad en los medios de comunicación, Cómo lograr una presencia más adecuada, Es autora de varios libros, entre ellos de Vivir con discapacidad. Guía de recursos, publicado por la Fundación ONCE en 1999, Comunicación e Ciudadanía, número 1, España, 2007.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 3 de abril de 2019.

Diputada Nohemí Alemán Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARÍA MARCELA TORRES PEIMBERT E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La diputada Marcela Torres Peimbert, y las y los diputados federales a la LXIV Legislatura e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para crear el Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Como resultado de la reforma hacendaria de 2013, el Estado aumentó su capacidad de recaudación y con ello logró disminuir la dependencia de la economía mexicana de los recursos derivados de la exportación de petróleo. Esta previsión permitió evitar una crisis económica derivada de la caída de los precios internacionales de petróleo.

Podemos afirmar que la recaudación tributaria de México hoy es eficaz y por lo tanto más parecida a la que se realiza en otros países con un desarrollo relativamente similar, y que la dependencia del petróleo traerá frutos de mediano y largo plazo.

Es indudable que el Congreso mexicano hizo un gran y profundo esfuerzo por fortalecer la hacienda pública y aunque el logro es loable, no es suficiente. La reforma hacendaria se hizo incompleta, porque a pesar de que las capacidades de recaudación crecieron, se dejó intocada la forma en la que el gobierno confecciona el presupuesto y ejerce el gasto, a saber, de manera discrecional, opaca y privilegiando los intereses políticos a la consecución de los fines del Estado y el bienestar general.

Se afirma lo anterior, porque todo individuo sobre el cual se imponen cargas presupuestales tienen el derecho de saber con exactitud cómo, cuándo y por qué se gastan. Ya desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, hace casi 230 años, se reconoce que: *“Todos los Ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.”*, desde ese entonces la Asamblea Nacional, representante del Pueblo francés, comprendió que en la obligación de pagar impuestos está implicado el derecho inalienable de todos los ciudadanos de conocer su destino. Los Parlamentos, Congresos o Cámaras legislativas que tengan esta función deberán salvaguardar este derecho de los ciudadanos.

Según la fracción IV, del artículo 74 de la CPEUM, la Cámara de Diputados tiene la facultad de exclusiva para *“...Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal...”* esta facultad obliga a la Cámara de Diputados, no solo a aprobar el PEF, sino a hacer un examen a consciencia respecto de todos sus elementos para aprobarlo o modificarlo, esta redacción publicada el 30 de agosto de 2004, tuvo como fin el fortalecer las facultades presupuestarias de la Cámara baja, frente a las prácticas que durante décadas ostentó el Ejecutivo Federal. Esta facultad puede ejercerse plenamente por la Cámara de referencia para realizar cualquier modificación al PEF ya sea para reorientar el gasto o alterarlos a conveniencia de la Cámara quien es quien tiene la representación presupuestal de los ciudadanos en nuestro sistema jurídico.

Para María Dolores Llop Ribalta, interventora de las Cortes de Aragón y del Justicia de Aragón *“...el papel protagonista del Parlamento adquiere todo su peso cuando de controlar los ingresos pasa a controlar también los gastos. Es decir, cuando surge el derecho de los ciudadanos no solo a consentir los tributos sino a conocer el destino dado a los mismos.*

Más adelante, hacia la segunda mitad del siglo XIX, y como consecuencia del mayor peso que los tributos tienen en la financiación de los gastos públicos se produce el desdoblamiento o bifurcación del principio de legalidad financiera. La ley de presupuestos mantiene

su carácter de autorización respecto de los gastos máximos que el ejecutivo puede realizar -principio de legalidad presupuestaria-, pero únicamente realiza una previsión acerca de los ingresos. El establecimiento y regulación de los ingresos públicos se producirá por normas específicas de vigencia indefinida principio de legalidad tributaria-”¹

En el caso del presupuesto mexicano, se puede observar que ninguno de estos dos principios fundamentales, el de legalidad presupuestaria ni el de legalidad tributaria, esto porque los montos máximos proyectados, analizados y aprobados por la Cámara de diputados en el PEF son sistemáticamente excedidos y con ello el derecho ciudadano de limitar al ejecutivo su destino y aplicación.

Para ejemplo basta observar el análisis que realizó Fundar, respecto al gasto en materia de publicidad oficial de cuatro años de los seis de este sexenio:

Año	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejercido	% Variación entre ejercido respecto de aprobado
2013	5,481.92	8,154.00	48.74%
2014	5,576.37	7,461.93	35.03%
2015	5,510.49	9,946.51	80.50%
2016	4,580.47	10,698.89	133.58% ²

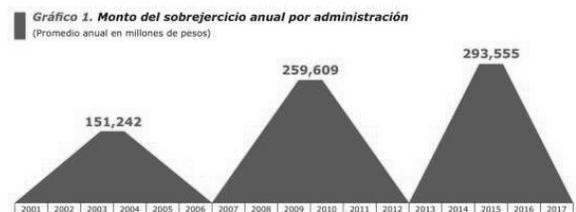
“En el periodo de análisis, los sobrejercicios en el presupuesto son una constante en el gasto de la publicidad oficial. Cifras definitivas de 2013 muestran que la variación entre el presupuesto ejercido respecto del aprobado es de casi 50%; para 2014, de 35%; para 2015 es de 80%, donde la diferencia significó más de 4 mil mdp; mientras que para 2016 la variación es de 133.58%, es decir, más de 6 mil mdp. En total, durante estos cuatro primeros años, el gobierno federal ha gastado 71.86% más de lo que se había presupuestado, es decir 15 mil 162 mdp adicionales”.²

La pregunta que subyace tras estas prácticas presupuestarias sistemáticas del Ejecutivo es ¿por qué la Cámara de Diputados nunca modificó la proyección en el presupuesto a pesar de que por lo menos en el corto plazo el gasto no se ajustó a lo presupuestado?, cabe señalar que este es tan solo uno de los rubros donde la proyección de gasto se excede en el ejercicio y al presupuesto siguiente la Cámara de Diputados no in-crepa la proyección.

En su estudio “Arquitectura del Ramo 23”, Mariana Campos, investigadora de la fundación México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. “En México los ejecutores del gasto público, principalmente el Poder Ejecutivo, gozan de una amplia discrecionalidad para gastar. En el periodo 2013-2017, es decir, en los años que lleva la administración actual, el gasto ejercido y acumulado del Gobierno Federal superó el presupuesto que se le aprobó para esos cinco años en 1.46 billones de pesos. Esto significa que, en promedio, en cada uno de esos años se gastaron alrededor de 293 mil millones de pesos más de lo aprobado. Esta situación se agrava cada administración; hace dos periodos este promedio de sobre gasto era de 151 mil millones de pesos.

Desde luego, es razonable modificar el presupuesto aprobado para garantizar el cumplimiento de metas, o bien para pagar en tiempo y forma obligaciones difíciles de estimar o cambiantes. Sin embargo, el viraje excesivo en el presupuesto es un mal síntoma; puede indicar falta de disciplina fiscal, deficiencias en la preparación y aprobación del presupuesto, o la falta de una revisión adecuada por parte del Congreso.

Uno de los efectos más perjudiciales de esta situación es el desincentivo que genera a la planeación efectiva de los programas. Pierde sentido planear cuando no es necesario someter al congreso, estimaciones realistas, en parte porque no será reclamado por los congresistas, y además porque todo puede adecuarse durante el ejercicio. Este esquema erosiona la supremacía del Poder Legislativo en los temas presupuestarios.”³



4

Debemos admitir que en un Estado Constitucional Democrático de Derecho, el gasto excesivo y descontrolado es enemigo de la representación, en palabras de Paloma Biglinio “la historia del presupuesto es la historia del Estado Constitucional porque la ley de presupuestos resume los principios básicos de esa forma de Estado entendido en un sentido amplio, es decir un modelo en que el poder del estado se divide, se limita

y se sujeta a derecho”⁵ y en palabras del Tribunal Constitucional Español refiriéndose a la importancia de la conexión entre presupuesto y democracia se dice “constituye la institución en que históricamente se han plasmado la luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de las potestad de aprobar los tributos e impuestos; después para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos”.⁶

Si bien es cierto el sobregasto y la divergencia entre presupuesto aprobado y ejercido no es un tema de la presente administración, ni reprochable solamente al Ejecutivo Federal -pues como se ha dicho con anterioridad es solapado por la Cámara de Diputados-, resulta necesario establecer límites a esta discrecionalidad, que ante la ausencia de legislación son utilizados en detrimento de la democracia y los derechos ciudadanos de saber el destino de los tributos que se pagan.

Según la OCDE, en la mayoría de países miembros la adecuación presupuestaria está limitada ya sea en la Constitución o por las Leyes secundarias, entre estos encontramos a Dinamarca, Finlandia, Corea, España, Suecia, Francia, Alemania, Japón, Nueva Zelanda y Estados Unidos, es decir, de ninguna manera el Ejecutivo tiene amplias facultades para modificar lo predispuesto por el presupuesto sancionado por el órgano parlamentario o equivalente.

Existen sistemas que podemos denominar “rígidos”, a saber, cualquier modificación presupuestaria que pretenda llevar a cabo el Ejecutivo o su equivalente, debe ser aprobada por el legislativo, en esa categoría encontramos a países como Estados Unidos, Corea y Japón. Asimismo, existen países “flexibles”, donde se establecen supuestos normativos en los que el Ejecutivo o su equivalente debe fundar y motivar la modificación y someterse al análisis, modificación y en su caso la aprobación de las modificaciones.

En el caso de México, esta facultad ha sido arrancada - ¿neutralizada? - de la Cámara de Diputados, para transferirse al ámbito del Ejecutivo, conclusión a la que se puede llegar tras encontrar gran parte de las reglas de la adecuación presupuestaria se encuentra en reglamentos.

La supremacía de la representación democrática del Congreso de la Unión en general y en particular del control presupuestario de la Cámara de los diputados quedó supeditada, por la falta de disposiciones y mecanismos para adecuar el presupuesto, al Ejecutivo, que en el caso de nuestro país sabemos que cuenta con gran poder. Esta extrema flexibilidad del sistema presupuestario mexicano, atípica de casi todas las democracias sólidas, explica en mucho los innumerables escándalos de corrupción, la ineficiencia del Estado mexicano en el combate a la pobreza y la mala redistribución del ingreso en la sociedad mexicana, en conclusión, es la raíz de los grandes problemas nacionales.

¿Pero se trata, en todo caso, de una omisión, de aquiescencia o complicidad de la Cámara de Diputados con el Ejecutivo; es esta mala praxis legislativa el resultado de décadas de presidencialismo exacerbado o de una democracia de partido hegemónico?, o simplemente es parte del funcionamiento del sistema tras la colusión de diversos agentes dentro de la clase política.

Podemos afirmar que la discrecionalidad y las pocas reglas de re asignación del presupuesto benefician a todos los actores políticos en mayor o menor medida, dando preferencia aquellos que pertenecen al partido del gobierno en turno y a veces castigando a aquellos que no se alinean políticamente al Ejecutivo. la manera de funcionar de las facultades presupuestarias de la Cámara parece una mezcla de todas las opciones anteriores. Estamos entonces en el peor de los mundos: falta de reglas, omisión y sumisión legislativa; uso político de la hacienda pública: la ley de la zanahoria y el garrote: te niego recursos si eres opositor del gobierno o te abro las arcas si eres aliado o parte de él.

La SHCP lejos de ser un órgano técnico que vele por la eficiencia presupuestal y del gasto, es hoy en día una institución gubernamental encargada de controlar y neutralizar al único ente Constitucionalmente facultado para hacer rendir cuentas al Ejecutivo, ya sea a través de la distribución de prebendas económicas que son utilizadas para beneficio personal de algunos diputados o para fines electorales.

La falta de ejercicio de estas facultades por parte de la Cámara baja, ha traído consigo diversas consecuencias nocivas en la consolidación de un Estado verdadera-

mente democrático, donde los pesos y contrapesos naturales se activen ante el dispendio de recursos o su mal ejercicio.

Debemos admitir que todos los partidos políticos, en su afán de competir electoralmente, han entrado en una lógica de complicidad con el Ejecutivo Federal. Prueba de ello: la existencia del ramo 23.

Nuestro país se encuentra ante un serio problema en materia de finanzas públicas, la falta de un análisis técnico hace que esta problemática pase desapercibida y por lo tanto no sea resuelta por los actores políticos. La incontrolada adquisición de deuda pública y su mal uso agravan la situación, tan solo entre 2012 y 2017, ésta aumentó 10 puntos porcentuales del PIB, sin que este endeudamiento signifique mayor gasto en rubros como salud, educación o inversión en infraestructura física, por el contrario la inversión que se hace en esta ha ido en decremento, para muestra de ello tan solo en 2018, por cada peso adquirido en deuda el Gobierno en turno destinó tan solo 56 centavos en inversión física cuando en 2012, hace tan solo 6 años se le destinaban 80.

Aunado a lo anterior debemos apuntar que tanto la calidad y composición del gasto público se continúa deteriorando. El sobregasto en el ramo 23 presentó su mayor gasto histórico durante el periodo 2013-2016, esto tan solo en tres programas que no cuentan con reglas de operación y cuya transparencia en su aplicación es sumamente cuestionable. Estos programas concentraron un presupuesto acumulado, aprobado por la Cámara de Diputados, de 22 mil millones de pesos, sin embargo, el ejecutivo terminó gastando 318 mil millones de pesos, a saber, 14 veces más de lo presupuestado originalmente.

En el escenario de corrupción e impunidad en el que vivimos, resulta sumamente peligroso que esas cantidades de presupuesto público sean asignadas a programas sin reglas de operación, objetivos claros, población beneficiaria, criterios de asignación. Más allá de todo esto no existe diagnóstico, análisis del impacto ni políticas públicas planeadas tras este enorme gasto.

Según el multicitado estudio de México Evalúa destacan dos escenarios, refiriéndose a las administraciones tanto de Felipe Calderón Hinojosa, como de Enrique Peña Nieto:

“El primer escenario corresponde con años regulares; sin elección federal en puerta. En estos se observaron comportamientos distintos en las dos administraciones: la administración anterior privilegió con mayores transferencias a los estados emanados del mismo partido, por encima de los estados gobernados por la oposición.

En cambio, la administración actual ha mostrado una diversidad de comportamientos, e incluso, el monto de transferencias fue mayor para los gobernadores de oposición. Lo anterior también puede obedecer a un comportamiento racional: los recursos discrecionales pueden tener utilidad para ganar simpatizantes, algo que debe considerarse cuando se busca aprobar reformas transformadoras. En esos casos puede ser valioso ganar aliados al apoyar gobierno políticamente relacionados con los opositores.

El segundo escenario corresponde al año previo a la elección presidencial (2011 y 2017), en donde ambas administraciones muestran el mismo comportamiento: el monto promedio de la transferencia se incrementa a los gobiernos estatales del mismo partido con respecto al monto promedio observado en otros años. Y el monto promedio de transferencia a los gobiernos estatales de los partidos de oposición disminuye. En el caso del gobierno federal panista, esto ocurrió más en las transferencias a los gobiernos estatales emanados del PRI, lo cual coincide con una etapa en la que encuestas ya registraban mayores probabilidades de triunfo para el candidato de ese partido.

En el caso del gobierno federal priista, se observó que el recorte al gasto de 2017 en esos programas afectó principalmente a los gobiernos estatales cuyos gobernadores emanaron del PAN.

El análisis por estado es consistente con los promedios observados en el análisis general. (...) cuando el PAN estaba en la presidencia, los subsidios más altos se transfirieron a los estados azules. Aquellas entidades federativas que no recibieron recursos eran de distinto partido.”

Según el análisis de México Evalúa, estas prácticas se agudizaron durante el presente sexenio si realizamos un comparativo de las cantidades transferidas a través

de subsidios a entidades federativas en 2011 y en 2017 (ambos años electorales) veremos la magnitud del dispendio de recursos, los moches, la reasignación de excedentes, el uso de remanentes provenientes del Banco de México.

Entidad Federativa	2011 PAN	2017 PRI
Sonora	2,059	1,284
Edomex	567	8,601
Oaxaca	330	2,928
Hidalgo	567	1,942
Puebla	867	2,056
Querétaro	913	1,490

Recursos remanentes

La Real Academia de la Lengua Española, define como remanente a como aquello *“Que queda o sobra”* o *“Parte que queda de algo”*.

Según el propio Banco de México, este puede tener *“tener ganancias o pérdidas a lo largo de su ejercicio. Al no tener propósito de lucro, el Banco de México, tras constituir reservas, está obligado a entregar al Gobierno Federal el importe de su remanente de operación si es que lo hay”*.

De acuerdo a la Auditoria de Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-2018, realizada por la Auditoria Superior de la Federación, el remanente de operación generado desde 2014 se ha enterado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de la Tesorería de la Federación, en cumplimiento a la Ley del Banco de México.

Con motivo de la revisión de las Cuentas Públicas 2015 y 2016, se realizaron auditorías números 38-GB “Constitución y Operación del Fondo de Inversión para Programas y Proyectos de Infraestructura del Gobierno Federal” y 62-GB “Remanente de Operación”, en las que se revisó la aplicación de esos recursos y se comprobó lo siguiente:

Año		Monto	Destino y Fundamento	Observaciones
Generación	Entero			
2014	2015	31,448,781.7	El 100.0% al Fideicomiso “Fondo de inversión para Programas y Proyectos de Infraestructura del Gobierno Federal”, de conformidad con las atribuciones establecidas en el artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación, una vez que se extinguió el Fideicomiso.	La SHCP no comprobó la aplicación de los 33,063,675.9 miles de millones de pesos (31,448,781.7 miles de millones de pesos del capital y 1,614,849.2 miles de millones de pesos de intereses) en programas y proyectos de infraestructura del Gobierno Federal una vez que se extinguió el fideicomiso.
2015	2016	239,093,766.6	El beneficio de la aplicación del 70.0% se reflejó al momento de la operación. Al 31 de diciembre de 2017 el Gobierno Federal tuvo que hacer uso del margen de endeudamiento por el H. Congreso de la Unión, razón por la cual el uso del remanente tuvo efecto parcial en las finanzas públicas	El beneficio de la aplicación del 70.0% se reflejó al momento de la operación. Al 31 de diciembre de 2017 el Gobierno Federal tuvo que hacer uso del margen de endeudamiento autorizado por el H. Congreso de la Unión, razón por la cual el uso del remanente tuvo un efecto parcial en las finanzas públicas.

Fuente: Informes de resultados de las auditorías números 38-GB “Constitución y Operación del Fondo de Inversión para Programas y Proyectos de Infraestructura del Gobierno Federal”, de la Cuenta Pública 2015, y 62-GB “Remanente de Operación”, de la Cuenta Pública 2016.

FEIP: Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios.

OFI: Organismos Financieros Internacionales.⁷

Ingresos Excedentes

De acuerdo con la fracción XXX, del artículo 2ª de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria por ingreso excedente se entiende: *“los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos o en su caso respecto de los ingresos propios de las entidades de control indirecto;”*

El presupuesto de egresos toma como base de su estructura a la Ley de Ingresos, la cual, como su nombre

lo señala, establece cuánto y de donde vendrá el dinero que se destine al gasto gubernamental durante un periodo presupuestal.

Aunque es imposible predecir con certeza absoluta cuáles serán los ingresos de un Estado, es posible -se entiende como una muy buena práctica presupuestal aunque no sucede en nuestro país durante décadas- es generar un estimado mucho más cercano a la realidad, la estrategia del Ejecutivo es subestimar siempre sus ingresos para reasignar los excedentes a discreción, esto derivado de que:

- a) El Legislativo no analiza, cuestiona o modifica profundamente el proyecto enviado por el Presidente;
- b) El ejecutivo, a través de reglamentos, tiene la facultad de reasignar los recursos excedentes, sin que esto sea cuestionado por quien aprueba el presupuesto.

Según México Evalúa: “la subestimación sistemática de los ingresos es resultado de una política deficiente sobre la asignación de los ingresos excedentes, aquellos que se obtengan durante el ejercicio del gasto sin haber sido considerados en el presupuesto aprobado. Cuando existe flexibilidad y discrecionalidad sobre su asignación, el gobierno buscará maximizar el tamaño de estos ingresos, por lo que tenderá a subestimar la cantidad de recursos que realmente va a recibir. Así durante el ejercicio podrá contar con mayores recursos adicionales y utilizarlos de la forma que le resulte más conveniente, sin rendición de cuentas al respecto.

(...)

Debe regularse de manera anticipada el destino de los ingresos excedentes siguiendo las buenas prácticas, como las que recientemente ya tienen que acatar los gobiernos locales. En contraste con las prácticas que sigue el Gobierno Federal, las entidades federativas y municipios cuentan con una ley promovida por el propio Gobierno federal que regula de manera específica que gastos se pueden financiar con dichos ingresos excedentes. Esta señala que deben destinarse en primer lugar a la amortización de deuda, en segundo a la inversión pública y en tercer lugar al ahorro. Esta práctica debiera adoptarse también a nivel federal.

Además, siguiendo el ejemplo de diversos países de la OCDE, los reportes del gasto financiado con ingresos excedentes deberían obedecer medidas específicas de transparencia para reportar su asignación de manera separada del resto de los gastos”⁸

La LPRH, erróneamente y vulnerando la supremacía de la Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto, señala en su artículo 19:

“Artículo 19.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos, con cargo a los excedentes que, en su caso, resulten de los ingresos autorizados en la Ley de Ingresos o de excedentes de ingresos propios de las entidades, conforme a lo siguiente:

I. Los excedentes de ingresos que resulten de la Ley de Ingresos, distintos a los previstos en las fracciones II y III de éste y el artículo siguiente, deberán destinarse en primer término a compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones; costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia con el monto estimado en la Ley de Ingresos correspondiente; así como a la atención de desastres naturales cuando el Fondo de Desastres a que se refiere el artículo 37 de esta Ley resulte insuficiente.

Las erogaciones adicionales necesarias para cubrir los incrementos en los apoyos a tarifas eléctricas a que se refiere la Ley de la Industria Eléctrica, con respecto a las estimaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos, procederán como ampliaciones automáticas con cargo a los ingresos excedentes a que se refiere esta fracción. Dichas ampliaciones únicamente aplicarán por el incremento en apoyos que esté asociado a mayores costos de combustibles.

El remanente de los ingresos excedentes a que se refiere la presente fracción, se destinará en los términos de la fracción IV de este artículo;

II. En el caso de los ingresos que tengan un destino específico por disposición expresa de leyes de ca-

rácter fiscal, o conforme a éstas se cuente con autorización de la Secretaría para utilizarse en un fin específico, ésta podrá autorizar las ampliaciones a los presupuestos de las dependencias o entidades que los generen, hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos que determinen dichas leyes o, en su caso, la Secretaría.

La Secretaría deberá informar a la Cámara de Diputados sobre las autorizaciones que emita en los términos de las leyes fiscales, para otorgar un destino específico a los ingresos excedentes a que se refiere esta fracción, dentro de los 30 días naturales siguientes a que emita dichas autorizaciones;

III. Los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas, hasta por los montos que autorice la Secretaría, conforme a las disposiciones aplicables.

En el caso de las entidades reconocidas como centros públicos de investigación, sus excedentes de ingresos propios se destinarán a las mismas, sin requerir autorización de la Secretaría, a la cual se le informará en cuanto a su monto, origen y criterios de aplicación.

IV. Los ingresos excedentes a que se refiere el último párrafo de la fracción I de este artículo una vez realizadas, en su caso, las compensaciones entre rubros de ingresos a que se refiere el artículo 21 fracción I de esta Ley, se destinarán a lo siguiente:

a) En un 25% al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas;

b) Se deroga.

c) En un 65% al Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, y

d) En un 10% a programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas. Dichos recursos se destinarán a las entidades federativas conforme a la estructura porcentual que se derive de la distribución del Fondo General de Participaciones reportado en la Cuenta Pública más reciente.

Los ingresos excedentes se destinarán a los Fondos a que se refieren los incisos a) y c) de esta fracción, hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar, respectivamente, una caída de la Recaudación Federal Participable o de los ingresos del Gobierno Federal. El monto de dichas reservas, en pesos, será igual al monto que resulte de multiplicar un factor de 0.04 para el caso del inciso a), y de 0.08 para el caso del inciso c), por la suma de las cantidades estimadas en el artículo 1 de la Ley de Ingresos en los conceptos correspondientes a impuestos totales y a las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo.

Los Fondos de Estabilización a que se refiere esta fracción se sujetarán a reglas de operación que deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, los recursos serán administrados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en calidad de fiduciario del fideicomiso público sin estructura orgánica establecido para tal efecto. Dicho fideicomiso contará con un Comité Técnico conformado por tres representantes de las entidades federativas y tres representantes del Gobierno Federal; la Presidencia de dicho Comité corresponderá a uno de los representantes de las entidades federativas.

La aplicación de los recursos de los Fondos se sujetará a lo dispuesto en el artículo 21, fracción II, de esta Ley, en los términos de las respectivas reglas de operación; asimismo dichos Fondos podrán recibir recursos de otras fuentes de ingresos establecidas por las disposiciones aplicables, sujetándose a los límites máximos para cada reserva a que se refiere esta fracción. En este último caso, una vez que las reservas alcancen su límite máximo, las contribuciones que tengan como destino los Fondos a que se refieren los incisos a) y c) de esta fracción, cambiarán su destino para aplicarse a lo previsto en la siguiente fracción de este artículo.

Cuando se realicen erogaciones con cargo a las reservas a que se refiere esta fracción, la restitución de las mismas tendrá prelación con respecto a los destinos previstos en la siguiente fracción;

V. Una vez que las reservas del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas alcancen su límite máximo, los recursos a que se refiere el artículo 87, fracción II, de esta Ley, así como los ingresos excedentes que tengan como destino dicho fondo serán destinados al fondeo de sistemas de pensiones de las entidades federativas. En el caso del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, una vez que sus reservas alcancen su límite máximo, los recursos a que se refiere el artículo 87, fracción I, de esta Ley, se destinarán a la Reserva del Fondo, mientras que los ingresos excedentes que tengan como destino el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, se podrán destinar a subsanar el déficit presupuestal del Gobierno Federal, a la amortización de pasivos del propio Gobierno Federal o al Fondo Nacional de Infraestructura, en la proporción que el Ejecutivo Federal determine.

Las erogaciones adicionales a que se refiere este artículo se autorizarán en los términos del Reglamento y sólo procederán cuando éstas no afecten negativamente el equilibrio presupuestario o, en su caso, no aumenten el déficit presupuestario.

El Ejecutivo Federal reportará en los informes trimestrales y la Cuenta Pública, las erogaciones adicionales aprobadas en los términos del presente artículo.”

Este es justamente el fundamento jurídico que incentiva al ejecutor del gasto a subestimar el gasto y redistribuirlo de manera discrecional e ineficiente, y resulta necesario crear mecanismos que terminen con esta práctica.

Reformas necesarias para efficientizar las erogaciones adicionales al Presupuesto de Egresos de la Federación

Derivado del análisis anterior es necesario realizar cambios en la legislación presupuestal a efecto de:

- Modificar las reglas a través de las cuales se reasignan las erogaciones adicionales ya sea por conducto de excedentes, deuda o remanentes;
- Establecer mecanismos que salvaguarden los recursos derivados de los subejercicios;

- Eliminar la posibilidad de sobreejercer recursos;
- Generar un ente técnico autónomo designado por la Cámara de Diputados, capaz de proveer insumos para la mejor toma de decisiones en materia presupuestal.

En su mayoría, los incentivos de endeudamiento están alineados para que los gobiernos adquieran deuda de manera irresponsable, cuestiones como: sesgo del déficit excesivo, visión cortoplacista y coyunturas políticas siempre empujan a los políticos a tomar decisiones de endeudamiento sin pensar en repercusiones de largo plazo. No es sino hasta la crisis del 2008 que gobiernos de otros países han tomado la decisión de establecer Consejos Fiscales, tal como se propone en esta iniciativa a través del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión.

La OCDE, en su artículo “Designing effective independent fiscal institutions” señala que las instituciones Fiscales. Independientes, sirven para promover buenas políticas fiscales y finanzas públicas sostenibles. Durante la pasada década su creación se ha triplicado en los países que conforman dicha organización y son consideradas como las innovaciones más importantes en la arquitectura de la gestión de las finanzas públicas.

Creación del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión.

Actualmente el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas no cuenta tanto con las capacidades como con las facultades y diseño institucional para llevar a cabo un análisis imparcial de largo plazo respecto de la política fiscal del gobierno, por esta razón la presente iniciativa tiene por objeto crear un Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión, con base en las mejores prácticas internacionales, dotada con autonomía técnica, presupuestal y de gestión así como con un comité directivo ciudadano de notables, quienes estarán al frente del mismo garantizando que la información generada por el Instituto sea confiable no solo para los legisladores sino para la opinión pública general respecto a los temas presupuestales que conoce el Congreso de la Unión.

El blindaje institucional de la selección del Consejo Directivo Instituto de Integridad y Equidad Presupues-

taria del Congreso de la Unión, permitirá que este órgano técnico se encuentre aislada de los intereses políticos y sea una verdadera autoridad en la materia presupuestal y sus implicaciones de corto, mediano y largo plazo.

La falta de un organismo de esta naturaleza ha ocasionado que diputados, senadores y sociedad civil no cuenten con una fotografía completa de la política fiscal en nuestro país, también genera que la planeación sea a corto plazo.

La falta de legitimidad de las instituciones del Estado mexicano, hacen necesario incluir perfiles ciudadanos que sean electos por un Comité de designaciones autónomo con los más altos perfiles de autonomía y conocimiento.

El Consejo Directivo del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión es un órgano técnico que no toma decisiones políticas, sino que con su trabajo genera insumos confiables para la toma de decisiones en materia presupuestal de ambas Cámaras. Este Consejo contará con un secretariado técnico altamente capacitado que será capaz de coadyuvar con las tareas asignadas por la ley.

Al día de hoy, resulta necesario sacar al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la esfera de los partidos políticos y sus intereses, esto con el fin de que no sea utilizado para dañar o beneficiar a al gobierno en curso.

El Instituto tiene la vocación de divulgar información imparcial y precisa respecto a la política presupuestal contenida en el presupuesto que envía el gobierno en curso, con ello se busca que el Instituto sea una autoridad en la materia capaz de influir en las decisiones que se toman tanto en la Cámara como en el Ejecutivo Federal.

Las condiciones políticas y la economía globalizada requieren de una institución apartidista que realice no solo el análisis sino también la evaluación de la política de ingresos, gasto y deuda y que además sea una autoridad en la materia con la capacidad y el prestigio suficiente para informar a la opinión pública respecto a las consecuencias e impactos de las políticas fiscales adoptadas por uno u otro gobierno. En resumen, un

Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión es un nuevo actor en la arena pública que ayuda a los actores políticos a tomar mejores decisiones que se generarán con base en los estudios y evidencias que construya. Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el numeral 3 del artículo 49 y se adicionan los artículos 55 Bis, 55 Ter, 55 Quater, 55 Quintus, 55 Sexies, 55 Septies, 55 Octies, 55 Nonies, 55 Decies, 55 Undecies, 55 Duodecies, 55 Quaterdecies, 55 Quindecies, 55 Sexdecies, 55 Septendecies, 55 Octodecies y 55 Novodecies a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el numeral 3 del artículo 49 y se adicionan los artículos 55 Bis, 55 Ter, 55 Quater, 55 Quintus, 55 Sexies, 55 Septies, 55 Octies, 55 Nonies, 55 Decies, 55 Undecies, 55 Duodecies, 55 Quaterdecies, 55 Quindecies, 55 Sexdecies, 55 Septendecies, 55 Octodecies Y 55 Novodecies a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 49. ...

1. a 2. ...

3. La Cámara contará también, en el ámbito de la Secretaría General y adscritos a la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con los centros de estudios de derecho e investigaciones parlamentarias; de estudios sociales y de opinión pública; de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, y de estudios para el logro de la igualdad de género.

4. ...

Artículo 55 Bis. El Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión es un órgano con autonomía técnica, presupuestal y de gestión adscrito a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para el ejercicio de sus facultades y funciones cuenta con un Consejo Directivo y un Secretariado técnico, mismos que serán designados conforme a lo que dispone esta Ley.

Artículo 55 Ter. El Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión tiene las siguientes funciones:

I. Analizar y evaluar la política de ingresos, gasto y deuda proyectada en el Paquete Económico por el Ejecutivo Federal, en tres momentos:

a) Previo a su aprobación, con el fin informar tanto a los diputados, como a la ciudadanía las consecuencias e impacto que puede tener la política fiscal adoptada por el gobierno en turno;

b) Durante su ejercicio cuando el Ejecutivo solicite a la Cámara de Diputados adecuaciones al Presupuesto de Egresos aprobado;

c) Posterior a su ejercicio para evaluar el cumplimiento de sus metas y objetivos.

II. Emitir recomendaciones de política fiscal no vinculantes para los integrantes del Congreso, basadas en hallazgos y evidencia para la toma de mejores decisiones;

III. Informar los costos y beneficios de corto mediano y largo plazo respecto de las políticas fiscales;

IV. Elaborar el estudio de viabilidad financiera e impacto presupuestal de las iniciativas y decretos propuestas tanto por el Ejecutivo Federal como de las Cámaras del Congreso de la Unión conforme a los criterios establecidos en el artículo....

V. Participar con voz, pero sin voto durante todo el proceso de aprobación del Paquete Económico;

VI. Acceder sin ninguna restricción a la información que genere Presupuestal que requiera de las entidades, órganos o Poderes de la Unión;

VII. Opinar y realizar propuestas, a través de su participación en el proceso de dictaminación del Paquete Fiscal;

VIII. Proponer a la Cámara de Diputados, a través de su participación en las Comisiones que aprueban el Paquete Fiscal, para su consideración:

a) Un análisis pormenorizado de las áreas de oportunidad y mejora de la proyección de los ingresos, egresos y deuda contenidas en el Paquete Fiscal;

b) Análisis histórico y prospectivo de los niveles de deuda y sus riesgos a corto, mediano y largo plazo;

c) Una visión de las consecuencias de corto, mediano y largo plazo de la política fiscal inherente al Paquete Fiscal;

d) Impacto presupuestal de corto, mediano y largo plazo de las políticas públicas propuestas por el Ejecutivo Federal;

e) Proyectos de mejora a los instrumentos, lineamientos y mecanismos de análisis y aprobación del Paquete fiscal.

IX. Proponer a la Cámara de Diputados, a través de su participación en las Comisiones encargadas de la aprobación del Paquete Fiscal, mecanismos para que la sociedad participe en el diseño, evaluación y aprobación del Paquete Fiscal;

X. Llevar un registro voluntario de las organizaciones de la sociedad civil que deseen colaborar de manera coordinada con los documentos que realiza el Consejo para establecer una red de participación ciudadana, conforme a sus normas de carácter interno;

XI. Establecer indicadores y metodologías para la medición y seguimiento, así como para la evaluación del cumplimiento de la política económica, nivel de endeudamiento, recaudación y redistribución del ingreso;

XII. Proponer mecanismos de articulación entre la Cámara de Diputados y las organizaciones de la sociedad civil, la academia y grupos ciudadanos para el análisis, debate y aprobación del Paquete Fiscal;

XIII. Promover la colaboración con instituciones en la materia, con el propósito de elaborar investigaciones sobre las políticas presupuestales, los niveles de endeudamiento, el ejercicio del presupuesto, la recaudación y demás temas relativos;

XIV. Presentar previo a la aprobación del paquete fiscal y durante su debate en Comisiones de la Cámara de Diputados un informe técnico, en el cual evaluará a detalle la viabilidad de la política de ingresos, gasto y deuda;

XV. Elaborar estimaciones de indicadores macroeconómicos para cada paquete económico;

XVI. Elaborar análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas de largo plazo;

XVII. Ser la instancia de vinculación de la Cámara de Diputados con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con la materia de ingresos, gasto y deuda.

XVIII. Realizar otros estudios que considere pertinentes en materia de política fiscal.

XIX. Analizar los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda que presenta trimestralmente el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara y presentar reporte a la misma sobre los resultados de dichos análisis;

XX. Analizar el informe anual de acciones y resultados de la ejecución del plan nacional de desarrollo en los aspectos relacionados con las finanzas públicas, así como el contenido de éste al inicio del período presidencial y dar cuenta a la Cámara de tales trabajos, a través de las comisiones con competencia en estos aspectos;

XXI. Analizar las iniciativas de presupuesto, Ley de Ingresos, leyes fiscales y Criterios Generales de Política Económica que presente el Ejecutivo a la Cámara, así como el Informe y las Tarifas de comercio exterior y, en general, sobre los aspectos comprendidos en el segundo párrafo del artículo 131 constitucional, que presente el mismo Ejecutivo. El Centro recibirá las iniciativas mencionadas por conducto de las comisiones correspondientes de la Cámara;

XXII. Elaborar los análisis, proyecciones y cálculos que le sean requeridos por las comisiones sobre el tema de finanzas públicas, conforme a los criterios establecidos en el artículo 55 Quater;

XXIII. Proporcionar a las comisiones de la Cámara, a los grupos parlamentarios y a los diputados la información que requieran para el ejercicio de sus funciones constitucionales en materia de finanzas públicas;

XXIV. Recabar y organizar la información de carácter económico, procedente de organismos públicos y privados, para hacer accesible la misma a la Cámara y a sus diversas comisiones y grupos parlamentarios;

XXV. Asesorar a las comisiones de la Cámara cuando éstas requieran información en materia económica de parte de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, conforme a lo prescrito en la Ley Orgánica y el Reglamento, con el propósito de mejorar la calidad y cantidad de los datos para el desempeño de las funciones de los diputados;

XXVI. Solicitar a la entidad de fiscalización superior de la federación la información que estime necesaria, a través y con autorización expresa del pleno de la Comisión de la Cámara que se coordina con ella;

XXVII. Realizar estudios sobre los temas directamente relacionados con las finanzas públicas, abarcando los que por su naturaleza tengan relación con éstos, a petición de las comisiones de la Cámara o por iniciativa propia;

XXVIII. Participar en las actividades de capacitación que comprende la formación, actualización y especialización de los funcionarios del Servicio;

XXIX. Procesar la información de su especialidad que se integrará a un sistema informático a su cargo; y

XXX. Presentar a la Mesa Directiva los requerimientos presupuestales para el desempeño de sus funciones, a efecto de que se considere en el anteproyecto de presupuesto de la Cámara.

Todos los estudios, insumos, trabajos, opiniones, recomendaciones, así como sus metodologías serán públicos y deberán ser difundidos a la ciudadanía a través de los medios de comunicación que para tal efecto el consejo estime pertinentes.

Artículo 55 Quater. El Consejo Directivo del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión, a efecto de evitar la saturación de trabajo respecto al ejercicio de las facultades a las que se refieren las fracciones IV y XIV del artículo 46 Ter, priorizará su realización siempre y cuando:

- I. El monto del impacto presupuestal sea significativo para la Hacienda pública;
- II. Exista un impacto en las finanzas públicas;
- III. Sea un tema prioritario de política pública del gobierno en curso;
- IV. Este contenido en una iniciativa preferente del Ejecutivo;
- V. La propuesta tenga viabilidad jurídica y política;
- VI. La solicitud se haga por alguno de los órganos directivos de la Cámara de Diputados;

Artículo 55 Quintus. Al frente del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión habrá un Consejo Directivo designado conforme a lo previsto por esta Ley.

Artículo 55 Sexies. Para ser Integrante del Consejo Directivo del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión se requiere satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- II. Tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;
- IV. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;

V. No haber sido Secretario de Estado, Fiscal o Procurador General de la República, de la Ciudad de México; Senador, Diputado Federal; Titular del Ejecutivo de alguna entidad federativa; titular o en su caso comisionado de algún órgano constitucionalmente autónomo; dirigente de algún partido político, no haber sido tesorero, titular de las finanzas o de la administración de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular durante los ocho años previos al día de su nombramiento;

VI. Contar al momento de su designación con una experiencia efectiva de diez años en actividades o funciones relacionadas con finanzas públicas, administración pública, contaduría gubernamental, auditoría y fiscalización;

VII. Contar el día de su designación, con título de antigüedad mínima de diez años, y cédula profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades en materia de finanzas públicas, administración pública, contaduría gubernamental, auditoría y fiscalización, y

VIII. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado.

Artículo 55 Septies. El Consejo Directivo del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión estará integrado por cinco ciudadanos de probidad, prestigio y experiencia probada que se hayan destacado por su contribución en las finanzas públicas, la administración pública, la contaduría gubernamental, auditoría y fiscalización.

En el nombramiento de los integrantes de este Consejo se deberá garantizar la autonomía, objetividad y equidad de género.

Los Consejeros durarán en su encargo ocho años, con posibilidad de reelección por un periodo de cuatro años más y serán renovados de manera escalonada, y sólo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en esta Ley o en la normatividad relativa a las faltas administrativas graves.

Artículo 55 Octies. Los integrantes del Consejo Directivo del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión serán nombrados conforme al siguiente procedimiento:

I. La Cámara de Diputados, a través de las Comisiones de Vigilancia y de la Auditoría; de Hacienda y Crédito Público; y de Presupuesto y Cuenta Pública, constituirán una Comisión de selección integrada por nueve mexicanos, por un periodo de ocho años, de la siguiente manera:

a) Convocarán a las instituciones de educación superior y de investigación, para proponer candidatos a fin de integrar la Comisión de selección, para lo cual deberán enviar los documentos que acrediten el perfil solicitado en la convocatoria, en un plazo no mayor a quince días, para seleccionar a cinco miembros basándose en los elementos decisivos que se hayan plasmado en la convocatoria, tomando en cuenta que se hayan destacado por su contribución en materia de finanzas públicas, administración pública, contaduría gubernamental, auditoría y fiscalización.

b) Convocará a organizaciones de la sociedad civil especializadas en materia económica, de fiscalización y de rendición de cuentas, para seleccionar a cuatro miembros, en los mismos términos del inciso anterior.

El cargo de miembro de la Comisión de selección será honorario. Quienes funjan como miembros no podrán ser designados como integrantes del Consejo Fiscal Ciudadano de la Cámara de Diputados por un periodo de ocho años contados a partir de la disolución de la Comisión de selección.

II. La Comisión de selección deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo.

Para ello, definirá la metodología, plazos y criterios de selección de los integrantes del Consejo Fiscal Ciudadano de la Cámara de Diputados y deberá hacerlos públicos; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:

- a) El método de registro y evaluación de los aspirantes;
- b) Hacer pública la lista de las y los aspirantes;
- c) Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;
- d) Hacer público el cronograma de audiencias;
- e) Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en la materia, y
- f) El plazo en que se deberá hacer la designación que al efecto se determine, y que se tomará, en sesión pública, por el voto de la mayoría de sus miembros.

En caso de que se generen vacantes imprevistas, el proceso de selección del nuevo integrante no podrá exceder el límite de noventa días y el ciudadano que resulte electo desempeñará el encargo por el tiempo restante de la vacante a ocupar.

Artículo 55 Nonies. El Consejo Directivo del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión se reunirá, previa convocatoria de su Presidente o cuando así se requiera a petición de la mayoría de sus integrantes. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes y en caso de empate, se volverá a someter a votación, y en caso de persistir el empate se enviará el asunto a la siguiente sesión.

Artículo 55 Decies. El Consejo Directivo del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión elegirá a su Presidente, quien durará en su encargo 3 años y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Representar al Instituto ante autoridades federales y locales, entidades federativas, municipios, y alcaldías de la Ciudad de México; y demás personas físicas y morales, públicas o privadas;
- II. Elaborar el proyecto de presupuesto anual del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión atendiendo a las previsiones

del ingreso y del gasto público federal y las disposiciones aplicables;

III. Administrar los bienes y recursos a cargo del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión y resolver sobre la adquisición y enajenación de bienes muebles y la prestación de servicios de la misma, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 134 Constitucional, sus leyes reglamentarias y a lo previsto en la Ley General de Bienes Nacionales, así como gestionar la incorporación, destino y desincorporación de bienes inmuebles del dominio público de la Federación, afectos a su servicio;

IV. Aprobar el programa anual de actividades y el plan estratégico, que abarcará un plazo mínimo de 3 años. Una vez aprobados serán enviados al Pleno de la Cámara de Diputados para su conocimiento;

V. Expedir de conformidad con lo establecido en esta Ley y hacerlo del conocimiento de la Comisión, el Reglamento Interior del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión, en el que se distribuirán las atribuciones a sus unidades administrativas y sus titulares, además de establecer la forma en que deberán ser suplidos estos últimos en sus ausencias, su organización interna y funcionamiento, debiendo publicarlo en el Diario Oficial de la Federación;

VI. Expedir los manuales de organización y procedimientos que se requieran para la debida organización y funcionamiento del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión, los que deberán ser conocidos previamente por el Pleno de la Cámara de Diputados y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, expedir las normas para el ejercicio, manejo y aplicación del presupuesto del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión, ajustándose a las disposiciones aplicables del Presupuesto de Egresos y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como informando al Pleno de la Cámara de Diputados sobre el ejercicio de su presupuesto, y cuando la Mesa Directiva le requiera información adicional;

VII. Nombrar al personal de mando superior del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión, quienes no deberán haber sido sancionados con la inhabilitación para el ejercicio de un puesto o cargo público;

VIII. Expedir aquellas normas y disposiciones que esta y otras Leyes le confieren al Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión; así como establecer los elementos que posibiliten la adecuada rendición de cuentas y la práctica idónea de sus facultades y funciones;

IX. Ser el enlace entre el Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión y las Comisiones y órganos directivos de la Cámara;

X. Solicitar a los servidores públicos la información que con motivo del presupuesto y su ejercicio se requiera;

XI. Celebrar convenios interinstitucionales con entidades homólogas extranjeras para la mejor realización de sus atribuciones;

XII. Dar cuenta comprobada a la Cámara, a través del Pleno, de la aplicación de su presupuesto aprobado, dentro de los treinta primeros días del mes siguiente al que corresponda su ejercicio;

XIII. Expedir la política de remuneraciones, prestaciones y estímulos del personal de confianza del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión, observando lo aprobado en el Presupuesto de Egresos correspondiente y a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;

XIV. Elaborar para su envío al Pleno de la Cámara de Diputados el plan estratégico del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión;

XV. Establecer los mecanismos necesarios para fortalecer la participación ciudadana en la elaboración del Paquete Fiscal;

XVI. Elaborar en cualquier momento estudios y análisis, publicarlos, así como divulgarlos en medios de comunicación y ante la opinión pública; y

XVII. Las demás que señale esta Ley y demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 55 Undecies. El Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión será auxiliada en sus funciones por un secretario técnico, así como por los titulares de unidades, directores generales y demás servidores públicos que al efecto señale el Reglamento Interior del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión, de conformidad con el presupuesto autorizado. En dicho Reglamento se asignarán las facultades y atribuciones previstas en esta Ley.

Artículo 55 Duodecies. Para ejercer el cargo de Secretario Técnico se deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b. Tener por lo menos treinta y dos años cumplidos al día de su designación;
- c. Cumplir los requisitos señalados en las fracciones III a V y VIII para el Titular de la Auditoría Superior de la Federación;
- d. Contar, el día de su designación, con antigüedad mínima de siete años, con título y cédula profesional de contador público, licenciado en derecho, abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título y cédula profesional relacionado con las actividades de fiscalización, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- e. Contar al momento de su designación con experiencia comprobable de, al menos, siete años en actividades o funciones relacionadas con: el control y fiscalización del gasto público; política presupuestaria; evaluación del gasto público; del desempeño y de políticas públicas; administración financiera, o manejo de recursos, y
- f. Gozar de buena reputación, no haber sido condenado por algún delito doloso o sancionado administrativamente por faltas graves.

Artículo 55 Terdecies. Los integrantes del Consejo Directivo, así como el Secretario Técnico, durante el ejercicio de su cargo, tendrán prohibido:

- I. Formar parte de partido político alguno, participar en actos políticos partidistas y hacer cualquier tipo de propaganda o promoción partidista;
- II. Desempeñar otro empleo, cargo o comisión en los sectores público, privado o social, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas, de beneficencia, o Colegios de Profesionales en representación del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión.

Artículo 55 Quaterdecies. Los integrantes del Consejo Directivo del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión y el Secretario Técnico podrán ser removidos de su cargo por las siguientes causas:

- I. Ubicarse en los supuestos de prohibición establecidos en el artículo anterior;
- II. Ausentarse de sus labores por más de un mes sin mediar aviso a la Cámara de Diputados;
- III. Aceptar la injerencia de los partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y de esta circunstancia, conducirse con parcialidad en ejercicio de sus facultades y funciones;
- IV. Obtener una evaluación del desempeño poco satisfactoria sin justificación, a juicio de la Comisión, durante dos ejercicios consecutivos, e
- V. Incurrir en cualquiera de las conductas consideradas faltas administrativas graves, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como la inobservancia de lo previsto en el artículo 3 de la presente Ley.

Artículo 55 Quincecies. La Cámara de Diputados dictaminará sobre la existencia de los motivos de la remoción de cualquiera de los integrantes del Consejo Directivo del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión por causas graves de responsabilidad, y deberá dar derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

El Secretario Técnico y cualquier otro funcionario adscrito al Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión podrán ser removidos por las causas graves a que se refiere el artículo anterior, por el Consejo Directivo.

Artículo 55 Sexdecies. El Consejo Directivo del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión podrá adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en su Reglamento Interior. Los acuerdos en los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 55 Septendecies. El Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión contará con un servicio profesional de carrera, debiendo emitir para ese efecto un estatuto que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 55 Octodecies. El Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión elaborará su proyecto de presupuesto anual que contenga, de conformidad con las previsiones de gasto, los recursos necesarios para cumplir con su encargo, el cual será remitido por el Presidente del Consejo Directivo al Pleno de la Cámara a más tardar el 15 de agosto, para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos para el siguiente ejercicio fiscal. El Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión ejercerá autónomamente su presupuesto aprobado con sujeción a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente y las demás disposiciones que resulten aplicables.

El Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión publicará en el Diario Oficial de la Federación su normatividad interna conforme a las disposiciones legales aplicables.

Artículo 55 Novodecies. Los servidores públicos del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión se clasifican en trabajadores de confianza y trabajadores de base, y se regirán por el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Artículo Segundo. Se reforma el tercer párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Artículo 18.- ...

...

Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del **Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión**, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente.

...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas aquellas disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a lo previsto en el presente Decreto.

Tercero. Los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros que actualmente tiene la Cámara de Diputados en el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, pasarán a formar parte del Instituto de Integridad y Equidad Presupuestaria del Congreso de la Unión, garantizado los derechos laborales, así como la antigüedad de los servidores públicos adscritos a dichas áreas.

Cuarto. La Cámara de Diputados deberá realizar las adecuaciones reglamentarias necesarias para armonizar el presente Decreto, dentro de los 30 días posteriores a la publicación del mismo en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Llop Ribalta, María Dolores, "El Control Presupuestario en el Parlamento, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y Estado Autonómico, Zaragoza, España, p. 3."

2 Fundar, Centro de Análisis e Investigación, El Gasto en Publicidad Oficial del Gobierno Federal de 2013 a 2016, México 2017, p. 14, consultado en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/P.O.2013-2016oK2.pdf>

3 Campos Mariana et. al., Arquitectura del Ramo 23, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C., México 2018, p. 4., recuperado en:

file:///Users/lalostorres/Downloads/2018_02_27_Caja_Negra2.0_Documento.pdf 10 de septiembre de 2018.

4 Ídem.

5 Cfr. Llop Ribalta, María Dolores, “El Control Presupuestario en el Parlamento, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y Estado Autonómico, Zaragoza, España, p. 4.”

6 Cfr. Llop Ribalta, María Dolores, “El Control Presupuestario en el Parlamento, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y Estado Autonómico, Zaragoza, España, p. 5.”

7 Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-0063-2018, Auditoría Superior de la Federación

8 Campos Mariana et. al., Arquitectura del Ramo 23, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C., México 2018, p. 33, recuperado en:

file:///Users/lalostorres/Downloads/2018_02_27_Caja_Negra2.0_Documento%20(1).pdf 12 de septiembre de 2018.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, honorable Cámara de Diputados, a los 3 días del mes de abril de dos mil diecinueve.

Diputada Marcela Torres Peimbert (rúbrica)

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Mario Delgado Carrillo, presidente, MORENA; Juan Carlos Romero Hicks, PAN; René Juárez Cisneros, PRI; Olga Juliana Elizondo Guerra, PES; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Izcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, MOVIMIENTO CIUDADANO; Verónica Beatriz Juárez Piña, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM;

Mesa Directiva

Diputados: Porfirio Muñoz Ledo, presidente; vicepresidentes, María de los Dolores Padierna Luna, MORENA; Marco Antonio Adame Castillo, PAN; Dulce María Sauri Riancho, PRI; secretarios, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Mariana Dunyaska García Rojas, PAN; Sara Rocha Medina, PRI; Héctor René Cruz Aparicio, PES; Lizeth Sánchez García, PT; Carmen Julieta Macías Rábago, MOVIMIENTO CIUDADANO; Mónica Bautista Rodríguez, PRD; Lyndiana Elizabeth Burgarín Cortés, PVEM; Lilia Villafuerte Zavala, SP.

Secretaría General**Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>