

## CONTENIDO

### Iniciativas

- 3** Que reforma el artículo 111 de la Ley de Migración, a cargo de la diputada Nelly Maceda Carrera, del Grupo Parlamentario del PT
- 6** Que expide la Ley General para la Coordinación, Planeación y Desarrollo de las Zonas Metropolitanas, a cargo de la diputada Raquel Bonilla Herrera, del Grupo Parlamentario de Morena
- 34** Que reforma el artículo 107 de la Ley de Migración, a cargo de la diputada Nelly Maceda Carrera, del Grupo Parlamentario del PT
- 39** Que reforma los artículos 12 a 14 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Anita Sánchez Castro, del Grupo Parlamentario de Morena
- 41** Que reforma el artículo 140 de la Ley de Migración, a cargo de la diputada Nelly Maceda Carrera, del Grupo Parlamentario del PT
- 43** Que reforma el artículo 163 de la Ley Aduanera, a cargo del diputado Agustín García Rubio, del Grupo Parlamentario de Morena
- 47** Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Armando Contreras Castillo, del Grupo Parlamentario de Morena
- 53** Que reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Érika Vanessa del Castillo Ibarra, del Grupo Parlamentario de Morena
- 72** Que adiciona el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, suscrita por los diputados Rosalinda Domínguez Flores y Daniel Gutiérrez Gutiérrez, del Grupo Parlamentario de Morena
- 74** Que reforma diversas disposiciones de la Ley Minera, a cargo del diputado Heriberto Marcelo Aguilar Castillo, del Grupo Parlamentario de Morena
- 79** Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a cargo de la diputada Claudia Tello Espinosa, del Grupo Parlamentario de Morena

**Pase a la página 2**

## Anexo IV

**Martes 3 de diciembre**

- 87** Que reforma diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Manuel López Castillo, del Grupo Parlamentario de Morena
- 91** Que reforma los artículos 113 y 151 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Manuel López Castillo, del Grupo Parlamentario de Morena
- 94** Que reforma diversas disposiciones del decreto por el que se expide la Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley de Instituciones de Crédito, publicado en el DOF el 13 de agosto de 2009, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Morena
- 102** Que reforma los artículos 8 y 260 del Reglamento de la Cámara de Diputados, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Morena
- 104** Que adiciona el artículo octavo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el DOF el 12 de enero de 2012, suscrita por los diputados Carlos Torres Piña y Alejandro Carvajal Hidalgo, del Grupo Parlamentario de Morena

## Iniciativas

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 111 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA NELLY MACEDA CARRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita Nelly Maceda Carrera, Diputada del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, e integrante de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 111 de la Ley de Migración.

### Exposición de Motivos

Hoy en día los flujos migratorios son complejos, es decir hay personas que migran por cuestiones laborales y económicas, pero también hay un aumento sustancial de personas que se encuentran huyendo de su país de origen, por situaciones de violencia social, guerra o por temores fundados de que su vida está en peligro y no se les puede garantizar la protección necesaria en su país de origen, lo que en México les da derecho a ser solicitantes de la condición de refugiados o personas con necesidades de protección internacional.<sup>1</sup>

La mayor cantidad de personas en contexto de migración que salen o transitan por nuestro país se dirigen a los Estados Unidos de América. La cercanía, la amplia frontera que nos divide y las condiciones de vida que suponen existen en ese país, son un aliciente para emprender el viaje y dejarlo todo, bienes, familia e incluso su país de origen.

Actualmente, México es parte importante del corredor migratorio más transitado en el planeta. Su vecindad con los Estados Unidos de América, el principal país receptor de migrantes, lo convierte en un territorio no sólo de origen, sino de tránsito y de retorno de personas en situación de movilidad humana, en específico de las y los trabajadores migratorios y sus familias, así como de personas con necesidad de protección internacional, que buscan ingresar a los Estados Unidos sin

contar con los documentos legales requeridos para ello.

México es receptor y paso necesario de personas migrantes provenientes de Centroamérica, principalmente de los países del llamado Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador), registrando año con año un aumento significativo en dicho flujo migratorio. Los principales peligros que enfrentan las personas migrantes en su recorrido por el país van desde extorsiones, secuestros, hasta homicidios o desapariciones. Ante la agudeza de las condiciones de desempleo y pobreza de los países latinoamericanos, el evento migratorio procedente de Centroamérica aumenta significativamente.

Según la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la Secretaría de Gobernación, hasta noviembre de 2017, identificó que más del 85% de los extranjeros presentados ante la autoridad migratoria provienen de Guatemala, Honduras y el Salvador, con un total de 75,369 personas entre los tres países.

En México el procedimiento migratorio forma parte del derecho administrativo y es el Instituto Nacional de Migración (INM) quien tiene la facultad de regular la materia migratoria. Para la detención de los migrantes, el INM puede establecer estaciones migratorias o habilitar locales como estaciones migratorias en donde la población es detenida en tanto se aclara su situación migratoria o se lleva a cabo su deportación.

De acuerdo con la Ley de Migración, la estación migratoria es la instalación física que establece el Instituto para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación migratoria.

De acuerdo con el artículo 106 de la Ley de Migración para la presentación de migrantes, el Instituto establecerá estaciones migratorias o habilitará estancias provisionales en los lugares de la República que estime convenientes.

No se alojará a un número de migrantes que supere la capacidad física de la estación migratoria asignada. En ningún caso se podrán habilitar como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias.

El artículo 107 de la Ley de Migración dispone los requisitos que al menos deberán cumplir las estaciones migratorias, entre ellos, los siguientes:

I. Prestar servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica;

II. Atender los requerimientos alimentarios del extranjero presentado, ofreciéndole tres alimentos al día. El Instituto deberá supervisar que la calidad de los alimentos sea adecuada. Las personas con necesidades especiales de nutrición como niñas, niños y adolescentes, personas de la tercera edad y mujeres embarazadas o lactando, recibirán una dieta adecuada, con el fin de que su salud no se vea afectada en tanto se define su situación migratoria. Asimismo, cuando así lo requiera el tratamiento médico que se haya; prescrito al alojado, se autorizarán dietas especiales de alimentación. De igual manera se procederá con las personas que por cuestiones religiosas así lo soliciten;

III. Mantener en lugares separados y con medidas que aseguran la integridad física del extranjero, a hombres y mujeres, manteniendo a los niños preferentemente junto con su madre, padre o acompañante, excepto en los casos en que así convenga al interés superior del niño, niña o adolescente;

IV. Promover el derecho a la preservación de la unidad familiar;

V. Garantizar el respeto de los derechos humanos del extranjero presentado;

VI. Mantener instalaciones adecuadas que eviten el hacinamiento;

VII. Contar con espacios de recreación deportiva y cultural;

VIII. Permitir el acceso de representantes legales, o persona de su confianza y la asistencia consular;

IX. Permitir la visita de las personas que cumplan con los requisitos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables. En caso de negativa de acceso, ésta deberá entregarse por escrito debidamente fundado y motivado, y

X. Las demás que establezca el Reglamento.

El Instituto facilitará la verificación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo, y el acceso de organizaciones de la sociedad civil, conforme a lo dispuesto en las disposiciones jurídicas aplicables.”

De conformidad con este precepto la Comisión Nacional de Derechos Humanos realiza visitas a las estaciones migratorias. Derivado de ello emitió el Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana.<sup>2</sup>

Conforme a dicho Informe la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, frente al crecimiento de los flujos migratorios y, por ende, ante la gran cantidad de migrantes que transitan por nuestro país, y debido a la situación de vulnerabilidad que guarda este grupo, realiza acciones tendentes a la protección e investigación de las violaciones a derechos humanos de que puedan ser objeto.

En ese contexto, desde el año 2004, visitadores adjuntos llevaron a cabo visitas especiales de supervisión a las estaciones migratorias y lugares habilitados que existen en el país, con la finalidad de conocer in situ, la situación que guardan los migrantes asegurados y las condiciones en las que los opera el Instituto Nacional de Migración.

De esas visitas encontraron en las estaciones migratorias:

- Malas condiciones de las instalaciones e insalubridad
- Sobrepoblación y hacinamiento
- Falta de áreas para separar mujeres, hombres, menores y familias
- Deficiencias en la alimentación

La vulnerabilidad propia de los migrantes adquiere un grado de suma preocupación en las estaciones migratorias y lugares habilitados que están a cargo del INM, en virtud de que, encontrándose el asegurado sujeto a

un procedimiento administrativo migratorio que limita su libertad, corresponde a la autoridad, de manera inexcusable, protegerlo en todos los extremos respecto de su condición humana.

Sin embargo, se ha evidenciado la existencia de diversas irregularidades, que constituyen violaciones a los derechos humanos de los asegurados. Dichas irregularidades, en su mayor o menor número, prevalecen en los centros de aseguramiento, y si bien es cierto que ha habido avances en la materia, aún persisten situaciones indignas a la condición humana que es pertinente hacer notar con la finalidad de que se eliminen en los lugares donde existen, o bien para que se prevenga su aparición.

En razón de lo anterior, con la presente iniciativa se propone reformar el artículo 111 de la Ley de Migración, el cual dispone lo siguiente:

**“Artículo 111.** El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;

II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;

III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;

IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y

V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inhe-

rentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles.

Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero.”

La reforma consiste en disminuir el plazo de estancia en una estación migratoria de 15 días hábiles a 10 días hábiles, lo anterior por 2 razones fundamentales:

La primera porque el Gobierno del actual Presidente de la República se ha caracterizado por la no represión de los migrantes y porque ha manifestado que las estaciones migratorias ya no serán centros de reclusión.

La segunda porque ante las diferentes irregularidades que existen en las instalaciones migratorias se violan los derechos humanos de los extranjeros en situación irregular, lo que resulta contrario a la Ley de Migración y a nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos.

Estoy convencida que el respeto a los derechos humanos de los migrantes resulta fundamental y que disminuir su plazo de permanencia en las estaciones migratorias permitirá salvaguardar sus derechos por las irregularidades y carencias que actualmente existen en estos centros de detención.

### Fundamentación

Artículos 1, 71, fracción II y 73, fracciones XVI y XXXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3o., numeral 1, fracción VIII; 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

## Denominación del proyecto

### Decreto por el que se reforma el artículo 111 de la Ley de Migración

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 111 de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

**Artículo 111.** El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de **10** días hábiles, contados a partir de su presentación.

El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los **10** días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

I. a V. ...

En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de **40** días hábiles.

...

### Transitorio

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

### Notas

1 <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055>

2 [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2005\\_migracion.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2005_migracion.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 26 de noviembre de 2019.

Diputada Nelly Maceda Carrera (rúbrica)

QUE EXPIDE LA LEY GENERAL PARA LA COORDINACIÓN, PLANEACIÓN Y DESARROLLO DE LAS ZONAS METROPOLITANAS, A CARGO DE LA DIPUTADA RAQUEL BONILLA HERRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe diputada Raquel Bonilla Herrera, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Coordinación, Planeación y Desarrollo de las Zonas Metropolitanas, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En México y en el mundo cada vez más población vive en metrópolis, en este escenario algunas ciudades han alcanzado grandes dimensiones, implicando grandes desafíos en términos de provisión de servicios como transporte público, vivienda y empleo y, el cuidado del medio ambiente, entre otros. La formación de zonas metropolitanas está ligada al desarrollo económico, social y tecnológico, en razón de que en esas regiones se observan los componentes de concentración demográfica, especialización económico-funcional y expansión física, resultando que estas sean consideradas como espacios estratégicos entre las regiones del país y el resto del mundo.<sup>1</sup>

El crecimiento metropolitano está cobrando cada vez más fuerza e intensidad debido a la formación desordenada de grandes ciudades, en donde es visible un importante flujo de personas, de producción y prestación de servicios, lo que está ocasionando invariablemente buscar nuevas formas de urbanización que consideren de manera prioritaria una planeación, evaluación y control de la misma bajo condiciones óptimas, de forma ordenada y sistemática.

El fenómeno metropolitano se inicia a partir de 1940 en los Estados Unidos y Europa, en donde se comienza abordar los problemas humanos y ambientales, como son la sobrepoblación, la inseguridad, la contaminación y la escasez de agua, así como la insuficiencia

de otros servicios públicos. Desde esa fecha se observa paulatinamente como las naciones fueron implementando diversas soluciones para hacer frente a la complejidad de los problemas metropolitanos. El diseño de políticas públicas, estuvieron encaminadas desde la creación de un órgano de gobernanza de carácter metropolitano, el cuál asume todas las decisiones, hasta el establecimiento de diversos sistemas de desconcentración y descentralización de los órganos responsables y de las actividades.

Estas experiencias las efectuaron distintas naciones, tomando en cuenta las particularidades de cada región y las características especiales en su forma de administrarse, tal fue el caso de las ciudades como Buenos Aires, Bruselas, Barcelona, Sao Paulo, Toronto, Bogotá, Londres, París, Tokio y Washington. En cada una de estas regiones se agruparon y abordaron los problemas de distinta forma, apreciándose un común denominador el poder de las grandes ciudades para absorber las zonas rurales circundantes, así como la urgente necesidad de contar con una planeación detallada con una visión de conjunto para países en desarrollo, el resultado demostró cómo se pueden enfrentar con éxito los procesos de metropolización y organización.

Con respecto a nuestro país, en 1940 Luis Unikel reconoció la existencia de cinco zonas metropolitanas, las cuales se han incrementado hasta alcanzar 74, las cuales concentran el mayor número de la población total del país. Luis Unikel, definió el concepto de zona metropolitana, como, la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene la ciudad central, y las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa.<sup>2</sup>

En tanto, el Consejo Nacional de Población, (Conapo), la entiende como el conjunto de dos o más municipios que integran una ciudad de 50 mil habitantes o más, cuya área urbana, funciones y actividades sobrepasan el límite municipal, incorporando ayuntamientos vecinos predominantemente urbanos con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; esta definición incluye, además, municipios que son relevantes para la planeación y política urbanas.<sup>3</sup>

El fenómeno de la metropolización genera cambios significativos en los territorios y en la forma de entender los hechos sociales y económicos; en materia económica se observan un conjunto de efectos sinérgicos en el espacio que benefician las actividades y explican que el crecimiento, el cambio estructural y los procesos de innovación estén asociados con los espacios metropolitanos.

El proceso de modernización que vivió la sociedad mexicana en lo concerniente a la conformación de las ciudades, tuvo como consecuencias la disminución de la mortalidad y aumentó la expectativa de vida, la educación se extendió y se crearon oportunidades de empleo, no obstante, esta modernización ha sido parcial.<sup>4</sup> En 2003, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y el Consejo Nacional de Población (Conapo), acordaron la conformación de un grupo de trabajo para establecer la delimitación de las zonas metropolitanas del país,<sup>5</sup> la Secretaría de Desarrollo Social, se encargó de la conducción de la política nacional en cuanto al desarrollo urbano y ordenación del territorio; el INEGI, la generación de información estadística y geográfica encaminada a la planeación del desarrollo; y Conapo, la formulación de políticas que armonicen el crecimiento demográfico y la distribución territorial de la población.<sup>6</sup>

En el desarrollo de los trabajos se estableció como criterio para delimitar una Zona Metropolitana, que el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas. Adicionalmente, todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.<sup>7</sup>

Resulta importante señalar que el aspecto de la distribución geográfica fue un elemento trascendental para la organización del sistema urbano nacional, ya que a

través de ello, se genera 77.1% del Producto Interno Bruto (PIB) del país,<sup>8</sup> así mismo incide en el desarrollo económico y social de las regiones, donde la participación de los diferentes sectores y órdenes de gobierno constituyen un paso fundamental para lograr el desarrollo sustentable del país.

Ante este escenario las zonas metropolitanas son un motor del desarrollo económico y social, los estudios demuestran que la mayor concentración de la población y de las actividades económicas se da en las metrópolis ya que es ahí donde existen las mayores oportunidades de generación de riqueza, inversión, empleo y valor agregado, variables que se traducen en bienestar económico e inclusión social.<sup>9</sup>

Cuadro 2. Indicadores del proceso de metropolización, 1960-2015

| Indicador                                 | 1960 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|
| Zonas metropolitanas                      | 12   | 26   | 37   | 55   | 56   | 59   | 74   |
| Demarcaciones y municipios metropolitanos | 64   | 131  | 155  | 309  | 345  | 367  | 417  |
| Entidades federativas                     | 14   | 20   | 26   | 29   | 29   | 29   | 32   |
| Población total (millones)                | 9    | 26.1 | 31.5 | 51.5 | 57.9 | 63.8 | 75.1 |
| Porcentaje de la población nacional       | 25.6 | 39.1 | 38.8 | 52.8 | 56   | 56.8 | 62.8 |

Nota: Los datos no son estrictamente comparables.

Fuentes:

Para 1960, Uribe, et al. (1978). El desarrollo urbano de México, México, El Colegio de México.  
 Para 1980, Negrete y Sáez (1984). "Zonas metropolitanas en México", Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 1, núm. 1.  
 Para 1990, Solano (1993). Gobierno y administración metropolitana y regional, México, INAF.  
 Para 2000, SISESOL, CONAPO e INEGI (2004). Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México.  
 Para 2005, SISESOL, CONAPO e INEGI (2007). Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México.  
 Para 2010, SISESOL, CONAPO e INEGI (2012). Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México.  
 Para 2015, resultados de la presente publicación.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion\\_Zonas\\_Metropolitanas\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion_Zonas_Metropolitanas_2015.pdf)

Resulta fundamental la existencia de una coordinación metropolitana, la cual se convierta en el espacio de concurrencia que vincule a los municipios en diversas materias de manera homogénea y concertada con su entidad federativa, y lo tocante con la Federación. En este sentido, el artículo 115 de la Ley Fundamental,<sup>10</sup> refiere que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de los municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo, sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado.

Así mismo, se señala que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia, cuando la federación o los estados, elaboren proyectos de

desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

Y cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Mientras tanto, el artículo 116, expresa que la Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.<sup>11</sup>

Por ello, esta organización intermunicipal debe ser corresponsable con el marco de rectoría, planeación, coordinación fiscal, y administrativa entre el gobierno estatal y municipal, con la finalidad de fortalecer, promover, diseñar, desarrollar, y ejecutar proyectos de carácter metropolitano, en los rubros de agua, salud, residuos sólidos, medio ambiente, movilidad en lo que respecta a la conectividad y transporte, vivienda, seguridad, protección civil y cambio climático, temas que son de trascendencia en el territorio de las metrópolis.

Es conocido que las metrópolis concentran al interior de su región demandas de servicios públicos por parte de la sociedad, por ello, es necesario que diseñar un órgano encargado que establezca una coordinación y planeación metropolitana con las distintas zonas con el objetivo de responder conjuntamente a una planeación metropolitana, en donde se homologuen los problemas ambientales, sociales, económicos e institucionales de cada zona para que las autoridades responsables de la coordinación y planeación metropolitana resuelvan de manera uniforme. Las metrópolis vinculadas a los procesos de globalización se han transformado con una rapidez inusitada, sin embargo, aún coexiste acceso desigual a los bienes y servicios de la ciudad.

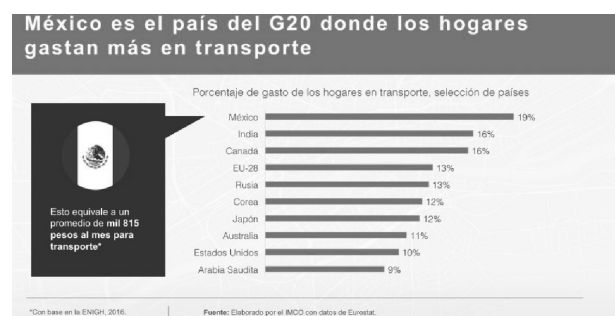
Es oportuno recordar que la delimitación de las Zonas Metropolitanas obedeció al tema de que pudieran ser objeto de asignación de recursos federales, los cuales se han etiquetado en el Presupuesto de Egresos de la



Federación en el Fondo Metropolitano dentro del Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, es así, como desde 2006 en cada ejercicio presupuestal se contemplan recursos para el Fondo Metropolitano destinado a las Zonas Metropolitanas que serán beneficiadas, para el ejecución de los recursos la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publica en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. Ante este escenario es oportuno que en cada entidad federativa se requiera de un mayor rango en la normatividad que rige a las zonas metropolitanas, así como la vigilancia y transparencia a la función que desempeña el Fondo Metropolitano.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha manifestado que las ventajas de las zonas metropolitanas son: la existencia de una correlación entre el tamaño y los ingresos que aportan producto de una importante gama de recursos, servicios e infraestructura; la especialización y diversificación productiva, traduciéndose en un importante valor añadido por el acceso a conocimientos y en la concentración de actividades de investigación y desarrollo; mayor disponibilidad de capital humano y físico, que les permite tener una mayor competitividad, conectividad y comunicación.

Asimismo, los desafíos están enfocados a la concentración del desempleo; la exclusión y la pobreza, las dificultades de la población con mayores rezagos para incorporarse al sector formal de la economía; las diferencias en el acceso a servicios y equipamientos básicos; la congestión vial, la contaminación ambiental y la falta de disponibilidad de infraestructura básica; la vivienda y, los procesos de expansión periférica que generan deseconomías y reducción de la calidad de vida de la población.<sup>12</sup>



De acuerdo a los resultados del último censo económico efectuado por el INEGI, en México durante el periodo de 2008 a 2013, en las zonas metropolitanas se registró un crecimiento de 14.3% en unidades económicas y 8.7% en personal ocupado total, superando el crecimiento nacional con diferencias de 0.7 y 1.4 puntos porcentuales; del total de unidades económicas a nivel nacional, 60.5% se concentraron en las zonas metropolitanas y de la producción bruta total, la actividad económica que destacó a nivel nacional fue la de manufacturas, al producir 40 de cada 100 pesos (36.9%).<sup>13</sup>

Ante estos datos contundentes es de suma importancia que en nuestro país iniciemos el camino dirigido al fortalecimiento de las zonas metropolitanas con la finalidad de obtener un crecimiento sostenido, impulsando el aprovechamiento de los recursos disponibles en cada región, y generar oportunidades de desarrollo con la finalidad de obtener como resultado una elevación en la calidad de vida de los mexicanos.

Asimismo, en la delimitación de las Zonas Metropolitanas efectuada en el año 2015, y publicada en 2017, se reitera la consolidación del país como metropolitano, las 74 zonas metropolitanas comprenden 417 municipios en las 32 entidades federativas, con una concentración de población que supera ligeramente a seis de cada diez mexicanos. La evolución desde 1960 señala que el número de zonas metropolitanas se ha sextuplicado, su población se ha multiplicado por ocho, el monto de demarcaciones territoriales y municipios se ha incrementado en más de seis veces y su participación en la población nacional ha crecido poco más del doble.<sup>14</sup>

**Cuadro 4. Población total y tasa de crecimiento por rango de población de las zonas metropolitanas, 2000-2015**

| Rango                             | Zonas metropolitanas | Población         |                    |                    | Tasa de crecimiento medio anual (%) |            |
|-----------------------------------|----------------------|-------------------|--------------------|--------------------|-------------------------------------|------------|
|                                   |                      | 2000              | 2010               | 2015               | 2000-2010                           | 2010-2015  |
| <b>Total nacional</b>             |                      | <b>97 483 412</b> | <b>112 336 538</b> | <b>119 530 753</b> | <b>1.4</b>                          | <b>1.3</b> |
| <b>Total zonas metropolitanas</b> | <b>74</b>            | <b>59 484 305</b> | <b>70 165 222</b>  | <b>75 082 458</b>  | <b>1.6</b>                          | <b>1.4</b> |
| 5 000 000 o más hab.              | 1                    | 18 396 677        | 20 116 842         | 20 892 724         | 0.9                                 | 0.8        |
| 1 000 000 a 4 999 999 hab.        | 12                   | 19 315 618        | 23 667 610         | 25 734 673         | 2.0                                 | 1.8        |
| 500 000 a 999 999 hab.            | 23                   | 13 518 523        | 16 521 500         | 17 892 903         | 2.0                                 | 1.7        |
| Menos de 500 000 hab.             | 38                   | 8 253 487         | 9 859 270          | 10 562 158         | 1.7                                 | 1.5        |
| <b>Resto del país</b>             | -                    | <b>37 999 107</b> | <b>42 171 316</b>  | <b>44 433 460</b>  | <b>1.0</b>                          | <b>1.1</b> |

Nota: La población de 2000 y 2010 fue calculada con el universo de zonas metropolitanas de 2015.  
Fuente: Elaborado por el Grupo Interinstitucional con base en los Censos Generales de Población y Vivienda 2000 y 2010, y la Encuesta Intercensal 2015.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion\\_Zonas\\_Metropolitanas\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion_Zonas_Metropolitanas_2015.pdf)

| Claves de zonas metropolitanas |                                |             |                          |             |                           |
|--------------------------------|--------------------------------|-------------|--------------------------|-------------|---------------------------|
| Clave de ZM                    | Zona metropolitana             | Clave de ZM | Zona metropolitana       | Clave de ZM | Zona metropolitana        |
| 01.01                          | ZM de Aguascalientes           | 12.01       | ZM de Acapulco           | 24.01       | ZM de Ríoverde            |
| 02.01                          | ZM de Ensenada                 | 12.02       | ZM de Chilpancingo       | 24.02       | ZM de San Luis Potosí     |
| 02.02                          | ZM de Mexicali                 | 13.01       | ZM de Pachuca            | 25.01       | ZM de Culiacán            |
| 02.03                          | ZM de Tijuana                  | 13.02       | ZM de Toluca             | 25.02       | ZM de Mazatlán            |
| 03.01                          | ZM de La Paz                   | 13.03       | ZM de Tlaxiaco           | 26.01       | ZM de Guaymas             |
| 04.01                          | ZM de Campeche                 | 14.01       | ZM de Guadalajara        | 26.02       | ZM de Hermosillo          |
| 05.01                          | ZM de La Laguna                | 14.02       | ZM de Ocotlán            | 26.03       | ZM de Nogales             |
| 05.02                          | ZM de Morelos-Frontera         | 14.03       | ZM de Puerto Vallarta    | 27.01       | ZM de Villahermosa        |
| 05.03                          | ZM de Piedras Negras           | 15.01       | ZM de Tlaxiaco           | 28.01       | ZM de Ciudad Victoria     |
| 05.04                          | ZM de Saltillo                 | 15.02       | ZM de Toluca             | 28.02       | ZM de Matamoros           |
| 06.01                          | ZM de Colima-Villa de Álvarez  | 16.01       | ZM de la Piedad-Perijeno | 28.03       | ZM de Nuevo Laredo        |
| 06.02                          | ZM de Tecmán                   | 16.02       | ZM de Morelia            | 28.04       | ZM de Reynosa             |
| 07.01                          | ZM de Tapachula                | 16.03       | ZM de Zamora             | 28.05       | ZM de Tampico             |
| 07.02                          | ZM de Tuxtla Gutiérrez         | 17.01       | ZM de Cuatla             | 29.01       | ZM de Tuxtla-Apazaco      |
| 08.01                          | ZM de Chihuahua                | 17.02       | ZM de Cuernavaca         | 30.01       | ZM de Acapulco            |
| 08.02                          | ZM de Delicias                 | 18.01       | ZM de Tepic              | 30.02       | ZM de Coahuilacostas      |
| 08.03                          | ZM de Hidalgo del Parral       | 19.01       | ZM de Monterrey          | 30.03       | ZM de Córdoba             |
| 08.04                          | ZM de Juárez                   | 20.01       | ZM de Oaxaca             | 30.04       | ZM de Minatitlán          |
| 09.01                          | ZM del Valle de México         | 20.02       | ZM de Tehuacan           | 30.05       | ZM de Orizaba             |
| 10.01                          | ZM de Durango                  | 21.01       | ZM de Puebla-Tlaxcala    | 30.06       | ZM de Poza Rica           |
| 11.01                          | ZM de Coahuila                 | 21.02       | ZM de Toluca             | 30.07       | ZM de Veracruz            |
| 11.02                          | ZM de Guanajuato               | 21.03       | ZM de Tuxtla             | 30.08       | ZM de Xalapa              |
| 11.03                          | ZM de León                     | 22.01       | ZM de Querétaro          | 31.01       | ZM de Mérida              |
| 11.04                          | ZM de Morelia-Uruapan          | 23.01       | ZM de Cancún             | 32.01       | ZM de Zacatecas-Guadalupe |
| 11.05                          | ZM de San Francisco del Rincón | 23.02       | ZM de Chetumal           |             |                           |

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion\\_Zonas\\_Metropolitanas\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion_Zonas_Metropolitanas_2015.pdf)

Como ejemplo tenemos que el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, las 8 zonas metropolitanas concentran el 45% de la población,<sup>15</sup> las Zona Metropolitanas que conforman el Estado son: Córdoba, Veracruz, Xalapa, Coahuilacostas, Orizaba, Acapulco, Minatitlán, y Poza Rica.<sup>16</sup>

**Cuadro 6.30.06. Zona metropolitana de Poza Rica: Población, tasa de crecimiento y densidad media urbana, 1990-2015**

| Clave                           | Municipio            | Población |         |         |         | Tasa de crecimiento medio anual (%) |           |           | Superficie (km²) | DMU (hab./km²) |
|---------------------------------|----------------------|-----------|---------|---------|---------|-------------------------------------|-----------|-----------|------------------|----------------|
|                                 |                      | 1990      | 2000    | 2010    | 2015    | 1990-2000                           | 2000-2010 | 2010-2015 |                  |                |
| Zona metropolitana de Poza Rica |                      |           |         |         |         |                                     |           |           |                  |                |
| 30033                           | Cazones de Herrería  | 24 647    | 23 839  | 23 483  | 23 675  | -0.3                                | -0.1      | 0.2       | 272.3            | 34.5           |
| 30040                           | Cuarzuita            | 34 221    | 39 189  | 48 351  | 56 897  | 1.4                                 | 2.1       | 3.5       | 277.7            | 71.3           |
| 30124                           | Papanitla            | 158 003   | 170 304 | 158 599 | 161 097 | 0.8                                 | -0.7      | 0.3       | 1 456.5          | 50.9           |
| 30131                           | Poza Rica de Hidalgo | 151 719   | 152 438 | 159 311 | 200 119 | 0.1                                 | 2.3       | 0.7       | 44.1             | 70.9           |
| 30175                           | Tehuacán             | 72 804    | 81 088  | 89 274  | 96 418  | 0.5                                 | 1.0       | 1.5       | 718.4            | 42.4           |

1. La data de superficie es el área de las Áreas Geográficas Municipales (AGM) del Mero Geográfico, junio 2014.  
2. Fuente: INEGI. Encuesta de Población y Vivienda (EPVV) 2015. Resultados de la Encuesta de Población y Vivienda 2015. Nota: Los límites de áreas metropolitanas fueron consultados del marco geográfico del INEGI, el cual coincide en su delimitación del territorio nacional en unidades de áreas con límites, denominadas Áreas Geográficas Municipales (AGM), con el delimitado en el padrón municipal de la Encuesta de Población y Vivienda 2015. Los límites se ajustaron a la medida del padrón municipal de los límites administrativos. Fuente: Elaborado por el Grupo Interdisciplinario con base en la Encuesta de Población y Vivienda 2015, el Censo de Población y Vivienda 2010 y la Encuesta Intercensal 2015.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion\\_Zonas\\_Metropolitanas\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion_Zonas_Metropolitanas_2015.pdf)

**Cuadro 7.30.06. Zona metropolitana de Poza Rica: Municipios centrales y criterios de incorporación por municipio**

| Clave | Municipio            | Municipios centrales |                       |  |  | Municipios exteriores |                 |
|-------|----------------------|----------------------|-----------------------|--|--|-----------------------|-----------------|
|       |                      | Comunicación física  | Integración funcional | 500 mil y más habitantes/capital estatal | 200 mil y más habitantes en franja fronteriza norte y sur/este | Integración funcional | Política urbana |
| 30033 | Cazones              |                      |                       |  |  |                       |                 |
| 30040 | Coahuila             |                      |                       |  |  |                       |                 |
| 30124 | Papanitla            |                      |                       |  |  |                       |                 |
| 30131 | Poza Rica de Hidalgo |                      |                       |  |  |                       |                 |
| 30175 | Tehuacán             |                      |                       |  |  |                       |                 |

Fuente: Elaborado por el Grupo Interdisciplinario con base en la Encuesta Intercensal 2015, decenarios y programas de ordenación de zonas conurbadas y zonas metropolitanas.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion\\_Zonas\\_Metropolitanas\\_2015.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion_Zonas_Metropolitanas_2015.pdf)

Las zonas metropolitanas están consideradas por los expertos como ejes de la actividad económica y prestación de servicios, señalando que estas han demostrado ser una opción para trascender, debido a la concurrencia y coordinación intersectorial e intergubernamental entre los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal, motivo por el cual, es recurrente observar un enriquecimiento en los planes y proyectos.

Con la regulación de la planeación y coordinación metropolitana se estará en la posibilidad de contribuir a continuar obteniendo beneficios para la realización de grandes obras de infraestructura, e implementación de programas, planes y estrategias de impacto social, cultural, económico, turístico y educacional para el enriquecimiento y fortalecimiento de cada una de las entidades federativas del país. Como es sabido, las zonas metropolitanas concentran actividades de planeación, coordinación y administración para la sustentabilidad de las regiones, alcanzando mayor competitividad económica, elevando la calidad de vida y generando una mejor distribución de costos y beneficios.

La premisa principal es dejar atrás las deficiencias por la constante improvisación y desinterés cometidos en el pasado, procurando rescatar los aciertos y adelantos alcanzados en algunas zonas metropolitanas de nuestro país y de la experiencia internacional, buscando mecanismos alternativos de acción para mejorar a las metrópolis proyectándolas hacia el futuro a través de adecuada planeación y regulación acorde con la nueva realidad mexicana.

En este sentido, la actual Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, presenta la falta de incentivos efectivos que impulsen la homologación de la normatividad estatal y local relacionada con los contenidos en materia de desarrollo de las zonas metropolitanas, ocasionando que la coordinación y planeación metropolitana quede a expensas de la voluntad política de los gobiernos estatales y locales. Aunado a ello, el hecho de que no se contemplen penalizaciones o retención de recursos federales como los provenientes del Fondo Metropolitano, genera que ninguna de las figuras para la coordinación y planeación metropolitana, sean vinculantes entre sí. Como resultado tenemos que en la realidad este ordenamiento ha sido rebasado por el acelerado crecimiento de las ciudades y sus problemáticas adyacentes.

Por ello, es trascendental que cuenten con un marco normativo las propias Zonas Metropolitanas, con el objetivo de impulsar el desarrollo sustentable de la entidad federativa,<sup>17</sup> permitiendo con ello, canalizar recursos a programas y proyectos con mayor rentabilidad social y mayor rentabilidad económica para cada región, reflejándose un mejor ordenamiento en las áreas de comercio, industriales, comunicaciones, tecnoló-

gicas, culturales, y sociales, beneficiando a los municipios que conforman cada una de las zonas metropolitanas, particularmente a sus pobladores.

Otro de los objetivos de la presente Iniciativa es fomentar una coordinación intermunicipal e interestatal y planeación de las Zonas Metropolitanas, para atender la problemática que presentan hoy en día, de manera conjunta, coordinada y con bases determinadas por las experiencias nacionales e internacionales para dar soluciones en beneficio de los ciudadanos de las metrópolis y no sólo soluciones parciales que terminan en acciones limitadas y que no resuelven los conflictos, lo cual podría ocasionar una deficiencia en la oferta de vivienda, servicios públicos e infraestructura; por ello es necesario promover el crecimiento ordenado de las metrópolis sin descuidar en ningún momento sus áreas productivas; con la planeación se permitirá ubicar áreas de oportunidad, generando zonas económicamente activas, repercutiendo en mejores niveles de calidad de vida y economía per cápita.<sup>18</sup>

Así mismo, con la presente Iniciativa, se estará regulando el correcto ejercicio del fideicomiso federal denominado Fondo Metropolitano, siendo congruentes en que las Zonas Metropolitanas cuenten con su propio marco jurídico, es prudente que se garantice que la aplicación de los recursos del fondo metropolitano cumplan con los objetivos para el cual es creado, así como la participación activa de los municipios en la toma de decisiones permitiendo una coordinación eficaz y eficiente en la repartición de recursos, ante esto, la ley regulará un órgano estatal y municipal encargado de discutir las problemáticas metropolitanas con objeto de dirigir los esfuerzos y recursos conjuntos para mitigarlas o solventarlas.

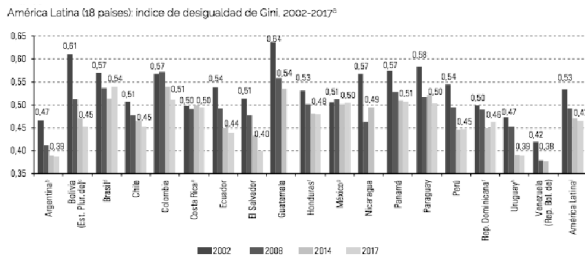
Con el Consejo Nacional de Planeación y Desarrollo Metropolitano, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, el cual, tendrá por objeto el diseño de los instrumentos operacionales de contenido técnico, administrativo, financiero y de gestión, que permitan impulsar el desarrollo de los proyectos estructurales, con la finalidad de lograr alcanzar un crecimiento armónico de la conurbación, así como la concreción de instrumentación de políticas públicas adecuadas que permitan un ejer-

cicio público más eficiente, con carácter intermunicipal.

El Consejo Nacional contara con la participación de los diferentes niveles de gobierno, del sector privado, social, así como de los académicos. Se integrará con una junta directiva, como órgano de gobierno, teniendo las funciones y responsabilidades que las disposiciones legales le otorguen para ejercer una administración eficaz, además contará con Consejo Técnico Consultivo, que estará compuesto por personas que se hayan destacado por su desempeño dentro del ámbito metropolitano y trayectoria profesional comprobable.

Contar con un marco normativo propio, garantizará que la ejecución de los recursos sea transparente y que los requisitos para obtenerlos sean claros y de fácil cumplimiento. Con ello, la entidad federativa y municipios que conforman las metrópolis sean beneficiados con recursos para obras tangibles. La propuesta que presentó no implica un gasto extraordinario, al no crear nuevas estructuras que impliquen el crecimiento del gasto corriente, ya que los gobiernos estatal y municipal mediante sus estructuras subsanaran las funciones que la propia ley describe.

Es importante recordar que el escenario global y nacional que vive nuestro país, nos obliga a enfrentar los retos económicos con programas y planes que detonen el desarrollo de las zonas con potencial económico, y social, con el objetivo de estar a la altura del proceso de globalización. Aunado a ello, es trascendental no dejar de lado, el carácter multicultural de las grandes ciudades mexicanas, el cual, se manifiesta, por una parte, en el espacio urbano diferenciado que debe entenderse tanto en términos estadísticos como simbólicos y, por otra, en los distintos grupos sociales que las habitan.<sup>19</sup> En este sentido, las ciudades son escenario de heterogeneidad social y lugar de convergencia de culturas por la presencia de diversas procedencias sociales,<sup>20</sup> ya que, en el pasado inmediato, su crecimiento y expansión fueron debido a la incorporación de tierras rurales, pueblos y municipios cercanos, así como por las costumbres y tradiciones que acompañan a los migrantes en su traslado, entre otros aspectos.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOE). Las cifras por países representadas en el gráfico pueden verse en el cuadro I.A1.1 en el anexo del capítulo I.

Panorama Social de América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Fuente:

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44395/11/S1900051_es.pdf)

Desde esta perspectiva, la actual apertura comercial y el proceso de reestructuración económica mundial presentan a las naciones una diversificación de actividades productivas, por consecuencia unas nuevas tendencias en la distribución poblacional y en la expansión e interacción de las ciudades,<sup>21</sup> en el cual, los aspectos positivos y negativos de las regiones metropolitanas están fuertemente ligados unos con otros, convirtiendo a la calidad del diseño y el uso eficiente de la infraestructura en factores para la estrategia de competitividad proveyendo un contexto de integración social.



Índice de Competitividad Internacional 2017. Los países que forman parte de la muestra son: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Holanda, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Malasia, México, Nigeria, Noruega, Panamá, Perú, Polonia,

Portugal, Reino Unido, República Checa, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia y Turquía. Fuente: <http://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Competitividad/%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Internacional/2017%20Memor%C3%A1ndum%20para%20el%20presidente%20%282018-2024%29/Documentos%20de%20resultados/2017%20ICI%20Libro%20completo%20-%20Memor%C3%A1ndum%20para%20el%20Presidente.pdf>

En la actualidad, más de 70 por ciento de la población del país vive en zonas urbanas, este proceso que inició a partir de los años cuarenta del siglo pasado en razón al auge del dinamismo económico y social que se registraba en las grandes ciudades basado en la concentración y centralización, dicha concentración se tradujo en mejores oportunidades de empleo, educación y vida, estimulando la migración del campo a la ciudad. Sin embargo, durante este periodo se ha observado que el desarrollo urbano ha sido desequilibrado y no planificado, motivo por el cual, las ciudades enfrentan graves problemas de inseguridad, contaminación del medio ambiente, escasez de agua, falta de transporte urbano adecuado y congestión vehicular.

El desafío del desarrollo metropolitano comienza por entender que los habitantes tienen sus derechos sociales y económicos vinculados con el territorio a través de la cobertura, garantía y aplicación de las funciones y servicios públicos municipales, que a su vez concurren con las responsabilidades concurrentes del Estado y municipios. En ese tenor, la presente ley atenderá las necesidades de las metrópolis en virtud de la tendencia acelerada del país; a concentrar cada vez más actividad económica para afrontar la problemática que presentan las zonas metropolitanas, regular la concurrencia y participación de los diferentes niveles de gobierno en lo concerniente a la administración y planificación.

Aunado a ello, es por todos conocidos que para lograr el desarrollo de las Zonas Metropolitanas, es necesario planear un crecimiento integrado con estrategias enfocadas a fortalecer y potenciar las capacidades regionales de nuestra entidad, para esto, es necesario diseñar un órgano destinados a realizar la coordinación metropolitana, el cual será a través del Consejo Nacional de Planeación y Desarrollo Metropolitano, integrándose por una Junta de Gobierno, una Dirección General, y

un Consejo Consultivo, en la propuesta se señalan su integración y atribuciones que corresponderán a cada una de ellos. Estos órganos existirán como mecanismos de amplia participación ciudadana en donde se debatan, propongan y acuerden el que hacer, para atender los servicios y fenómenos de interés de orden metropolitano.

Cabe destacar que la iniciativa tendrá como objetivo principal impulsar la gestión en el proceso de planeación de las zonas metropolitanas identificadas en cada entidad federativa del país, así como dotará a las autoridades con los mecanismos de coordinación metropolitana, evaluación, rendición de cuentas, y ejecución de los recursos económicos al institucionalizar el fondo metropolitano como mecanismo de financiamiento, el cual permitirá establecerá asignaciones presupuestales etiquetadas.

Los gobiernos no han logrado reforzar la capacidad institucional ni de gestión, a pesar de los avances significativos en algunas zonas.<sup>22</sup> Uno de los más grandes desafíos es el desarrollo de un plan de desarrollo metropolitano y de ordenamiento, que sea continuo, así como apostar por la densificación y no la dispersión de habitantes.

Nuestro país, tiene grandes retos en el rubro de las metrópolis o zonas metropolitanas, en donde la asimetría de los gobiernos locales muchas veces no conlleva a una complementariedad sino a una fragmentación<sup>23</sup> ocasionando obstáculos socio-políticos en el desarrollo sustentable, por tal motivo, es necesario redefinir las responsabilidades de los actores y plantear mecanismos, instituciones e instrumentos que atiendan los temas fundamentales que aquejan a las zonas metropolitanas.

La planeación tiene que estar dirigida de manera permanente al redimensionamiento de la estructura urbana hacia un crecimiento sustentable, por tal motivo, la presente iniciativa pretende lograr esta meta a mediano y largo plazo. La clave principal consistirá en encontrar los factores económicos, sociales y políticos para diseñar ciudades más productivas, con la meta de alcanzar un desarrollo económico regional, que refleje la satisfacción de las necesidades básicas de la población, así como la maximización de sus oportunidades, consiguiendo un equilibrio armónico en la coordinación y planeación de los factores que intervienen en el proceso del desarrollo metropolitano.

Por todo lo anteriormente expresado, presento ante el pleno de ésta Asamblea, el presente proyecto de

### **Decreto, por el que se expide la Ley General para la Coordinación, Planeación y Desarrollo de las Zonas Metropolitanas**

**Artículo Único:** Se expide la Ley General para la Coordinación, Planeación y Desarrollo de las Zonas Metropolitanas, para quedar de la siguiente manera:

### **Ley General para la Coordinación, Planeación y Desarrollo de las Zonas Metropolitanas**

#### **Capítulo I Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** La presente ley es de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tiene por objeto establecer los lineamientos y bases generales para la coordinación y planeación estratégica para el desarrollo sustentable de las zonas metropolitanas, así como la adecuada regulación de las acciones concurrente que se ejecuten entre los diferentes órdenes de gobierno.

**Artículo 2.** Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

- I. Alcaldías: Divisiones territoriales de la Ciudad de México a las que se refiere el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Centros de Población: Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas y las que se reserven para su expansión;
- III. Conurbación: La continuidad física y demográfica que formen dos o más centros de planeación;
- IV. Consejo Nacional: El Consejo Nacional de Planeación y Desarrollo Metropolitano;
- V. Consejo Estatal: El Consejo Estatal de Desarrollo Metropolitano;
- VI. Consejo Municipal: El Consejo Municipal de Desarrollo Metropolitano;

VII. Consejo Técnico: El Consejo Técnico Consultivo;

VIII. Desarrollo económico: Es el incremento cuantitativo y cualitativo de los recursos, capacidades y de la calidad de vida de la población, resultado de la transición de un nivel económico concreto a otro, logrado a través de un proceso de transformación estructural del sistema económico enfocado a largo plazo con la participación de los factores productivos y el óptimo aprovechamiento del crecimiento equitativo entre los factores y sectores de la producción, obteniendo mayores oportunidades y bienestar para la población;

IX. Desarrollo metropolitano: Proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que, por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones;

X. Desarrollo Urbano: Proceso de planeación, y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

XI. Desarrollo regional: Proceso de Crecimiento económico en dos o más Centros de Población determinados, garantizando el Mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales;

XII. Equipamiento Urbano: El conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones, y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos para desarrollar actividades económicas, sociales, culturales, deportivas, educativas, de traslado y de abasto;

XIII. Estructura vial: Conjunto de calles intercomunicadas, de uso común y propiedad pública, destinadas al libre tránsito de vehículos, unidades móviles, y peatones, entre las diferentes zonas metropolitanas, de carácter local, urbano, o regional.

XIV. Fondo: El Fondo de Desarrollo Metropolitano;

XV. Impacto metropolitano: Los resultados, efectos e incidencias de los planes, programas, proyectos,

estudios, acciones, evaluaciones de las obras de infraestructura y su equipamiento que se prevén realizar en las zonas metropolitanas,

XVI. Impacto Urbano: Es la influencia o alteración causada por alguna obra de carácter público o privado, que por su magnitud rebasa las capacidades de la infraestructura o de los servicios públicos de la zona metropolitano donde se pretenda realizar afecte negativamente el espacio urbano, la imagen urbana y la estructura socioeconómica;

XVII. Infraestructura Urbana: Los Sistemas, redes de organización y distribución de bienes y servicios de los centros de población;

XVIII. Megalópolis: sistema de zonas metropolitanas y Centros de Población y sus áreas de influencia, vinculados de manera estrecha geográfica y funcionalmente. El umbral mínimo de población de una Megalópolis es de 10 millones de habitantes;

XIX. Movilidad: capacidad, facilidad y eficiencia de tránsito o desplazamiento de las personas y bienes en el territorio, priorizando la accesibilidad universal, así como la sustentabilidad de la misma;

XX. Secretaría: la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;

XXI. Servicios Urbanos: Las actividades operativas y servicios públicos prestadas directamente por la autoridad competente o concesionaria para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población;

XXII. Zona Metropolitana: Centros de Población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional.

**Artículo 3.** La planeación y los programas de desarrollo de las zonas metropolitanas deberán realizarse conforme a lo establecido en los Planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo, observando los criterios establecidos en la Ley de Planeación y los diversos ordenamientos de carácter estatal.

**Artículo 4.** El Consejo Consultivo podrá conocer de asuntos relacionados con la Zona Metropolitana, siendo competencia exclusiva de los ayuntamientos integrantes de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia del Estado, la prestación de los servicios respecto de sus municipios.

**Artículo 5.** En lo no previsto en la presente Ley se aplicarán, en forma supletoria, las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Estatal, la Ley Orgánica del Municipio, la Ley de Planeación, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y los demás ordenamientos jurídicos en la materia.

## Capítulo II Zonas Metropolitanas

**Artículo 6.** La declaración de Zona Metropolitana estará a cargo de la Legislatura de las entidades federativas, debiendo ser ratificada mediante acuerdo de coordinación que al efecto suscriban los ayuntamientos que la integren. Cuando una población o comunidad sea susceptible de incorporarse a la Zona Metropolitana por su cercanía geográfica, vinculación económica y social, el ayuntamiento correspondiente presentará la solicitud por escrito a la Legislatura, misma que aprobará o denegará su incorporación.

**Artículo 7.** Los Municipios que sean reconocidos por Decreto o Declaratoria de Zonas Metropolitanas, podrán participar de manera coordinada y conjunta a través de convenios y programas de planeación urbana y en los demás concernientes al orden metropolitano para el beneficio de sus habitantes.

**Artículo 8.** Los Municipios que conforman las Zonas Metropolitanas deberán elaborar o adecuar sus Programas Municipales, Sectoriales o Parciales de Desarrollo Urbano de acuerdo al Programa de Desarrollo Urbano de Zonas Metropolitanas, observando los criterios establecidos en las Leyes de Planeación a nivel federal y estatal.

**Artículo 9.** El otorgamiento de uso de suelo, reservas y destinos de áreas y predios, se emitirán con base en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como por la respectiva a nivel estatal.

**Artículo 10.** Una vez publicada la declaratoria de una Zona metropolitana se deberá crear el Consejo Municipal correspondiente de dicha Zona.

**Artículo 11.** Cada municipio que integre las Zonas Metropolitanas le corresponde promover, apoyar y fomentar programas y proyectos metropolitanos, de conformidad con los criterios tomados por el Consejo Estatal y Municipal respectivamente.

**Artículo 12.** Los municipios integrantes de las Zonas Metropolitanas deberán realizar las obras y acciones que se determinen el Consejo Estatal y Municipal.

## Capítulo III Coordinación Metropolitana

**Artículo 13.** Las Zonas Metropolitanas celebrarán convenios de coordinación metropolitana con el objeto que los gobiernos Federal, de las entidades federativas y de los municipios respectivos convengan libremente a la planeación y regulación conjunta y coordinada de:

- I. El desarrollo de la Zona Metropolitana;
- II. La coordinación de planes, programas, presupuestos, recursos públicos y ciclos hacendarios en la Zona Metropolitana, y
- III. Los proyectos y programas de servicios públicos objeto de coordinación metropolitana.

**Artículo 14.** Los convenios de coordinación metropolitana serán obligatorios para las partes que los firmen y por el término que así se describa. Si no se describe un término específico en el convenio de coordinación metropolitana, el término será indefinido y para su extinción se requiere del acuerdo del total de las partes que lo suscribieron.

**Artículo 15.** Los convenios de coordinación metropolitana deberán contener cuando menos los siguientes capítulos:

- I. De Declaraciones: integrado por los datos generales de las partes y sus representantes;
- II. De Obligaciones: integrado por las obligaciones contraídas conjunta e individualmente por cada parte, en el que se precisen:

a) Las funciones y servicios públicos municipales que son materia de coordinación metropolitana;

b) El grado y alcance de la intervención de las instancias de coordinación metropolitana en las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, revisión y evaluación de las funciones y servicios públicos municipales, realización de infraestructura en el caso de la zona metropolitana, y de las atribuciones reservadas a los municipios en dichas áreas;

c) Las fórmulas, montos determinados o determinables, límites o topes, condiciones de ejecución, suspensivas y de exclusión, tiempos y demás aspectos relativos a las aportaciones en recursos financieros, humanos y materiales que harán las partes para el caso de cada función o servicio público materia de coordinación metropolitana, así como para el funcionamiento de las instancias de coordinación metropolitana; y

d) Las bases generales de la integración y operación del Fondo que se constituirá para los recursos financieros que se aporten para el desarrollo de los proyectos metropolitanos;

III. De Sanciones y Controversias: integrado por las sanciones convenidas para el caso del incumplimiento de las obligaciones contraídas y la indicación de las instancias jurisdiccionales ante las que se dirimirán las posibles controversias derivadas de su aplicación; y

IV. De Validación: integrado por la indicación del lugar y fecha de su celebración, así como la identificación, firma autógrafa y sello oficial de los representantes de las partes.

**Artículo 16.** Son materias de interés público, para efectos de coordinación metropolitana, las siguientes:

I. La planeación del desarrollo sustentable metropolitano;

II. La infraestructura metropolitana;

III. El Impacto Urbano;

IV. La Estructura vial;

V. La realización de funciones y prestación de servicios públicos en coordinación metropolitana; y

VI. Las demás que establezca el convenio respectivo o se autoricen conjuntamente dentro de sus respectivas competencias.

**Artículo 17.** Los convenios de coordinación metropolitana estarán sujetos a revisión y, en su caso, a modificación, a solicitud de:

I. Cualquiera de las partes integrantes de la Zona Metropolitana, durante los primeros doce meses del periodo constitucional de la entidad federativa o municipio correspondiente;

II. Cuando menos la mitad más uno de los municipios integrantes de la Zona Metropolitana, en cualquier tiempo.

**Artículo 18.** Para incluir a un municipio en un convenio de coordinación metropolitana se requiere que el municipio interesado o parte del mismo forme parte de la Zona Metropolitana en los términos de la declaración oficial correspondiente expedida por la Legislatura de la entidad federativa; o en su caso cuando las partes suscribientes del convenio acepten la inclusión del municipio interesado, realizando las modificaciones al convenio correspondiente. Cualquier modificación debe aprobarse por todas las partes suscribientes del convenio.

**Artículo 19.** Los municipios integrantes de la Zona Metropolitana, y el gobierno del estado suscribirán y publicarán un Reglamento para la creación de las instancias metropolitanas y las demás instancias que resulten necesarias para la administración de recursos públicos, la gestión de las acciones administrativas, de gobierno, la contratación pública, la regulación de funciones y/o servicios públicos que resulten de la coordinación de la Zona Metropolitana.

#### Capítulo IV

#### Ejes Rectores Metropolitanos

**Artículo 20.** Los ejes rectores para la coordinación, planeación y el desarrollo metropolitano serán los siguientes:



I. Planeación, proponer planes de desarrollo metropolitano para mantener los centros de producción y sostenimiento económico, social, y cultural.

II. Infraestructura, Se impulsarán obras de infraestructura o equipamientos que beneficien la calidad de vida bajo los principios de sustentabilidad y economía.

III. Medio Ambiente y sustentabilidad, se priorizará la conservación del medio ambiente utilizando tecnologías sustentables, y buscando en todo momento la armonización de los ordenamientos locales a la metropolización para una mejor calidad de vida, observando en todo momento el impacto urbano;

IV. Movilidad; deberá buscarse un transporte público acorde a las necesidades de las metrópolis, prefiriendo el transporte colectivo sobre el particular, la bicicleta, y cualquier otro medio de transporte sustentable que beneficie al medio ambiente, buscando en todo momento la sustentabilidad, la economía y la suficiencia;

V. Seguridad Vial. Las políticas públicas en materia de movilidad y transporte de personas y bienes, las cuales privilegiaran las acciones de prevención del delito e incidentes de tránsito, con el fin de proteger la integridad física de las personas. Así como establecer las acciones correspondientes a fin de diseñar ciudades seguras para los peatones, y movilidad en las metrópolis.

VI. Seguridad Pública, coordinación entre las fuerzas de seguridad pública federal, estatal y municipal para mitigar la inseguridad en las Zonas Metropolitanas.

**Artículo 21.** Los programas, proyectos, convenios de coordinación y decisiones de los Consejos Estatal y Municipal deberán tener como principio cuando menos estos ejes.

#### **Capítulo V Sistema Nacional De Planeación De Las Zonas Metropolitanas**

**Artículo 22.** El Sistema Nacional de Planeación de las Zonas Metropolitanas, será una política de carácter

sectorial y regional que coadyuvará a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

La planeación de las zonas metropolitanas estará a cargo, de manera concurrente, en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías, de acuerdo a la competencia que les determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones en la materia.

**Artículo 23.** La planeación se llevará a cabo sujetándose al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:

I. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;

II. Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, y

Los planes o programas serán de carácter obligatorio, así mismo, los instrumentos de planeación deberán ser congruentes entre sí, contando con los dictámenes de validación emitidos por los diferentes órdenes de gobierno, para su aplicación y cumplimiento, además deberán incorporarse al sistema de información territorial y urbano.

El carácter obligatorio de los planes y programas, es con la finalidad de cumplir con el requisito para acceder a los recursos otorgados y asignados a la Zona Metropolitana a través del Fondo a que hace referencia esta ley.

La Federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación de las zonas metropolitanas para coordinar acciones e inversiones que propicien el desarrollo y regulación de los asentamientos humanos, con la participación que corresponda a los municipios y alcaldías de la ciudad de México, de acuerdo con la legislación local.

#### **Capítulo VI Programa Nacional de Desarrollo para las Zonas Metropolitanas**

**Artículo 24.** El programa nacional se sujetará a las previsiones del plan nacional de desarrollo y a la estrategia nacional de ordenamiento territorial y contendrá por lo menos:

I. Las políticas, objetivos, prioridades y lineamientos estratégicos para el Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano del país;

II. Las necesidades que en materia de Desarrollo Urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;

III. Las políticas generales para el ordenamiento territorial, de las zonas metropolitanas, conurbaciones y centros de población;

IV. Los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el Desarrollo Urbano del país;

V. Los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano;

VI. Esquemas y mecanismos que fomenten la equidad, inclusión y accesibilidad universal en el Desarrollo Urbano.

**Artículo 25.** El programa nacional para el desarrollo de las Zonas Metropolitanas será presentado por el titular del Ejecutivo Federal, treinta días después de la aprobación por parte de la Cámara de Diputados del Plan Nacional de Desarrollo, y estará sometido a un proceso permanente de control y evaluación. Tanto su presentación como sus modificaciones serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación y remitidas a la Cámara de Diputados.

La Secretaría promoverá la participación social en la elaboración, actualización y ejecución del programa nacional atendiendo a la Ley de Planeación.

La Secretaría, anualmente, presentará un informe de ejecución y seguimiento del Programa Nacional a la Cámara de Diputados.

### **Capítulo VII** **Programas Estatales de Planeación** **para las Zonas Metropolitanas**

**Artículo 26.** El programa estatal será presentado y modificado por las autoridades locales, con las formalidades previstas en la legislación estatal en la materia. La legislación estatal determinará la forma y procedimientos para que los sectores social y privado partici-

pen en la formulación, modificación, evaluación y vigilancia de los planes estatales.

Las autoridades encargadas de la ejecución tienen la obligación de facilitar su consulta pública de forma física en sus oficinas y de forma electrónica, a través de sus sitios web, en términos de la legislación en materia de transparencia.

**Artículo 27.** Las entidades federativas, al elaborar sus programas estatales por lo menos deberán considerar los elementos siguientes:

I. Los lineamientos generales de articulación y congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

II. El análisis y congruencia territorial con el programa nacional, y

III. Las leyes federales, reglamentos, normas.

**Artículo 28.** Los programas estatales por lo menos contendrán:

I. Análisis de los objetivos y resultados deseados, respecto de las estrategias a mediano y largo plazo a implementarse, y su evaluación;

II. La definición de las acciones y de los proyectos estratégicos que permitan su implementación;

III. La determinación de metas;

### **Capítulo VIII** **Programas Metropolitanos** **y de Zonas Conurbadas**

**Artículo 29.** Cuando uno o más centros urbanos situados en territorios municipales o alcaldías de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica, la Federación, las entidades federativas, los municipios o las alcaldías de la Ciudad de México respectivas, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros urbanos con apego a lo dispuesto por esta Ley, y constituirán una Zona Metropolitana o conurbada interestatal.

**Artículo 30.** La Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías deberán convenir la delimitación y constitución de una Zona Metropolitana o conurbada cuando sea procedente el estudio y planeación conjunta de dos o más Centros de Población, situados en el territorio de entidades federativas vecinas.

En las zonas metropolitanas interestatales y conurbaciones interestatales se constituirá una comisión de ordenamiento, que tendrá carácter permanente y será integrada por un representante de cada entidad federativa y de cada municipio que lo integre, así como un representante de la Secretaría quien lo presidirá; funcionará como mecanismo de coordinación institucional y de concertación de acciones e inversiones con los sectores social y privado.

Dicha comisión formulará y aprobará el programa de ordenación de la Zona Metropolitana o conurbada interestatal e intermunicipal, así como gestionará y evaluará su cumplimiento.

**Artículo 31.** Las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y se coordinarán con las autoridades federales y estatales, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos a que se refiere esta Ley. Los gobiernos Federal, estatales, municipales y de las alcaldías de la Ciudad de México, planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

**Artículo 32.** Son de interés metropolitano:

- I. La planeación del ordenamiento del territorio y los Asentamientos Humanos;
- II. La infraestructura vial, tránsito, transporte y la Movilidad;
- III. El suelo y las Reservas territoriales;
- IV. La Densificación, consolidación urbana y uso eficiente del territorio, con espacios públicos seguros y de calidad, como eje articulador;
- V. Las políticas habitacionales y las relativas al equipamiento regional y metropolitano;

VI. La localización de espacios para desarrollo industrial de carácter metropolitano;

VII. La gestión integral del agua y los recursos hidráulicos, incluyendo el agua potable, el drenaje, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recuperación de cuencas hidrográficas y aprovechamiento de aguas pluviales;

VIII. La preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, incluyendo la calidad del aire y la protección de la atmósfera;

IX. La gestión integral de residuos sólidos municipales, especialmente los industriales y peligrosos;

X. La prevención, mitigación y Resiliencia ante los riesgos y los efectos del cambio climático;

XI. La infraestructura y equipamientos de carácter estratégico y de seguridad;

XII. La accesibilidad universal y la Movilidad;

XIII. La seguridad pública, y

XIV. Otras acciones que, a propuesta de la comisión de ordenamiento, se establezcan o declaren por las autoridades competentes.

**Artículo 33.** Para efectos del artículo anterior, la Secretaría emitirá los lineamientos a través de los cuales se establecerán los métodos y procedimientos para medir y asegurar que los proyectos y acciones vinculados con políticas, directrices y acciones de interés metropolitano, cumplan con su objetivo de cobertura y guarden congruencia con los distintos niveles y ámbitos de planeación.

## **Capítulo IX Gobernanza Metropolitana**

**Artículo 34.** Para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, se establecerán los mecanismos y los instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad.

La gestión de las zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de las instancias siguientes:

I. Una comisión de ordenamiento metropolitano o de Conurbación, según se trate, que se integrará por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la zona de que se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetivos y principios a que se refiere esta Ley. Tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Esta Comisión podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno;

II. Un consejo consultivo de desarrollo metropolitano que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas.

Dicho Consejo se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el consejo. Sus integrantes elegirán a quien los presida;

III. Los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas, municipios y alcaldías, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente. La comisión de ordenamiento metropolitano y el consejo consultivo de Desarrollo Metropolitano que sesionarán por lo menos trimestralmente. Los instrumentos jurídicos, para su integración y funcionamiento, y su reglamento interior, estarán sujetos a lo señalado por esta Ley y la legislación estatal aplicable;

IV. Las instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes, y

V. Los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.

**Artículo 35.** Los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, deberán tener por lo menos:

I. Congruencia con la estrategia nacional de ordenamiento territorial;

II. Un diagnóstico integral que incluya una visión prospectiva de corto, mediano y largo plazo;

III. Estrategias y proyectos para el desarrollo integral de la Zona Metropolitana o Conurbación, que articulen los distintos ordenamientos, planes o programas de desarrollo social, económico, urbano, turístico, ambiental y de cambio climático que impactan en su territorio;

IV. La delimitación de los Centros de Población con espacios geográficos de reserva para una expansión ordenada a largo plazo, que considere estimaciones técnicas del crecimiento;

V. Las prioridades para la ocupación de suelo urbano vacante, la urbanización ordenada de la expansión periférica y la localización adecuada con relación al área urbana consolidada de suelo apto para la urbanización progresiva;

VI. Las políticas e instrumentos para la reestructuración, localización, Mejoramiento de la infraestructura y los equipamientos del ámbito metropolitano;

VII. Las acciones y las previsiones de inversión para la dotación de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos que sean comunes a los Centros de Población de la zona conurbada;

VIII. Las acciones de Movilidad, incluyendo los medios de transporte público masivo, los sistemas no motorizados y aquellos de bajo impacto ambiental;

IX. Las previsiones y acciones para mejorar las condiciones ambientales y el manejo integral de agua;

X. Las previsiones y acciones prioritarias para conservar, proteger, acrecentar y mejorar el Espacio Público;

XI. Las estrategias para la Conservación y el Mejoramiento de la imagen urbana y del Patrimonio Natural y Cultural;

XII. Las estrategias de seguridad, prevención del riesgo y Resiliencia, y

XIII. Metodología o indicadores para dar seguimiento y evaluar la aplicación y el cumplimiento de los objetivos del programa de la Zona Metropolitana o Conurbación.

Adicionalmente, los municipios y, en su caso, las alcaldías, podrán formular y aprobar programas parciales que establecerán el diagnóstico, los objetivos y las estrategias gubernamentales para los diferentes temas o materias, priorizando los temas de interés metropolitano establecidos en esta Ley.

**Artículo 36.** Una vez aprobados los programas de las zonas metropolitanas o conurbaciones, los municipios y las alcaldías, respectivas, en el ámbito de sus jurisdicciones, tendrán el plazo de un año para expedir o adecuar sus planes o programas de desarrollo urbano y los correspondientes a los Centros de Población involucrados, los cuales deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con el programa de la zona metropolitana o conurbación correspondiente.

**Artículo 37.** Las Megalópolis o zonas metropolitanas con relaciones funcionales económicas y sociales, y con problemas territoriales y ambientales comunes, se coordinarán en las materias de interés metropolitano con la Secretaría, demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y con el gobierno de las entidades federativas de las zonas metropolitanas correspondientes.

La atención y resolución de problemas y necesidades urbanas comunes a Centros de Población fronterizos con relación a localidades de otros países, se sujetarán a los tratados, acuerdos y convenios internacionales en la materia. En la atención y resolución de dichos problemas y necesidades urbanas se promoverá la participación de las entidades federativas y los municipios respectivos.

## **Capítulo X**

### **Planes y Programas Municipales de Desarrollo Urbano**

**Artículo 38.** Los planes y programas municipales de Desarrollo Urbano señalarán las acciones específicas necesarias para la Conservación, Mejoramiento y Cre-

cimiento de los Centros de Población, asimismo establecerán la Zonificación correspondiente. En caso de que el ayuntamiento expida el programa de Desarrollo Urbano del centro de población respectivo, dichas acciones específicas y la Zonificación aplicable se contendrán en este programa.

**Artículo 39.** Las entidades federativas, los municipios y las alcaldías, promoverán la elaboración de programas parciales y polígonos de actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para el Crecimiento, Mejoramiento y Conservación de los Centros de Población, para la formación de conjuntos urbanos y barrios integrales.

Dichos programas parciales serán regulados por la legislación estatal y podrán integrar los planteamientos sectoriales del Desarrollo Urbano, en materias tales como: centros históricos, Movilidad, medio ambiente, vivienda, agua y saneamiento, entre otras.

**Artículo 40.** Las leyes locales establecerán esquemas simplificados de planeación para las localidades menores a cincuenta mil habitantes que, en su caso, deberán tener la debida congruencia, coordinación y ajuste con planes o programas de Desarrollo Urbano elaborados conforme a las disposiciones de esta Ley.

**Artículo 41.** Las autoridades de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías, en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o programas de Desarrollo Urbano y la observancia de esta Ley y la legislación estatal de Desarrollo Urbano.

**Artículo 42.** El ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de Desarrollo Urbano, y como requisito previo a su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, deberá consultar a la autoridad competente de la entidad federativa de que se trate, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal. La autoridad estatal tiene un plazo de noventa días hábiles para dar respuesta, contados a partir de que sea presentada la solicitud señalará con precisión si existe o no la congruencia y ajuste. Ante la omisión de respuesta opera la afirmativa ficta.

En caso de no ser favorable, el dictamen deberá justificar de manera clara y expresa las recomendaciones

que considere pertinentes para que el ayuntamiento efectúe las modificaciones correspondientes.

**Artículo 43.** Los planes y programas de Desarrollo Urbano deberán considerar los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica de los Asentamientos Humanos establecidos en el artículo 23 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica.

Las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorgue la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales o las entidades federativas y los municipios conforme a las disposiciones jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los planes o programas en materia de Desarrollo Urbano.

**Artículo 44.** Los planes o programas de Desarrollo Urbano deberán considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de Resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los Usos del suelo, Destinos y Reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la Secretaría o las entidades federativas, los municipios y las alcaldías, deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil.

## **Capítulo XI Consejo Nacional de Planeación y Desarrollo Metropolitano**

**Artículo 45.** El Consejo Nacional de Planeación y Desarrollo Metropolitano será un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México.

El Consejo Nacional contará con Oficinas de Representación, como órganos de representación en las entidades federativas, en las que así se requiera.

**Artículo 46.** El Consejo Nacional tendrá como objeto principal ofrecer a las autoridades de los tres niveles de

gobierno, a los organismos privados, y al sector social, las herramientas de planeación y control para lograr un redimensionamiento de la estructura urbana, acorde con las necesidades presentes y futuras de las megalópolis o zonas metropolitanas, procurando mejorar y fortalecer su infraestructura de manera permanente.

**Artículo 47.** El patrimonio del Consejo Nacional se integrará con:

- I. Los bienes muebles e inmuebles que le asigne el Ejecutivo Federal y los que adquiera por cualquier título legal;
- II. Las asignaciones presupuestales, transferencias, subsidios, participaciones, donaciones y legados que reciba y, en general, con los ingresos que obtenga por actividades relacionadas con su objeto, previstas en esta Ley, y
- III. Con los productos que adquiera por la venta de sus publicaciones.

**Artículo 48.** El Consejo Nacional deberá desarrollar sus actividades a las políticas, estrategias y prioridades que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo, así como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano del Territorio.

**Artículo 49.** Será competencia del Consejo:

- I. Efectuar y realizar a solicitud de los gobiernos federal, estatal, de los municipios o de las alcaldías, los estudios de planeación, supervisión y control de las obras tendientes a mejorar la infraestructura urbana de una zona metropolitana determinada.
- II. Instrumentar el contenido técnico, administrativo, financiero y de gestión, que permitan impulsar el desarrollo de los proyectos estructurales, logrando el crecimiento armónico de la conurbación.
- III. Realizar las observaciones y emitir recomendaciones para la instrumentación de políticas públicas adecuadas.
- IV. Impulsar y fomentar la celebración de convenios de colaboración entre municipios, y/o alcaldías, y/o estados para detonar el desarrollo urbano regional.

V. Las demás atribuciones que se le otorguen en las disposiciones jurídicas aplicables.

**Artículo 50.** El Consejo Nacional contará con los órganos siguientes:

I. Una Junta de Gobierno, como órgano de gobierno;

II. Una Dirección General, como órgano de administración;

III. Un Consejo Técnico Consultivo como órgano de participación, consulta y vinculación con las Megalópolis y/o Zonas Metropolitanas; y

El Consejo Nacional tendrá las áreas administrativas necesarias para garantizar la atención que se establezcan en el reglamento.

**Artículo 51.** La Junta de Gobierno estará integrada por:

I. El Secretario de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, mismo que fungirá como Presidente;

II. El Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda;

III. El Subsecretario de Ordenamiento Territorial;

IV. Un servidor público que fungirá como representante de las secretarías:

- a) Hacienda y Crédito Público;
- b) Gobernación;
- c) Comunicaciones y Transportes;
- d) Seguridad y Protección Ciudadana;
- e) Medio Ambiente Recursos Naturales;

V. Un representante del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.,

VI. Una representación del Consejo Técnico Consultivo.

VII. La persona titular de la Comisión de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda, y Zonas Metropolitanas y Movilidad de la Cámara de Senadores, así como de la Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; participarán como invitados permanentes con derecho a voz sin voto.

Cada miembro propietario contará con un suplente. Los suplentes tendrán derecho a voz y voto en ausencia de su titular.

**Artículo 52.** La Junta de Gobierno celebrará sesiones ordinarias por lo menos cuatro veces al año y las extraordinarias que proponga su Presidente, o en su caso, aquellas que convoquen cuando menos tres de sus miembros.

**Artículo 53.** La Junta de Gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus integrantes. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de las y los integrantes presentes, teniendo su Presidente voto de calidad en caso de empate.

**Artículo 54.** La Junta de Gobierno, además de las atribuciones que le confiere el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes facultades:

I. Aprobar el proyecto de presupuesto anual del Consejo Nacional y su programa operativo anual, a propuesta de su Director o Directora General;

II. Definir los criterios, prioridades y metas del Consejo Nacional;

III. Realizar observaciones y propuestas a los programas, proyectos, estrategias y acciones que las instancias de gobierno integrantes de la misma, realicen, así como el seguimiento y evaluación que corresponda;

IV. Aprobar los términos mínimos de referencia, conforme a los cuales deben realizarse los estudios de naturaleza académica y técnica de las zonas metropolitanas.

V. Aprobar las bases y procedimientos a través de los cuales se llevarán a efecto las obras, en concordancia con la legislación aplicable.

VI. Determinar los requisitos que deben reunir los integrantes del Consejo Técnico.

VII. Definir los lineamientos y criterios para la celebración de convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los gobiernos estatales, municipales, y alcaldías, con las organizaciones de los sectores social y privado, así como con organismos internacionales;

VIII. Aprobar, sin que se requiera autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las adecuaciones presupuestales a los programas del Consejo Nacional que no impliquen la afectación de su monto total autorizado, recursos de inversión, proyectos financiados con crédito externo ni el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos;

IX. Decidir el uso y destino de los recursos autorizados y la aplicación de ingresos excedentes;

X. Autorizar la apertura de cuentas de inversión financiera;

XI. Aprobar el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, a propuesta del Director o Directora General del Consejo Nacional;

XII. Aprobar las disposiciones y criterios para racionalizar el gasto administrativo y autorizar las erogaciones identificadas como gasto sujeto a criterios de racionalidad, y

XIII. Aprobar el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional.

**Artículo 55.** El Director o Directora General del Consejo Nacional será designado y removido por el Presidente de la República, de quien dependerá directamente, debiendo reunir los requisitos previstos en el artículo 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como acreditar experiencia suficiente en el estudio del fenómeno metropolitano.

Durará en su encargo cuatro años, y podrá ser reelecto para un periodo inmediato por una sola ocasión.

**Artículo 56.** El Director o Directora General, además de las facultades y obligaciones que le confiere el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes:

I. Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el buen funcionamiento del Consejo Nacional, dando cumplimiento a los fines, atribuciones y funciones establecidas en esta Ley;

II. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos respecto del objeto del Consejo Nacional;

III. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;

IV. Dar a conocer a la Junta de Gobierno las propuestas del Consejo Técnico Consultivo;

V. Ejercer el presupuesto con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables, así como elaborar el anteproyecto de presupuesto que corresponda;

VI. Elaborar y presentar el Estatuto Orgánico y el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, para aprobación de la Junta de Gobierno; aprobar las Reglas de Operación y la reglamentación interna de los programas sustantivos, así como sus modificaciones; y expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios del Consejo Nacional;

VII. Acordar las condiciones generales de trabajo del Instituto;

VIII. Informar a la Junta de Gobierno sobre el ejercicio de las facultades que este artículo le concede, y

IX. Las que le confieren los ordenamientos aplicables y las demás que, con fundamento en esta Ley, le delegue la Junta de Gobierno.

**Artículo 57.** El Consejo Técnico Consultivo, se integrará con perspectiva de género, por representantes de los tres órdenes de gobierno y representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de



profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el Consejo Técnico. Sus integrantes elegirán a quien los presida.

En lo que respecta a los representantes de las agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, el Consejo Técnico Consultivo, se conformará por 18 expertos en Desarrollo Metropolitano, seleccionados por medio de convocatoria abierta, y con base en evaluaciones de conocimientos generales, psicométricos y de conocimientos técnicos. La decisión final corresponderá a los integrantes de la Junta Directiva.

Quien sea Presidente o Presidenta del mismo durará en su encargo hasta cuatro años, con la posibilidad de reelegirse en una sola ocasión, en un periodo inmediato. Los integrantes del Consejo Técnico durarán en su encargo cinco años, y podrán ser designados nuevamente por una sola vez.

**Artículo 58.** El Consejo Técnico Consultivo, tendrá las siguientes funciones:

I. Definir las especificaciones de carácter técnico y académico, que servirán de base en el trabajo, y que deberán estar directamente relacionadas con los reglamentos y estatutos correspondientes.

II. Brindar asesoría a la Junta Directiva y al Director General, con el propósito de contribuir al desempeño general de sus atribuciones, así como realizar los dictámenes de carácter técnico y académico que le sean turnados.

III. Revisar los Planes y Programas de trabajos anuales que le turne la Dirección General, y en su caso realizar las recomendaciones o los ajustes correspondientes.

IV. Mantener contacto permanente con los Consejos estatales y municipales, y abastecerlos de todos los elementos técnicos necesarios para el desarrollo de sus funciones.

V. Analizar, opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al Director o Directora General sobre las políticas, programas y acciones públicas para garantizar el desarrollo metropolitano.

**Artículo 59.** El Consejo Nacional contará con un órgano de vigilancia, integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública, y tendrán las facultades que les otorgan la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las demás disposiciones legales aplicables.

**Artículo 60.** El Consejo Nacional contará con una Contraloría Interna, Órgano de Control Interno, al frente de la cual estará el contralor, designado en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus facultades y se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades designados en los mismos términos.

Los servidores públicos a que se refiere el párrafo anterior, en el ámbito de sus respectivas competencias, ejercerán las facultades previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables.

**Artículo 61.** El Consejo Nacional contará con un Servicio Profesional de Carrera, se organizará en los términos que establezca el Estatuto que en la materia expida la Junta de Gobierno.

## Capítulo XII

### Consejo Estatal de Desarrollo Metropolitano

**Artículo 62.** El Consejo Estatal es la instancia de consulta, opinión y decisión, coadyuvará en la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano que contribuya a una adecuada coordinación y concertación intergubernamental, para la ejecución de planes, programas, proyectos, acciones, estudios y obras de infraestructura y equipamiento, dirigidas a resolver de manera preventiva, eficaz, eficiente y estratégica, aspectos prioritarios para el desarrollo de la Zona Metropolitana y estará integrado por los consejeros siguientes:

I. Un Presidente, será el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, o la persona que éste designe;

II. Una Secretaría, cuyo cargo ocuparán los presidentes municipales de los ayuntamientos que inte-

gren la Zona Metropolitana, en los términos previstos en la presente Ley;

III. El Secretario de Desarrollo Económico y Portuario del Estado o su equivalente;

IV. El Secretario de Finanzas y Planeación del Estado o su equivalente;

V. El Secretario de Infraestructura y Obra Pública del Estado o su equivalente;

VI. El Secretario de Medio Ambiente del Estado o su equivalente;

VII. El Presidente de la Comisión de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal de la Legislatura del Estado o su equivalente;

VIII. El Presidente de la Comisión de Desarrollo Económico de la Legislatura del Estado o su equivalente;

IX. El Presidente de la Comisión de Turismo de la Legislatura del Estado o su equivalente;

X. El Presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Legislatura del Estado o su equivalente;

XI. Un Secretario Técnico, que será un servidor público de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas del Estado, o en su caso de Desarrollo Metropolitano, o su equivalente.

Los servidores públicos señalados en las fracciones VII, VIII, IX, y X, de este artículo, tendrán el carácter de invitados permanentes con derecho a voz, pero no a voto.

**Artículo 63.** La Secretaría del Consejo Estatal será rotativa y dicho nombramiento sólo deberá recaer en un presidente municipal en turno, de los señalados en el artículo anterior. Durará en su encargo un año y el designado no podrá ocupar el cargo de Secretario en el periodo próximo inmediato.

**Artículo 64.** Por cada consejero propietario se nombrará un suplente, quien tendrá los mismos derechos y obligaciones que el consejero titular al cubrir sus ausencias.

**Artículo 65.** El Consejo Estatal a propuesta de la mayoría de los consejeros, podrá invitar a las sesiones a representantes populares, funcionarios y servidores públicos de la Federación, el Estado, municipios y alcaldías, así como representantes de los sectores social y privado, los cuales sólo tendrán derecho a voz.

**Artículo 66.** El Consejo Estatal sesionará de acuerdo a lo establecido en su Reglamento.

### **Capítulo XIII Facultades del Consejo Estatal de Desarrollo Metropolitano**

**Artículo 67.** Son facultades del Consejo Estatal:

I. Orientar la dinámica de urbanización de la zona metropolitana, mediante un proceso de desarrollo sostenible y sustentable con el objeto de mejorar la calidad de vida de sus habitantes;

II. Diseñar los mecanismos que permitan la construcción de obras de infraestructura y equipamiento de impacto metropolitano;

III. Fomentar la participación ciudadana en las acciones de desarrollo, prestación y mejoramiento de los servicios públicos metropolitanos;

IV. Crear comisiones de trabajo para el mejor desarrollo de las acciones realizadas por el Consejo Estatal;

V. Promover convenios para el desarrollo de acciones, proyectos y programas que beneficien a los habitantes de la Zona Metropolitana, así como la celebración de instrumentos jurídicos para el cumplimiento de sus objetivos;

VI. Promover acciones de coordinación con los municipios del estado y/o alcaldías, cuando contribuyan a mejorar la prestación de los servicios públicos;

VII. Establecer mecanismos de evaluación sobre el cumplimiento de la agenda de trabajo del Consejo Estatal;

VIII. Participar en el ámbito de su competencia, en la planeación y ejecución de obras y proyectos en las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, saneamiento, tratamiento de aguas residuales, recolección y disposición final de residuos sólidos;

b) Preservación del medio ambiente;

c) Asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda, regularización de la tenencia de la tierra y reservas territoriales;

d) Educación y salud;

e) Transporte público, tránsito y vialidad;

f) Prevención del delito, seguridad pública y procuración de justicia;

g) Desarrollo económico, competitividad, desregulación y simplificación de trámites administrativos;

h) Protección civil;

i) Turismo, promoción de la cultura y cuidado del patrimonio cultural;

j) Deporte, y

k) Otras que considere necesarias el Consejo Estatal;

IX. Promover la realización y ejecución de estudios o investigaciones sobre el desarrollo metropolitano;

X. Proponer la elaboración y actualización de los planes y programas de desarrollo urbano;

XI. En coordinación con la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado o su homóloga, integrar y operar el banco de datos de las Zonas Metropolitanas;

XII. Organizar y participar en los foros de consulta para identificar necesidades en las Zonas Metropolitanas;

XIII. Proponer a las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, la implementación de políticas transversales tendientes a desarrollar en las Zonas Metropolitanas;

XVI. Aprobar los estudios, proyectos y obras que serán financiados por el Fondo, y

XVII. Las demás que establezca la presente Ley, su reglamento y demás disposiciones legales.

#### **Capítulo XIV Nombramiento y Facultades del Secretario Técnico del Consejo Estatal**

**Artículo 68.** El Consejo Estatal contará con un Secretario Técnico, que será un servidor público de la Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas o de Desarrollo Metropolitano o su equivalente, quien deberá tener rango de subsecretario.

**Artículo 69.** Son facultades del Secretario Técnico:

I. Citar, a petición del Presidente o de la mayoría de los integrantes, a sesión del Consejo Estatal;

II. Levantar las minutas de las sesiones, así como el registro de las asistencias de los consejeros;

III. Analizar, y en su caso, proponer al pleno la realización de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, construcción de obras de infraestructura y todas aquellas acciones necesarias para la debida ejecución y seguimiento de los acuerdos y determinaciones adoptadas y aprobadas por el Consejo Estatal;

IV. Llevar un libro en el que se asienten los acuerdos y determinaciones, así como recabar las firmas correspondientes;

V. Entregar con toda oportunidad la información y documentos relacionados con las sesiones;

VI. Elaborar los informes de actividades, y

VII. Las demás que establezca la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones legales.

#### **Capítulo XV Consejo Municipal de Desarrollo Metropolitano**

**Artículo 70.** El Consejo Municipal es la instancia de consulta, opinión y decisión, coadyuvará en la planeación, promoción y gestión del desarrollo metro-

politano, para la ejecución de planes, programas, proyectos, acciones, estudios y obras de infraestructura y equipamiento, dirigidas al desarrollo de la Zona Metropolitana y estará coordinado por el Presidente municipal elegido por los demás presidentes municipales que conforman la Zona Metropolitana, el cual durará en su encargo un año y el designado no podrá ocupar el cargo en el periodo próximo inmediato.

El Consejo municipal se reunirá anualmente, pudiendo realizar sesiones extraordinarias cuando amerite efectuarla o a petición de dos o más presidentes municipales que conforman la Zona Metropolitana.

**Artículo 71.** Corresponden al Consejo municipal:

I. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley;

II. Celebrar con los gobiernos estatales convenios y acuerdos de coordinación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los programas de Desarrollo Urbano de Zonas Metropolitanas;

III. Proponer y aprobar proyectos de desarrollo metropolitano;

IV. Presentar ante el Consejo Estatal los proyectos de desarrollo metropolitano aprobados;

V. Ejecutar los proyectos de desarrollo metropolitano, aprobados por el Consejo Estatal;

VI. Fomentar la participación social y económica;

VII. Solicitar la asesoría al Consejo Estatal para la elaboración de programas y proyectos estratégicos de desarrollo metropolitano;

VIII. Informar al Consejo Estatal sobre la aplicación de los planes, programas, proyectos, obras y acciones de desarrollo metropolitano; y

IX. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones.

**Artículo 72.** Los Municipios de las zonas metropolitanas podrán participar tanto en el Consejo Estatal o Municipal en la elaboración de la planeación de obras

y proyectos, de manera enunciativa y no limitativa en los siguientes temas:

a). Transporte y Validad;

b). Agua y Drenaje;

c). Seguridad Pública y Procuración de Justicia;

d). Asentamientos Humanos;

e). Medio Ambiente;

f). Salud; y

g). Protección Civil.

## Capítulo XVI

### Fondo de Desarrollo Metropolitano

**Artículo 73.** Para el debido cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente Ley, se crea el Fondo de Desarrollo Metropolitano, el cual se integrará por las aportaciones de:

I. El gobierno federal;

II. El gobierno del estado;

III. Los gobiernos municipales; y

IV. Organismos legalmente constituidos.

**Artículo 74.** Los recursos asignados a través del Fondo se destinarán, exclusivamente, a financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras de carácter metropolitano que oportunamente sean presentados. Los programas y proyectos deberán ser viables y sustentables, y serán resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio, por lo que deberán tener congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes municipales de desarrollo que conforman la zona metropolitana, los programas regionales, sectoriales, especiales y operativos anuales.

Para acceder a los recursos la Zona Metropolitana deberá cumplir con la presentación, validación y aproba-

ción de los planes y programas señalados en el párrafo anterior.

**Artículo 75.** El Fondo será el instrumento para financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas, de infraestructura y equipamiento de carácter metropolitano, que:

- I. Impulsen la competitividad económica y social de las Zonas Metropolitanas;
- II. Coadyuven a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgo por fenómenos naturales, y por la dinámica demográfica social y económica;
- III. Incentive la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas regional, urbano, económico y social del espacio territorial de las Zonas Metropolitanas; y
- IV. Promuevan la adecuada planeación del desarrollo municipal para impulsar la competitividad económica;

**Artículo 76.** Los gobiernos de los estados aportarán dos pesos por cada peso aportado por los municipios integrantes de las Zonas Metropolitanas, el cual se destinará de manera directa al fondo.

**Artículo 77.** Los recursos del Fondo que se transfieran a los municipios deberán administrarse a través de un fideicomiso de administración e inversión, de conformidad con las reglas de operación a que al efecto emita el Consejo Nacional. Dicho fideicomiso deberá contar con cuentas específicas para los recursos transferidos, a fin de facilitar su control y fiscalización.

Los recursos del Fondo que al 31 de diciembre de cada año no hayan sido vinculados con obligaciones y compromisos formales de pago, o que no se hayan erogado, se deberán reintegrar al propio Fondo en términos de la Legislación aplicable.

**Artículo 78.** Las asignaciones y aplicación de los recursos del Fondo, se sujetarán para su financiamiento a criterios objetivos de evaluación de costo-beneficio, así como de impacto metropolitano. Las mismas reglas les serán aplicadas a los proyectos que presenten los municipios.

**Artículo 79.** Los municipios que se encuentren comprendidos en alguna de las zonas metropolitanas podrán destinar recursos de otras fuentes de financiamiento para la realización de los estudios, análisis costo, programas y/o proyectos, siempre y cuando se especifiquen en la presentación del programa o proyecto las acciones que se llevarán a cabo con los recursos del Fondo. En tal caso, se deberá establecer en el Fideicomiso Metropolitano cuentas específicas para la identificación, registro, control, rendición de cuentas y transparencia de los recursos de cada fuente de financiamiento, de acuerdo con su origen, naturaleza, aplicación, destino y resultados alcanzados.

## **Capítulo XVII**

### **Transparencia y Rendición de Cuentas**

**Artículo 80.** Los planes, programas y proyectos ejecutados se deberán desarrollar en un ciclo hacendario completo, en base a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con las siguientes características:

- I. Ser único, uniforme e integrador;
- II. Integrar en forma automática la operación contable con los presupuestos públicos de acuerdo con lo siguiente;
  - a) En lo relativo al gasto, el aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado.
  - b) En lo relativo al ingreso, estimado, modificado, devengado y recaudado.
- III. Efectuar los registros considerando la base acumulativa devengado de las transacciones;
- IV. Registrar las transacciones de manera automática en los momentos contables correspondientes;
- V. Permitir la integración automática entre los clasificadores presupuestarios y la lista de cuentas;
- VI. Generar en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria, económica y otra información que coadyuvé a la toma de decisiones, transparencia, programación con base en resultados, evaluación y rendición de cuentas;

VII. Estar estructurado de forma tal que permita el procesamiento y generación de estados financieros mediante el uso de las tecnologías de la información; y

IX. Sustentar los registros de las operaciones contables y presupuestarias con documentación original que las compruebe y justifique.

**Artículo 81.** Por cuanto hace a los fondos del fideicomiso serán las instancias ejecutoras del gasto los responsables de la integración de los expedientes técnicos correspondientes.

**Artículo 82.** Las instancias ejecutoras y los municipios integrantes de la Zona Metropolitana deberán realizar, de manera detallada y completa, el registro y control correspondiente en materia jurídica, documental, contable, financiera, administrativa, presupuestaria y de cualquier otro tipo que corresponda en los términos de las disposiciones aplicables que permitan acreditar y demostrar ante la autoridad federal o local competente, que el origen, destino, aplicación, erogación, registro, documentación comprobatoria, integración de libros blancos y rendición de cuentas, corresponde a los recursos otorgados a través del fondo.

Asimismo, las instancias ejecutoras de la entidad federativa, los municipios y las alcaldías, integrantes de la Zona metropolitana, asumirán los compromisos y responsabilidades vinculadas con las obligaciones jurídicas, financieras y de cualquier otro tipo relacionadas con los proyectos.

**Artículo 83.** Los recursos que se asignen a través del Fondo no perderán el carácter federal, por lo que las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de las afectaciones a la hacienda pública federal en que incurran los servidores públicos, y los particulares serán sancionados en términos de la legislación federal aplicable.

**Artículo 84.** Los municipios y las alcaldías que ejerzan recursos del fideicomiso metropolitano deberán incluir, en su cuenta pública y en los informes sobre el ejercicio del gasto público que presenten la información relativa a la aplicación de los recursos que les fueron entregados por concepto de Zona Metropolitana y la naturaleza de dicho recurso, desglosando dichos conceptos en un capítulo por separado.

**Artículo 85.** La entidad federativa, los municipios y las alcaldías, integrantes de cada Zona Metropolitana deberán tener una página de Internet exclusiva y de fácil acceso para la Zona Metropolitana donde se publicará de manera trimestral, la información relativa a:

I. La descripción de la obra, monto, metas, proveedores, y avances físicos y financieros;

II. El Fideicomiso en lo concerniente al estado de posición financiera, saldo o disponibilidad al inicio del periodo que se reporta, ingresos, rendimientos financieros, egresos desglosados por concepto o tipo de gasto, saldo o disponibilidad de los recursos federales al final del periodo que se reporta, destino y resultados alcanzados con los recursos, y avance en el cumplimiento de la misión, objeto y fines del fideicomiso; y

III. Las obligaciones derivadas del cumplimiento de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública.

**Artículo 86.** Las entidades federativas, los municipios y las alcaldías integrantes de cada Zona Metropolitana, cuando le sea requerida información por la Auditoría Superior de la Federación, y/o por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado o su equivalente, presentarán la documentación comprobatoria original que permita justificar y comprobar las acciones y erogaciones realizadas, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y sin perjuicio de las acciones de vigilancia, control y evaluación que se realicen por la autoridad competente.

**Artículo 87.** La Comisión de Desarrollo Metropolitano, Urbano, Ordenamiento Territorial y Movilidad de la Cámara de Diputados, así como las Comisiones de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda, y Zonas Metropolitanas y Movilidad de la Cámara de Senadores, podrán solicitar cualquier información respecto de los proyectos de las Zonas Metropolitanas que sean financiados total o parcialmente con recursos federales, requerimiento que deberá ser atendido en un término no mayor a quince días hábiles contados a partir de su recepción.

### Capítulo XVIII Denuncia Ciudadana

**Artículo 88.** Los gobiernos federal, estatal, los municipios y las alcaldías, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, promoverán mecanismos de contraloría o vigilancia social, donde participen los vecinos, usuarios, instituciones académicas, organizaciones sociales, colegios de profesionistas y los institutos y observatorios, en el cumplimiento y ejecución de los planes y programas a que se refiere esta Ley, aplicando los principios establecidos en ésta, y en su caso denunciando ante la instancia correspondiente cualquier violación a la normatividad aplicable.

**Artículo 89.** Toda persona, física o moral, podrá denunciar todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de esta Ley, las leyes estatales en la materia, los planes o programas a que se refiere esta Ley. Igualmente tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes y solicitar ser representados ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales que corresponda.

**Artículo 90.** La denuncia ciudadana podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito o en medio electrónico y contenga:

- I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;
- II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;
- III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor, y
- IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

No se admitirán a trámite denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.

**Artículo 91.** Los servidores públicos involucrados en asuntos denunciados, o que por razón de sus funciones o actividades puedan proporcionar información pertinente, deberán cumplir en sus términos con las peticiones que la autoridad les formule en tal sentido. Los ser-

vidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime con carácter reservado, conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable, lo comunicarán a la autoridad competente. En este supuesto, dicha autoridad deberá manejar la información proporcionada bajo la más estricta confidencialidad.

**Artículo 92.** Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que cause daños o efectos negativos al ordenamiento territorial, o al Desarrollo Urbano, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable.

Cuando por infracción a las disposiciones de esta Ley, las leyes estatales, los planes y programas de la materia se hubieren ocasionado daños o perjuicios, las personas interesadas podrán solicitar a la autoridad competente, la formulación de un dictamen técnico al respecto, el cual tendrá valor de prueba, en caso de ser presentado en juicio.

La legislación estatal establecerá el régimen de responsabilidades y de reparación de daños aplicable a toda persona que cause perjuicios o efectos negativos al ordenamiento territorial, y al Desarrollo Urbano.

### Capítulo XIX Régimen Sancionatorio

**Artículo 93.** La violación a esta Ley, a las leyes estatales en la materia y a los planes o programas a que se refiere este ordenamiento, por parte de cualquier servidor público, dará origen a la responsabilidad y sanciones, en los términos que establece la legislación en la materia.

**Artículo 94.** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sujetarán la ejecución de sus programas de inversión y de obra a las políticas de ordenamiento territorial y a los planes o programas de Desarrollo Urbano.

**Artículo 95.** Las autoridades que expidan los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los derivados de éstos, que no gestionen su inscripción; así como las y los jefes de las oficinas de registro que se abstengan de llevarla a cabo o la realicen con deficiencia serán sancionados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

**Artículo 96.** Las autoridades de los tres órdenes de gobierno tendrán la obligación de resguardar los expedientes de las autorizaciones y procedimientos administrativos donde intervengan en materia del Desarrollo Urbano y Metropolitano, así como proporcionar la información correspondiente a cualquier solicitante, en cumplimiento a la legislación de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

### Transitorios

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

**Segundo.** Se derogan las disposiciones que contravenían esta Ley.

**Tercero.** En el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de que se trate, se establecerán las partidas presupuestales correspondientes al Fondo Metropolitano.

**Cuarto.** Dentro de los sesenta días naturales siguientes al inicio de la vigencia de la presente Ley, el Ejecutivo Federal designará al Director General del Instituto Nacional, así como de los miembros del Consejo Técnico Consultivo.

**Quinto.** Dentro de los noventa días naturales siguientes al inicio de la vigencia de la presente Ley, se instalará el Consejo Estatal a convocatoria del Secretario Técnico.

**Sexto.** Dentro de los noventa días naturales siguientes al inicio de la vigencia de la presente Ley, se instalarán los Consejos municipales, tomando protesta correspondiente al Presidente municipal que estará a su cargo.

**Séptimo.** La Cámara de Diputados asignará recursos anualmente al Fideicomiso a que se refiere el presente Decreto, en el caso de que en el Presupuesto de Egresos de la Federación ya estén contemplados, serán los recursos que se ejerzan en ese ejercicio fiscal para el cual fueron aprobados.

**Octavo.** Las Legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar sus marcos normativos relativos al desarrollo metropolitano.

### Notas

1 El área metropolitana es el espacio urbano construido y continuo, con límites irregulares que finaliza cuando la superficie deja de presentar uso de suelo urbano; es resultado del crecimiento de las ciudades dispersas y fragmentadas; su delimitación es difícil y complicada, ya que es altamente dinámica y requiere de métodos propios. Sobrino, J., Gobierno y administración metropolitana y regional, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993.

2 Para Luis Unikel, la ciudad es el área contigua edificada, habitada o urbanizada con usos de suelo de naturaleza no agrícola y que, partiendo de un núcleo, presenta continuidad física en todas direcciones hasta que sea interrumpida en forma notoria por terrenos de uso no urbano. Su proceso de crecimiento sobre los límites administrativo-municipales es referido como metropolización y la superficie integrada por las entidades político-administrativas se denomina zona metropolitana. Unikel, L., G. Garza y C. Ruiz. El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras. El Colegio de México, México, 1978.

3 Consejo Nacional de Población (Conapo). Delimitación de las zonas metropolitanas de México. 2015, Conapo, México, 2017.

4 Moreno Toscano, Alejandra y Jorge Gamboa del Buen, "La modernización de las ciudades en México", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990, pp. 61-71

5 Topelson, Sara, "Zonas Metropolitanas", Secretaría de Desarrollo Social, 28 de febrero de 2010, en file:///C:/User/Usuario/Downloads/PRESENTACION%20ZONAS%20METROPOLITANAS.pdf

6 Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población, Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2010", disponible en [http://www.conapo.gob.mx/es/Conapo/Delimitacion\\_zonas\\_metropolitanas\\_2010\\_Capitulos\\_I\\_a\\_IV](http://www.conapo.gob.mx/es/Conapo/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV)

7 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Zonas Metropolitanas. Censos Económicos 2014". [www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/ce2014/doc/infografias/infzm\\_ce.pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/ce2014/doc/infografias/infzm_ce.pdf)

8 Participación porcentual de las Zonas Metropolitanas, 2013, Total Nacional: 13 984 313 218, millones de pesos, (100%), Total Zonas Metropolitanas: 10 787 067 383 millones de pesos, (77.1%). Desde una perspectiva económica y demográfica, las Zonas metropolitanas del país son muy importantes, ya que concentran 73 de cada 100 personas ocupadas y generan 77 de cada 100 pesos producidos. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Nuevos



productos de los censos económicos 2014”, Boletín de Prensa, n° 562/15, 16-diciembre-2016, Aguascalientes, Ags, en

[www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_12\\_38.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_12_38.pdf)

9 Trejo Nieto, Alejandra, “Las economías de las zonas metropolitanas de México en los albores del siglo XXI,” en Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México, A.C., volumen 28, número 3, septiembre-diciembre, 2013, pp. 545-591, en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31230011001>

10 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)

11 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)

12 OCDE, “Estudios Territoriales de la OCDE: Ciudades Competitivas en la Economía Global,” en OECD Territorial Reviews, pp. 1-8, en <http://www.oecd.org/gov/37840132.pdf>

13 La información presentada en los Censos Económicos y de los Censos de Población, pueden ayudar en la toma de decisiones para la aplicación de estrategias y políticas que promueven el desarrollo regional en el caso de las instancias gubernamentales; y en la iniciativa privada para la realización de la planeación, el apoyo a clientes y proveedores, el fortalecimiento de cadenas productivas y la aplicación de estrategias de mercado entre otras. INEGI, “Las Zonas Metropolitanas de México. Censos Económicos 2014, en [www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/ce2014/doc/minimonografias/m-zmm\\_ce2014pdf](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/ce2014/doc/minimonografias/m-zmm_ce2014pdf)

14 Los resultados de la delimitación de zonas metropolitana 2015, derivan de la información de la Encuesta Intercensal 2015. Con respecto a los de 2010, se aprecia un aumento en el número de zonas metropolitanas de 59 a 74, a su vez, sus habitantes pasaron de 63.8 millones a 75.1 millones, lo que representa el 56.8 y 62.8 por ciento de la población nacional respectivamente. Consejo Nacional de Población (Conapo). Delimitación de las zonas metropolitanas de México. 2015, Conapo, México, 2017.

15 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo de Población y Vivienda 2010, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2010/>

16 Las 8 Zonas Metropolitanas de Veracruz están integradas bajo los criterios del Inegi, Sedesol y Conapo: ZM de Poza Rica: Poza Rica, Tihuatlan, Coatzintla, Cazones y Papantla; ZM de Xalapa: Xalapa, Banderilla, Jilotepec, Rafael Lucio, Tlalnelhuayocan, Emiliano Zapata y Coatepec; ZM de Veracruz-Boca del Río: Veracruz, Boca del Río, Medellín y Alvarado; ZM de Orizaba: Orizaba, Ixhuatlancillo, Mariano Escobedo, Atzacan, Río Blanco, Nogales, Camerino Z. Mendoza, Huiloapan, Rafael Delgado, Tlilapan, Ixtaczoquitlán y Maltrata; ZM de Córdoba: Córdoba, Fortín, Amatlán de los Reyes y Yanga; ZM de Acayucan: Acayucan, Soconusco y Oluta; ZM de Minatitlán: Minatitlán, Cosoleacaque, Chinameca, Oteapan, Jaltipan y Zaragoza; y la ZM de Coatzacoalcos: Nanchital de Lázaro Cárdenas, Ixhuatlán del Sureste Y Coatzacoalcos. Vela Martínez, Rafael, El Sistema de Ciudades en el estado de Veracruz, en 20° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México. AMECIDER – CRIM, UNAM, Cuernavaca, Morelos del 17 al 20 de noviembre de 2015, p. 3, en <http://ru.iiec.unam.mx/3044/1/Eje9-244-Vela.pdf>

17 Entre las ventajas más evidentes de promover el acceso de servicios básicos son contar con agua potable, drenaje, energía eléctrica, transporte público sustentable, conexiones viales, educación, vivienda entre otros, y una conexión a las áreas de la ciudad con actividad económica intensa, son más frecuentes en aquellas zonas que se constituyeron de manera formal. En las zonas que carecen de al menos uno de los servicios básicos son inexistentes dichas ventajas, además de que la calidad de vida de quienes las habitan se ve considerablemente disminuida. Vera, Jordi, (coord.), Reporte de Indicadores ONU – Habitat, en las ciudades veracruzanas 2000 – 2010, Coordinación Universitaria de Observatorios Metropolitanos, en 2015 Objetivos de Desarrollo del Milenio, p. 76, en <http://www.uv.mx/cuo/files/2013/11/ATLAS-DE-INDICADORES-ONU-2000-2010.pdf>

18 Avilés, Eva, “Las ciudades: retos de la competitividad global,” en Revista Comercio Exterior, volumen 57, número 9, septiembre 2007, p. 775, en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/107/7/RCE7.pdf>

19 García Canclini, Néstor, (coord.), Cultura y comunicación en la ciudad de México, Grijalbo, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1998, p. 20.

20 Prévot Schapira, Marie-Frances, “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”, en Perfiles Latinoamericanos, núm. 19, 2001, p. 36.

21 El entorno económico internacional conduce a la necesidad de aumentar la capacidad productiva, atraer nueva actividad y crear nuevos empleos, implicando una dinámica multifactorial. Trejo

Nieto, Alejandra, "Las economías de las zonas metropolitanas de México en los albores del siglo XXI," en Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México, A.C., volumen 28, número 3, septiembre-diciembre, 2013, pp. 545-591, en <http://www.re-dalyc.org/articulo.oa?id=31230011001>

22 Sorribes, J. R., y otros, La ciudad. Economía, espacio, sociedad y medio ambiente, Tirant Humanidades, Valencia, 2012.

23 Basáñez, Pablo y Trani, Rafael, Gobernanza Metropolitana en México, Reunión Regional de Hábitat III para América Latina y el Caribe, 2016, Toluca, Estado de México.

Ciudad de México, a 2 de diciembre de 2019.

Diputada Raquel Bonilla Herrera (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 107 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA NELLY MACEDA CARRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La que suscribe, Nelly Maceda Carrera, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma la fracción V del artículo 107 de la Ley de Migración, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

En México, el tema migratorio es muy complejo, al desarrollarse en él diversos tipos o flujos migratorios como son: la migración de origen, tránsito, destino y retorno. Según información de la Organización Internacional para la Migraciones, el corredor migratorio México-Estados Unidos es el más transitado del mundo, pues ese país representa el principal destino de la migración mundial actualmente.<sup>1</sup>

Los altos índices de migración irregular que se presentan en México (tanto de personas extranjeras en tránsito a Estados Unidos como de mexicanos que aspiran llegar y vivir en ese país) hacen necesaria una aproximación al tema migratorio que parta de la generación de una política pública que contemple la complejidad de la situación, la responsabilidad compartida de los países en nuestra región, pero, sobre todo, que tenga como base a los derechos humanos y el concepto de seguridad humana.<sup>2</sup>

De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución federal, en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella Constitución y en los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Lo anterior, implica que sin excepción toda persona goza de los derechos humanos, lo cual quiere decir que tanto los nacionales como los extranjeros gozarán de éstos.

En consecuencia, a los migrantes con independencia de su condición jurídica en México, se les reconocen todos los derechos humanos y por tanto deben ser respetados por las autoridades.

El respeto irrestricto de los derechos humanos de la población migrante es uno de los principios en que se sustenta la Ley de Migración conforme a su artículo 2.

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son derechos de los migrantes, los siguientes:<sup>3</sup>

- **Derecho al libre tránsito.** Toda persona, independientemente de su origen étnico o nacional, tiene el derecho de circular libremente por el territorio mexicano y la verificación migratoria sólo podrá ser realizada exclusivamente por personal del Instituto Nacional de Migración.
- **Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso.** En México todas las personas, sin importar su origen étnico o nacional y su estado migratorio, tienen derecho a que se garantice que en cualquier proceso administrativo o judicial se cumplan las formalidades esenciales y esté apegado a dere-

cho, con base en los lineamientos constitucionales e Internacionales.

- **Derecho a la atención consular.** En caso de cualquier problema penal o migratorio en que se vea involucrada una persona de nacionalidad extranjera, sin importar su estatus migratorio, tiene derecho a que se le comunique a su consulado su situación jurídica y a recibir asistencia por parte del mismo.

- **Derecho a no ser discriminado.** La condición jurídica del migrante, su nacionalidad, su pertenencia a un grupo étnico, su condición económica, entre muchas otras condiciones, no es causa para ser discriminado y negados sus derechos. La Constitución Mexicana ha incorporado la cláusula de no discriminación al texto constitucional (artículo 1o.) en concordancia con diversas normas internacionales que forman parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por lo que ningún migrante debe sufrir discriminación por tal circunstancia. La prohibición de discriminación hacia las personas migrantes está igualmente reconocida como uno de los principios en los que se sustenta la Ley de Migración.

- **Derecho al asilo.** En México toda persona extranjera en caso de persecución por motivos de orden político tiene derecho a solicitar asilo.

- **Derecho al refugio.** Toda persona extranjera cuya vida corra peligro en su país de origen, puede solicitar refugio por razones humanitarias, siempre y cuando cumpla los requisitos que determina la ley en la materia.

- **Derecho a la protección de la unidad familiar.** Toda persona, en situación de migración, tiene derecho a la unidad y/o reunión familiar, más aún en tratándose de niñas, niños y adolescentes en movilidad por contextos de vulnerabilidad.

- **Derecho a la dignidad humana.** La condición de migrante no le resta valía a ningún ser humano, por tanto, nadie (autoridades y civiles) tiene derecho a dar un trato diferenciado y excluyente a estas personas. Su paso y estadía por el Estado Mexicano no debería significar un riesgo latente de abuso de sus derechos humanos ni probables afectaciones a su integridad, patrimonio y su libertad.

- **Derecho a no ser criminalizado.** El ingreso no formal en el país de la población migrante no es motivo para criminalizar su actuar y tratarlo como tal. Ser migrante no implica ser delincuente. Su ingreso contrario a la norma al país implica una infracción administrativa, no un ilícito penal. “En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada” (artículo 2, segundo párrafo, de la Ley de Migración).

- **Derecho a ser alojados en una estación migratoria.** En caso de detención por encontrarse en situación migratoria irregular y al tratarse de una infracción administrativa, el resguardo de la persona para determinar su condición jurídica debe realizarse en los lugares oficialmente destinados para ello y no en casas de seguridad o prisiones.

- **Derecho a un alojamiento digno.** Las personas migrantes deben recibir en el lugar en que se encuentren alojados un trato acorde a su dignidad como personas. Las instalaciones migratorias deben cubrir estas exigencias y las autoridades deben dispensar un trato adecuado y respetuoso de sus derechos humanos.

- **Derecho a no ser incomunicado.** A las personas migrantes no debe, por ninguna circunstancia, serles negada la visita de sus familiares, organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, representantes legales y autoridades consulares de su país.

- **Derecho a un traductor.** Para efecto de expresar sus necesidades y contar con una adecuada defensa ante las autoridades migratorias, aquellas personas que no hablen o entiendan el español, deberá proporcionárseles un traductor por el Estado mexicano.

- **Derecho a no ser detenidos en albergues.** Las autoridades migratorias no tienen la atribución conferida por ley de realizar detenciones de personas migrantes que se encuentren alojados en albergues con este fin patrocinados por Asociaciones Civiles o personas que presten asistencia humanitaria a los mismos. “El Instituto (Nacional de Migración) no podrá realizar visitas de verificación migratoria en

los lugares donde se encuentre migrantes albergados por organizaciones de la sociedad civil o personas que realicen actos humanitarios, de asistencia o de protección a los migrantes” (artículo 76 de la Ley de Migración).

• **Derecho a la hospitalidad del Estado receptor y a la solidaridad internacional.** Este derecho implica que el Estado mexicano debe proporcionar protección a aquellas personas que por circunstancias adversas en sus lugares de origen, pongan en riesgo sus vidas y requieran un nuevo lugar para vivir.

• **Respeto al derecho a la diversidad cultural y a la interculturalidad.** Las personas migrantes que ingresan al país, con independencia de la situación en que lo hagan, tienen derecho a manifestar libremente su cultura y tradiciones, siempre y cuando no vulneren derechos humanos o cometan delitos con tales conductas.

Además, tienen derecho a propiciar la interculturalidad, esto es, interactuar con personas con culturas diferentes a las suyas, a efecto de lograr canales de comunicación que favorezcan la interacción respetuosa y armónica entre los grupos.

El artículo 6 de la Ley de Migración dispone que el Estado mexicano garantizará el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley de Migración, el Instituto Nacional de Migración tiene la atribución de presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten, respetando en todo momento sus derechos humanos.

De acuerdo con lo reportado por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación durante 2018, 138 mil 612 personas extranjeras estuvieron en estaciones o estancias migratorias del Instituto Nacional de Migración, cifra que a marzo de 2019 era de 31 mil 675.

Conforme al artículo 109 de la Ley de Migración, “todo presentado, en su caso, tendrá los siguientes derechos desde su ingreso a la estación migratoria:

I. Conocer la ubicación de la estación migratoria en la que se encuentra alojado, de las reglas aplicables y los servicios a los que tendrá acceso;

II. Ser informado del motivo de su ingreso a la estación migratoria; del procedimiento migratorio; de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación de apátrida; del derecho a regularizar su estancia en términos de los artículos 132, 133 y 134 de la presente ley, en su caso, de la posibilidad de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen, así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del instituto;

III. Recibir protección de su representación consular y comunicarse con ella. En caso de que el extranjero desee recibir la protección de su representación consular, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;

IV. Recibir por escrito sus derechos y obligaciones, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas;

V. Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente y el derecho a recibir asesoría legal, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;

VI. Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español;

VII. Acceder a comunicación telefónica;

VIII. A recibir durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario;

IX. Ser visitado por sus familiares y por su representante legal;

X. Participar en actividades recreativas, educativas y culturales que se organicen dentro de las instalaciones;

XI. No ser discriminado por las autoridades a causa de su origen étnico o nacional, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o; económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra circunstancia que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas;

XII. Recibir un trato digno y humano durante toda su estancia en la estación migratoria;

XIII. Que las estaciones migratorias cuenten con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando en todo momento el derecho a la preservación de la unidad familiar, excepto en los casos en los que la separación sea considerada en razón del interés superior de la niña, niño o adolescente;

XIV. Que las estaciones migratorias cuenten con áreas separadas para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados para su alojamiento en tanto son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada; y

XV. Las demás que se establezcan en disposiciones de carácter general que expida la secretaría.

No obstante, la importancia de los derechos señalados anteriormente, la violación a los derechos humanos de las y los migrantes en el sistema de estaciones migratorias en México es constante y permanente, según la organización civil Sin Fronteras, especializada en migración.<sup>4</sup>

“En una década –2007-2017–, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha emitido treinta recomendaciones vinculadas con violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes, principalmente extranjeras, pero también algunas nacionales mexicanas. En 2008 se emitieron más recomendaciones –siete–, mientras que en 2011 y 2014 sólo se emitió una en cada uno.

En el mismo periodo se dio el cambio de la Ley General de Población a la Ley de Migración (2011), con lo que, al menos en papel, se dio paso a un mayor y mejor reconocimiento de los derechos humanos de las

personas migrantes. A pesar de esto último, un dato que especialmente destaca y que debe llamar la atención, es que de ese conjunto de recomendaciones emitidas por la CNDH, en 29 de las 30, la violación de los derechos humanos cometida se vincula de una u otra forma con el paso de las personas migrantes por una **estación migratoria o estancia provisional** que, como se sabe, son los lugares en donde el Instituto Nacional de Migración **priva de libertad** a las personas migrantes por su situación migratoria “irregular” como parte del procedimiento administrativo migratorio –artículo 68 de la Ley de Migración.

Así, en el grueso de esas recomendaciones de la CNDH, en este ámbito se recogen hechos que tienen que ver, por ejemplo, con el “alojamiento” de niños, las inhumanas condiciones en que se encuentran “alojadas” las personas, agresiones físicas y sexuales u otro tipo de malos tratos recibidos por las personas migrantes de parte de funcionarios del Instituto Nacional de Migración, además de la falta de información de las razones y procedimientos por los que se encuentran ahí privadas de libertad o incluso el “alojamiento” de personas migrantes mexicanas al considerárseles erróneamente como extranjeras”.<sup>5</sup>

Ante la constante violación de derechos humanos de los migrantes en las estaciones migratorias, con la presente iniciativa se propone reformar la fracción V del artículo 107 de la Ley de Migración, el cual establece los requisitos que deben cumplir las estaciones migratorias, el objeto de la reforma consiste en establecer que se debe dar aviso inmediato a la CNDH, a efecto de que coadyuve en la garantía y protección de los derechos de los migrantes.

Lo anterior, en virtud de que desde la creación de la CNDH en 1990, uno de los temas prioritarios ha sido el de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de las personas que se encuentran en contexto de migración tanto nacionales como extranjeras.<sup>6</sup>

Para mayor claridad de la reforma propuesta, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

## Ley de Migración

| Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción   |   |
|---|---|
| Texto vigente:  | Reforma propuesta:  |
| Artículo 13. ...<br><br>...   | Artículo 13. ...<br><br>...   |
| El Sistema Nacional sesionará previa convocatoria del Comité Coordinador en los términos en que este último lo determine. (Se recorre).   | <b>Las Organizaciones de la Sociedad Civil podrán asistir a las reuniones en ejercicio de su participación ciudadana y podrán ejercer los mecanismos de audiencia pública, petición de cuentas y contraloría social.</b><br><br>El Sistema Nacional sesionará previa convocatoria del Comité Coordinador en los términos en que este último lo determine.   |
| <b>Artículo 21.</b> El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:<br><b>I. a VII...</b>  | <b>Artículo 21.</b> El Comité de Participación Ciudadana tendrá las siguientes atribuciones:<br><b>I. a VII...</b>  |
| <b>VIII.</b> Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, mecanismos para que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción. | <b>VIII.</b> Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, procedimientos <b>para procesar las quejas, denuncias y sugerencias sobre hechos de corrupción y mecanismos para</b> que la sociedad participe en la prevención y denuncia de faltas administrativas y hechos de corrupción <b>y en la vigilancia y evaluación de las recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador.</b> |
| <b>IX. al XIV...</b>  | <b>IX. al XIV...</b>  |

|   |  |
|---|--|
| <b>IX. al XIV...</b>  | <b>XV.</b> Proponer, <b>con el apoyo de la Red de Participación Ciudadana, cuando sea el caso,</b> al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes. |
| <b>XV.</b> Proponer al Comité Coordinador, a través de su participación en la Comisión Ejecutiva, la emisión de recomendaciones no vinculantes. | <b>XVI a, XVIII...</b>   |
| <b>XVI a, XVIII</b>   |  |

## Fundamentación

Artículos 1o., 71, fracción II, y 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, numeral 1, fracción VIII, 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

## Denominación del proyecto

## Decreto por el que se reforma la fracción V del artículo 107 de la Ley de Migración

**Único.** Se **reforma** la fracción V del artículo 107 de la Ley de Migración, para quedar como sigue:

## Artículo 107. ...

I. a IV. ...

**V.** Garantizar el respeto de los derechos humanos del extranjero presentado, **dándose aviso inmediato a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a efecto de que coadyuve en la garantía y protección de sus derechos;**

VI. a X. ...

...

## Transitorio

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

## Notas

1 <http://www.cndh.org.mx/Migrantes>

2 <http://www.cndh.org.mx/Migrantes>

3 [http://www.cndh.org.mx/Derecho\\_Migrantes](http://www.cndh.org.mx/Derecho_Migrantes)

4 <https://cimacnoticias.com.mx/noticia/en-m-xico-permanente-violacion-derechos-de-migrantes>

5 <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/11854/13632>

6 <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055>

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

Diputada Nelly Maceda Carrera (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 12 A 14 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DE LA DIPUTADA ANITA SÁNCHEZ CASTRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La que suscribe, Anita Sánchez Castro, diputada federal de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1, 18, 77 numeral 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito presentar ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

El fenómeno de la subcontratación en México engloba múltiples aristas que no permiten un análisis de corte lineal del problema, puesto que, por una parte, se observa desde un ámbito administrativo como una técnica que pretende mejorar la competitividad de las empresas a costa de la disminución de los beneficios sociales o conquistas laborales que se gestaron en el país en el periodo post revolucionario ;y por otra parte como un problema jurídico donde la Ley Federal del Trabajo lo engloba como una forma de subcontratación que a contrario de lo que se utiliza en otros países ,marca una pauta de protección de los trabajadores a través de implementar una responsabilidad solidaria ,entre por un lado quien contrata y la empresa que recibe los beneficios del trabajador , a lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ,a través de jurisprudencia se ha decantado en establecer que existe responsabilidad solidaria innegable cuando ha existido ese beneficio de la empresa contratista, dejando la carga de la prueba en mano exclusivas del patrón.<sup>1</sup>

Para México, la figura de la subcontratación constitucionalmente hablando tiene sustento en el artículo 123, el cual establece los derechos y garantías, con los que cuentan todos los trabajadores, pero sobre todo disfrutan con motivo de la relación de trabajo que existe con los patrones. Para entender la naturaleza jurídica de la subcontratación debemos entender la relación que existe entre trabajador, patrón e intermediarios.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 8 establece el concepto de trabajador, el citado precepto a la letra

se cita:

**“Artículo 8o. Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado”.**

Para efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio.<sup>2</sup>

Conforme al artículo 10 de la Ley antes citada, la persona a la cual se subordina el trabajador es el denominado patrón, el citado precepto legal se cita a la letra:

**“Artículo 10.- Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”.**

Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquel, lo será también de estos.<sup>3</sup>

Dentro del ámbito laboral, nos encontramos con centros de trabajo pertenecientes al sector público o privado ,sin embargo ,dentro de estos nos enfrentamos con participación de empresas que se encuentran dentro de la hipótesis normativas establecidas en tanto en la constitución como en la Ley Federal del Trabajo ,tal es el caso de la intermediación de empresas las cuales se encuentran sujetas al respecto de las garantías laborales de sus trabajadores, la figura de la intermediación en la normatividad laboral encuentra sustento en los artículos 12 ,13 y 14 ,los cuales se citan a la letra.

**“Artículo 12. Intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón”.**

**“Artículo 13. No serán considerados intermediarios, sino patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores. En caso contrario serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores”.**

**“Artículo 14. Las personas que utilicen intermediarios para la contratación de trabajadores serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados”.**

Los trabajadores tendrán los derechos siguientes:

I. Prestarán sus servicios en las mismas condiciones de trabajo y tendrán los mismos derechos que correspondan a los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa o establecimiento; y

II. Los intermediarios no podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores.<sup>4</sup>

Como es notorio, con anterioridad, el artículo 12 de la Ley Federal del Trabajo, el cual en concreto reconoce y regula la figura del “intermediario laboral”, de igual manera la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al darle certeza y fortalecimiento legal al intermediario a través del criterio que a continuación se cita:

**Intermediario en materia laboral.** Si se justifica que los trabajadores laboraban bajo la subordinación de la empresa demandada y no de quien los contrató para que trabajaran en la primera, es evidente que la empresa que los contrato sólo fue intermediaria, describiéndose la hipótesis del artículo 12 de la Ley Federal del Trabajo.<sup>5</sup>

En el ámbito internacional, las empresas que participan en los procesos de subcontratación, esta figura puede ser de naturaleza civil o comercial, respecto de las que involucran a los trabajadores y requieren ser protegidas, que formalmente debieran ser derecho del trabajo, por tanto, puede existir una “zona gris” en donde es difícil identificar la naturaleza de las relaciones y si estamos o no ante una subcontratación auténtica o ante una simulación con el propósito de eludir responsabilidades laborales por parte de la empresa usuaria.

En este orden de ideas, se desprende la siguiente propuesta de modificación:

| TEXTO VIGENTE  | TEXTO PROPUESTO  |
|--|--|
| Artículo 12.- <del>Intermediario es la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón.</del>  | Artículo 12.- No podrá existir intermediario o intermediarios que actúen en la contratación de otra u otras personas que presten servicio a un Patrón, ya que el Trabajo no es un artículo de comercio y este quedara regulado de acuerdo a la presente Ley.   |
| Artículo 13.- <del>No serán considerados intermediarios, sino patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores. En caso contrario serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores.</del> | Artículo 13.- Serán considerados patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones y /o condiciones laborales con sus trabajadores. En caso contrario serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores. |
| Artículo 14.- <del>Las personas que utilicen intermediarios para la contratación de trabajadores serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados.</del>  | Artículo 14.- Las personas que <b>contraten trabajadores</b> serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados.  |
| Los trabajadores tendrán los derechos siguientes:<br><br>(...)   | Los trabajadores tendrán los derechos siguientes:<br><br>(...)   |
| II. <del>Los intermediarios</del> no podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores.   | II. No podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores.   |

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo, de conformidad con el siguiente proyecto de:

**Decreto**

**Único.** Se reforman los artículos 12, 13, 14 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como siguen:

**Artículo 12. No podrá existir intermediario o intermediarios que actúen en la contratación de otra u otras personas que presten servicio a un patrón, ya que el trabajo no es un artículo de comercio y éste quedará regulado de acuerdo a la presente Ley.**

**Artículo 13.** Serán considerados patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones y /o **condiciones laborales** con sus trabajadores. En caso contrario serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores.



**Artículo 14.** Las personas que **contraten trabajadores** serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados.

Los trabajadores tendrán los derechos siguientes:

(...)

II. No podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores.

### 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 plazo no mayor a 90 días deberá modificarse el artículo 29 Bis de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y artículo 15 A de la Ley del Seguro Social, derogando el termino intermediario.

### Notas

1 Ruiz Medrano y Salvador Francisco, Mtra. Ma. Guadalupe Cisneros Silva, El outsourcing desde la perspectiva jurídica, laboral y administrativa de México y el mundo y su problemática actual. Congreso Internacional de Investigación en Ciencias Administrativas.

2 Ley federal del Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de abril de 1970.

3 Ídem.

4 Ídem

5 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis número 254041, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Volumen85, Sexta Parte, p.89, disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFist/Documentos/Tesis/254/254041.pdf>.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
3 de diciembre del 2019.

Diputada Anita Sánchez Castro (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 140 DE LA LEY DE MIGRACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA NELLY MACEDA CARRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita Nelly Maceda Carrera, diputada del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, e integrante de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción VII recorriendo la subsecuente y reforma el último párrafo del artículo 140 de la Ley de Migración, al tenor de la siguientes:

### Exposición de Motivos

En el delito de trata de personas, el consentimiento de la víctima ante los requerimientos del tratante no tiene relevancia, en cuanto a que la agresión o abuso se basa en el poder que se ejerce sobre la persona afectada, por el simple hecho de ser reclutada o por estar bajo control con el fin de explotación, lo que lesiona de manera directa a los derechos humanos fundamentales.

En nuestro país, el delito de trata de personas se encuentra tipificado en la vigente Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, donde refiere que “toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes (artículo 10)”.

En los últimos 20 años, la Unión Europea, el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América y la Organización de las Naciones Unidas han mantenido una agenda internacional relacionada con el tráfico de migrantes y la trata de personas, como se estableció en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el año

2000, demostrando no solo la voluntad política de colaboración, sino dejando además, en claro la relevancia de este fenómeno y la urgencia de una coordinación para erradicarlo.<sup>1</sup>

Uno de los instrumentos internacionales que logró recapitular a la trata de personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o recepción de una o más personas con fines de explotación, siempre y cuando se recurra a la coerción, fraude, engaño, abuso de poder, abuso de una situación de vulnerabilidad o concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, fue el Protocolo de Palermo,<sup>2</sup> el cual influyó de manera directa en las organizaciones sociales en México con la intención de sancionar este delito, siendo que en el 2007 se publicó la Ley para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas y para el 2012 se reformó con la intención de adoptar la definición internacional, quedando como norma vigente la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, que de manera desafortunada no ha obtenido una mayor eficiencia.

El fenómeno de la trata de personas establece un alza en la comisión de este delito, acrecentado por la dinámica migratoria, la corrupción e impunidad de líderes y autoridades del ramo, así como la vulnerabilidad en la que se encuentran algunos sectores sociales. De acuerdo con algunos informes internacionales,<sup>3</sup> nuestro país durante el 2018, no cumplió plenamente con las normas mínimas para la eliminación de la trata de personas; sin embargo, se reconoce que a pesar de que hay la intención, pone en evidencia la corrupción que existe ante la impunidad de los funcionarios o gobernantes y la ausencia una legislación adecuada y coherente ante la legislación internacional.

La dinámica migratoria en la historia de México se ha modificado, haciendo que nuestro país ceda el carácter prioritario de ser lugar de origen para evolucionar en una nación de tránsito y destino dada su situación geográfica, así lo pudimos constatar con las caravanas de migrantes centroamericanos que en principio buscan dirigirse al vecino país del norte para encontrar mejores condiciones de vida y que gran cantidad de ellos se ha establecido temporalmente gracias a las inéditas decisiones de nuestro presidente Andrés Manuel

López Obrador, quien ordenó y ha garantizado el tránsito de centroamericanos por nuestro país, haciendo respetar sus derechos humanos.

Si bien nuestro país ha fortalecido su marco jurídico para erradicar el delito de trata, a la fecha, esta actividad sigue siendo un gran negocio para los grupos delincuenciales, los cuales con el apoyo de algunos elementos de los cuerpos de seguridad pública y principalmente con la complicidad de los servidores públicos que ejercen el proceso de control migratorio, han afectado al combate de este delito.

En la actualidad existe una gran cantidad de instrumentos internacionales como tratados, pactos, acuerdos, protocolos, etc., que obligan al Estado mexicano al respeto a los derechos humanos y a la sanción y prevención del delito de trata de personas<sup>4</sup> y en el mismo sentido al momento de que México los ratifica, se convierte en Ley Suprema de toda la Unión conforme a nuestra Carta Magna en su artículo 133 y para tal efecto, existe el compromiso de incorporarlos a través de la armonización legislativa

Con el fin de fortalecer y combatir el delito de trata de personas, el cual es favorecido por la corrupción de algunos servidores públicos que ejercen la potestad legal expresamente conferida para realizar funciones y actos de autoridad en materia migratoria, y en coherencia a las recomendaciones internacionales, se propone modificar y adicionar el artículo 140 de la Ley de Migración, el cual establece las causas para sancionar a los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración sin afectar las medidas o sanciones derivadas de otra legislación aplicable.

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

**Decreto por el que se adiciona una fracción VII recorriendo la subsecuente y reforma el último párrafo del artículo 140 de la Ley de Migración.**

**Único.** Se adiciona una fracción VII, pasando a ser la actual VII a VIII y se reforma el segundo párrafo del artículo 140 de la Ley de Migración.

**Artículo 140. ...:**

I. a VI. ...

**VII. Propicien o coaccionen de manera probada, con dolo o por negligencia, la comisión de delitos de trata de personas y/o tráfico ilegal de migrantes, y**

**VIII.** Las demás que establezcan otras disposiciones jurídicas aplicables.

Se considerará infracción grave y se sancionará con la destitución, la actualización de las conductas previstas en las fracciones IV, VI y VII del presente artículo, sin perjuicio de lo previsto en otras disposiciones jurídicas aplicables.

### Transitorio

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

### Notas

1 <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

2 [https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocol-traffickinginpersons\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/professionalinterest/protocol-traffickinginpersons_sp.pdf)

3 <https://mx.usembassy.gov/es/our-relationship-es/reportes-oficiales/reporte-sobre-trafico-de-personas/>

4 <https://www.cjf.gob.mx/Documentos/InstrumentosInternacionales.pdf>

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

Diputada Nelly Maceda Carrera (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 163 DE LA LEY ADUANERA, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN GARCÍA RUBIO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, diputado federal Agustín García Rubio, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 163 de la Ley Aduanera, sustentada en la siguiente:

### Exposición de Motivos

Entre los principios fundamentales del Convenio de Kyoto Revisado se encuentra el control aduanero, el cual es necesario fomentar para mantener una buena relación entre la Aduana y los terceros.

Así, de acuerdo al referido convenio en el Capítulo 8 “Relaciones entre la Aduana y Terceros”, se desprenden las siguientes normas:

**Norma 8.1** “Las personas interesadas **podrán elegir** entre llevar a cabo sus negocios con la Aduana directamente o **mediante la designación de un tercero** que actúe en su nombre”.

**Normas 8.2** “La **legislación nacional** determinará bajo **qué condiciones** una persona podrá actuar por y en nombre de otra persona ante la Aduana y determinará las **responsabilidades de los terceros** ante la Aduana en lo que se refiere a **derechos** e impuestos y a **eventuales irregularidades**”.

La legislación aduanera en nuestro país, en su artículo 40, reconoce dos formas de realizar el despacho aduanero de mercancías, la primera de ellas se refiere al “Despacho Directo” el cual debe ser tramitado de forma personal por el importador o exportador a través de un representante que forme parte de la entidad y la segunda opción se refiere al “Despacho Indirecto”, mismo que es tramitado por conducto de **Agente o Agencia Aduanal**, ambos requieren, por parte del Servicio de Administración Tributaria, una Patente y de una Autorización respectivamente, una vez que cumple con los requisitos previstos en los artículos 159 y 167-D de la Ley Aduanera.

Ahora bien, la legislación aduanera, en su Título Séptimo prevé **derechos, obligaciones y responsabilidades** para Agentes y Agencias Aduanales, sin embargo a pesar de los esfuerzos legislativos para adecuar la legislación aduanera nacional a los estándares internacionales para modernizar la legislación aduanera, surgiendo nuevas herramientas tecnológicas para el despacho de mercancías y nuevas figuras como la Agencia Aduanal, no ha sido suficiente para que los Agentes y dichas Agencias Aduanales se encuentren en un rango de igualdad para el despacho de mercancías, a fin de generar desarrollo económico de nuestro país bajo condiciones adecuadas de competitividad.

Lo anterior es así, en virtud de que en la legislación aduanera actual se encuentran derogados dos derechos imprescindibles para el ejercicio de la Patente de Agente Aduanal (artículo 163, fracciones II y VII de la Ley Aduanera):

1. El derecho a constituir sociedades para la prestación de los servicios del despacho aduanero y
2. El derecho a designar a un sustituto para obtener la patente

Con ello, se genera una enorme desventaja competitiva para el Agente Aduanal, considerando que la Agencia Aduanal *per se* es una Sociedad con gobierno corporativo y dicha agencia puede nombrar entre sus miembros a dos candidatos para sustituir a cualquiera de los Agentes Aduanales que integran la Agencia Aduanal, sin considerar que constituir una Agencia Aduanal es opcional y no obligatorio, por lo que hay Agentes Aduanales que seguirán operando sin recurrir a dicha figura.

Es a éstos y a los nuevos Agentes Aduanales que están obteniendo Patentes por sustitución con base a los derechos previamente adquiridos, a los que se les afecta en su esfera jurídica al no permitirles constituir sociedades para facilitar la prestación de sus servicios, obligando a los segundos, a operar la patente como personas físicas, lo que resulta ser inequitativo en términos de competitividad.

Ahora bien, debe enfatizarse que en los motivos que sustentaron la iniciativa de Reforma de 2013, en la que se derogó la fracción VII, del artículo 163 de la Ley Aduanera, en la que se preveía el derecho del Agente

Aduanal titular de una patente, a designar por única vez a una persona física para que en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario, lo sustituyera, el legislador consideró que el otorgamiento de la patente aduanal es una facultad reservada al Estado y en términos del artículo 159 de la Ley Aduanera en vigor, la patente de agente aduanal resulta ser “intransferible”.

No obstante, al derogar dicho derecho a designar sustituto, no se consideró que si bien es cierto, el Agente Aduanal nombra a una persona como agente aduanal sustituto, la designación no es arbitraria o tiene validez por sí misma, si no que el candidato designado debe cumplir con los requisitos previstos en el artículo 159 de la Ley.

En ese sentido, la simple designación no implica una “transferencia” de la patente, pues la autoridad, previo cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley Aduanera, es la única facultada y con potestad suficiente para otorgar una nueva patente por sustitución, dicho de otra forma, con la simple designación de un candidato a obtener la patente no se viola el artículo 159 de la Ley Aduanera.

A mayor abundamiento, debe resaltarse que, en la reciente incorporación de la figura de la Agencia Aduanal, el legislador consideró que ésta tiene por objeto reconocer y fomentar las inversiones que los propios agentes aduanales han realizado en infraestructura, capacitación y desarrollo en sus propios negocios para la atención del comercio exterior en México. Lo anterior significa que, la Ley en vigor prevé un esquema que permite la continuidad de dichas inversiones, aún ante la ausencia del agente aduanal por muerte o incapacidad, brindando a los actores del comercio exterior la certidumbre de la continuidad de sus propias operaciones, tal como fue manifestado en la exposición de motivos de la Reforma a la Ley Aduanera publicada en el DOF el pasado 25 de junio de 2018.

En ese sentido, se comenta que a fin de dar continuidad y seguridad a las inversiones realizadas por quienes integran la agencia aduanal, así como asegurar la transmisión de conocimientos y experiencia en materia aduanera, la Ley Aduanera vigente, establece la posibilidad de que la Agencia, designe de entre sus miembros –socio directivo o mandatario-, a quien eventualmente podrá concursar para obtener la paten-

te incorporada a dicha agencia, en caso de retiro voluntario, fallecimiento o incapacidad permanente del agente aduanal incorporado a una agencia aduanal.

Dicha medida otorga seguridad jurídica a los usuarios del comercio exterior en las operaciones realizadas por la agencia aduanal, aunado a que subsiste como obligación de los aspirantes propuestos por la agencia, el cumplimiento a lo previsto en el artículo 159 de la Ley Aduanera, así como el que acrediten las evaluaciones que para tales efectos establezca el SAT, con lo que se hace evidente que en la Ley vigente es el Estado quien establece los requisitos y condiciones que se deben cumplir para el otorgamiento de la patente.

Conforme a lo anterior, el derecho de designar al Agente Aduanal sustituto blindo las operaciones que hubieren estado en curso al momento del retiro o fallecimiento, otorgando certeza jurídica a los importadores y exportadores que tengan operaciones en proceso con dicha agencia.

Sin embargo, lo anterior únicamente es posible tratándose de la Agencia Aduanal, lo que resulta inequitativo y contrario a la sana competencia con los Agentes Aduanales que no formen parte de una Agencia Aduanal, colocándolos en un estado de desigualdad en materia de competitividad frente a la Agencia Aduanal que cuenta con certeza jurídica respecto a la continuidad y seguridad de sus inversiones y operaciones.

En ese tenor, es importante restablecer las medidas normativas que garanticen la continuidad en el servicio de despacho indirecto de mercancías a través del Agente Aduanal persona física y con ello buscar elevar la competitividad del sector, contribuir al mejoramiento de las plataformas logísticas del país, al desarrollo de talento, a la promoción de la inversión, al crecimiento profesional de las aduanas mexicanas y de sus actores, pero sobre todo a garantizar la equidad entre los titulares de una patente aduanal.

Por lo expuesto, es de vital importancia ajustar el marco legal vigente con la finalidad de contar con disposiciones que garanticen la continuidad y seguridad de las inversiones de los Agentes Aduanales personas físicas, en aras de elevar la competitividad, así como contribuir a la promoción de la inversión y crecimiento profesional de las aduanas mexicanas y de sus actores.

En ese sentido, se propone la presente reforma al artículo 163 de la Ley Aduanera, la cual resulta viable a fin de armonizar la legislación y conceder la equidad y sana competencia de los Agentes Aduanales como actores fundamentales del desarrollo económico nacional y, con ello, fortalecer el control aduanero, mediante una adecuada relación entre la Aduana, los terceros y demás actores del comercio exterior, aunado a la alineación constante de la legislación nacional con el Convenio de Kyoto Revisado.

A continuación, se presenta un cuadro en el que se compara el texto vigente de la Ley Aduanera con la Propuesta de reforma planteada en la presente iniciativa:

| TEXTO VIGENTE:   | TEXTO PROPUESTO:  |
|--|---|
| <p><b>ARTICULO 163.</b> Son derechos del agente aduanal:</p> <p>I. a VI.</p> <p>VII. (Derogada).</p> | <p><b>Artículo 163</b> Son derechos del agente aduanal:</p> <p>I. a VI.</p> <p>VII. Designar a la persona que lo sustituya como Agente Aduanal, en caso de fallecimiento, incapacidad permanente, así como retiro voluntario, previa autorización que establezca el Servicio de Administración Tributaria, de conformidad con el siguiente procedimiento:</p> <p>a) El Agente Aduanal titular nombrará ante el Servicio de Administración Tributaria, a la persona que será designada para sustituirlo en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario.</p> <p>En caso de retiro voluntario del Agente Aduanal titular, siempre que se acredite ante el Servicio de Administración Tributaria que la patente del Agente Aduanal que solicite su retiro tiene una antigüedad mínima de 25 años, o en su caso, el Agente Aduanal titular tenga una edad mínima de 65 años.</p> <p>b) La persona física designada conforme a esta fracción, cumpla con los requisitos a que se refiere el artículo 159 de la Ley Aduanera y se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos que garanticen la continuidad del servicio:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser gerente de alguna de las Oficinas por las que opere el Agente Aduanal.</li> <li>2. Ser mandatario registrado por el Agente Aduanal que se pretenda suplir.</li> </ol> |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>La persona que lo suplirá contará con un plazo de 3 meses para presentar la documentación que acredite los requisitos establecidos en el artículo 169 de esta Ley.</p> <p>c) El Servicio Administración Tributaria deberá programar dentro del mismo plazo establecido en el inciso anterior, los exámenes de conocimientos y un psicotécnico previstos en la fracción IX del artículo 159 de la Ley Aduanera, que deberán ser presentados por la persona designada por el Agente Aduanal.</p> <p>d) Cumplidos los requisitos anteriores, el Servicio de Administración Tributaria expedirá la autorización en favor de quien haya sido designado por el Agente Aduanal para sustituirlo.</p> <p>El contar con una autorización en los términos de esta fracción, no impide a la persona que se le haya otorgado, participar en la Convocatoria que publique el Servicio de Administración Tributaria, previa revocación de la designación.</p> <p>El Servicio de Administración Tributaria podrá emitir reglas de carácter general para la debida instrumentación de lo establecido en la presente fracción.”</p> |
|--|---|

Por lo anterior, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de:

### **Decreto por el que se reforma el artículo 163 de la Ley Aduanera**

**Único.** Se reforma el artículo 163, fracción VII de la Ley Aduanera, para quedar como sigue:

“Artículo 163. Son derechos del agente aduanal:

I. a VI....

**VII. Designar a la persona que lo sustituya como Agente Aduanal, en caso de fallecimiento, incapacidad permanente, así como retiro voluntario, previa autorización que establezca el Servicio de Administración Tributaria, de conformidad con el siguiente procedimiento:**

a) El Agente Aduanal titular nombrará ante el Servicio de Administración Tributaria, a la persona que será designada para sustituirlo en caso de fallecimiento, incapacidad permanente o retiro voluntario.

**En caso de retiro voluntario del Agente Aduanal titular, siempre que se acredite ante el Servicio de Administración Tributaria que la patente del Agente Aduanal que solicite su retiro tiene una antigüedad mínima de 25 años, o en su caso, el Agente Aduanal titular tenga una edad mínima de 65 años.**

**b) La persona física designada conforme a esta fracción, cumpla con los requisitos a que se refiere el artículo 159 de la Ley Aduanera y se ubique en cualquiera de los siguientes supuestos que garantizan la continuidad del servicio:**

- 1. Ser gerente de alguna de las Oficinas por las que opere el Agente Aduanal.**
- 2. Ser mandatario registrado por el Agente Aduanal que se pretenda suplir.**

**La persona que lo suplirá contará con un plazo de 3 meses para presentar la documentación que acredite los requisitos establecidos en el artículo 159 de esta Ley.**

c) El Servicio Administración Tributaria deberá programar dentro del mismo plazo establecido en el inciso anterior, los exámenes de conocimientos y un psicotécnico previstos en la fracción IX del artículo 159 de la Ley Aduanera, que deberán ser presentados por la persona designada por el Agente Aduanal.

d) Cumplidos los requisitos anteriores, el Servicio de Administración Tributaria expedirá la autorización en favor de quien haya sido designado por el Agente Aduanal para sustituirlo.

El contar con una autorización en los términos de esta fracción, no impide a la persona que se le haya otorgado, participar en la Convocatoria que publique el Servicio de Administración Tributaria, previa revocación de la designación.

El Servicio de Administración Tributaria podrá emitir reglas de carácter general para la debida instrumentación de lo establecido en la presente fracción.”

### Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
3 de diciembre de 2019.

Diputado Agustín García Rubio (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DEL DIPUTADO ARMANDO CONTRERAS CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Armando Contreras Castillo, diputado federal del Grupo Parlamentario de Morena, de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por 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, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona y reforma diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, para garantizar la vigencia de la jurisdicción indígena y eficacia de los derechos indígenas, sustentando para ello, en la siguiente:

### Exposición de Motivos

El reconocimiento de la jurisdicción indígena en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como uno de los derechos humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, ocurrió desde el 14 de

agosto del 2001, al incorporarlo como el derecho a la libre determinación y autonomía, en su artículo 2; no obstante, desde el 3 de agosto de 1990, se aceptó la vigencia de esa jurisdicción, al adoptar como normas internas el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, cuya vigencia inició el 5 de septiembre de 1990.

A partir de esa fecha, diversos investigadores han estudiado las dinámicas organizativas de los indígenas, pueblos y comunidades indígenas, así como de las demandas que tienen para exigir el respeto a sus formas de hacer justicia en la aplicación de sus propios sistemas normativos, lo que ha generado interés desde el ámbito jurídico y antropológico, analizando el derecho indígena en general.

Por ello, el reconocimiento Constitucional sin restricciones competenciales, de ese sistema de impartición de justicia, constituye una fortaleza para las autoridades comunitarias, quienes haciendo efectivo su derecho humano al propio derecho, ejercen la función jurisdiccional en todas las ramas del derecho.

Esa forma de acceder a la justicia permite a los indígenas, pueblos y comunidades indígenas, la garantía de un debido proceso, al ser juzgados en su propia lengua, por las autoridades que conocen su especificidad cultural, en un procedimiento de tipo oral, ágil, flexible, que tiene como finalidad resarcir el daño causado por comisión de un delito o infracción, para lograr el bien común, orden, comunalidad, desarrollo sostenible e integridad comunitaria y seguridad social.

Lo preceptuado en las fracciones II y VIII, del apartado A, del artículo 2 de la Constitución federal citada, fue retomado de los artículos 8.2 y 9.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y consigna como derecho fundamental de los indígenas, en primer término el respeto a la jurisdicción indígena como expresión del principio de pluralidad jurídica, que obliga al Estado, a través de sus órganos jurisdiccionales, preferir los mecanismos de sanción propios de las comunidades entre otras consideraciones.

En segundo término, para hacer más efectivo el acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado, obliga a que en los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, además de considerar

sus costumbres, usos y especificidades culturales, debe ser asistido en todo tiempo por intérprete y defensor, que conozca de su lengua y cultura.

En ese contexto, la jurisdicción indígena es un derecho humano y fundamental, que coexiste con la jurisdicción estadual o del Estado, de cuya concepción difieren, en virtud de que, en el medio indígena se resuelven conflictos como uno más de los múltiples factores que integran a una cultura y una identidad, por ende, el indígena como parte de esa comunidad, acepta la determinación de sus autoridades comunitaria, por la previa e histórica voluntad de mantenerla.

La reforma al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del 2001, reconoce sin restricción competencial, el derecho de las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas a juzgar los conflictos que son sometidas a su jurisdicción, pudiendo ventilar asuntos de todas las ramas del derecho, al no tratarse de una justicia entre particulares o conflictos vecinales.

Ahora bien, varias entidades federativas que conforma México, han adoptado en sus constituciones locales, el sistemas normativos internos, al reconocer la forma de impartir justicia al interior de los pueblos y comunidades indígenas; tan es así, que algunas de esas constituciones al reconocer ese sistema de impartición de justicia, retoman textualmente de lo dispuesto por el artículo 2 de la Constitución federal mencionada, incluso en su última parte que remite el otorgamiento de validez del sistema a una norma secundaria; otros, como en los casos de Durango, Tabasco y Morelos, retoman el texto constitucional sin esta última parte.

Por su parte, la Constitución del estado de Oaxaca no sólo lo denomina, sistemas normativos, sino que explícitamente otorga validez y reconoce jurisdicción a las autoridades indígenas, tal como lo dispone el sexto párrafo del artículo 16 de la referida Constitución, que textualmente dice: “Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos”.<sup>1</sup>

Las entidades federativas de México que regulan en sus Constituciones, sobre la justicia indígena, lo hacen, atendiendo dos posiciones, una que la vincula al

sistema estatal de impartición de justicia y otra que se mantiene sin la intervención del Estado, es decir, como organización propia y autónoma, denominándolo jurisdicción indígena.

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, promulgada el 19 de junio de 1998, regula lo establecido en el párrafo quinto, segunda parte, del artículo 2o, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al garantizar en su artículo 28, las formas de organización sociopolítica, cultural, educación, de gobierno y de administración de justicia, de dichos pueblos indígenas a través de sus sistemas normativos internos y en su jurisdicción especial.

Lo que denota que, el Estado, parte de la premisa de que los pueblos y comunidades indígenas, tienen instituciones propias que regulan su convivencia social y política mediante sus derechos consuetudinarios, es decir, le reconoce un papel activo, en la responsabilidad de seguir transmitiendo su cultura a sus futuras generaciones, para la salvaguarda de sus instituciones y valores.

Dentro de la jurisdicción del estado, la situación actual en México es: al indígena se le denuncia, procesa y juzga en un idioma que no entiende, sobre hechos que en su comunidad se valora en forma diferente, en donde por falta de intérprete y defensores con conocimiento en su lengua y cultura, se le deja en indefensión, afectando su acceso pleno a la justicia y al principio de justicia pronta y expedita, garantizado en el segundo párrafo del artículo 17 de la mencionada Constitución federal; obligándolos en muchas ocasiones a renunciar sus derechos y a ser juzgado sin que se considere su especificidad cultural.

Lo que no resulta factible, toda vez que, el derecho que tiene el indígena al acceso pleno a la jurisdicción del Estado, incluye el de exigir la vigencia de los derechos reconocidos o el de resolver sus conflictos bajo la predicción del Estado, en donde acceden a tribunales independientes e imparciales, y conforme a lo establecido en los numerales 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, deben garantizarle un debido proceso legal, situación que abarca los diversos procedimientos que sin ser promovidos o reconocidos por el Estado, resuelven sus conflictos.



Lo que implica que los pueblos y comunidades indígenas pueden crear y aplicar sus propias normas, y hacer que sus decisiones sean respetadas, con la limitante de que en su desarrollo no se vulneren los derechos humanos, las garantías y principios fundamentales que establece nuestra Constitución federal, lo que implica, que dentro de sus comunidades, puedan acceder en igualdad de oportunidades a las autoridades tradicionales para dar solución a un conflicto y que la decisión sea, al igual que la del Estado, producto de un juicio en donde se respeten el principio del debido proceso.

Ahora bien, ante la crisis en que se encontraba el Sistema Penal en México, el 18 de junio del 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de implementar el Sistema Penal Acusatorio Adversarial, destacándose en dicha reforma el de su artículo 20, y para garantizar la vigencia de los principios que sustenta dicho sistema, unificando en todo el país la legislación procesal, el 5 de marzo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Nacional de Procedimientos Penales, mismo que entró en vigor en la Federación y en las entidades federativas a más tardar el 18 de junio del 2016.

Legislación federal que vez de garantizar la vigencia de los derechos indígenas en los términos establecidos en las fracciones II y VIII del apartado A, del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 420, establece restricciones competenciales en perjuicio de la jurisdicción indígena. Además, condiciona la intervención de las autoridades comunitarias para solucionar conflictos, en el uso de sus propios sistemas normativos, a que el ilícito no sea de las que dicho Código cataloga como de prisión preventiva oficiosa, lo que implica un retroceso y afecta los derechos reconocidos tanto en la Constitución Federal como en las normas internacionales, citadas.

En esa tesitura, como el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el numeral 9.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, reconoce a las autoridades comunitarias su derecho humano fundamental a ejercer la jurisdicción indígena, en todas las ramas del derecho, debiendo sujetar sus determinaciones a los principios generales que establece dicha Constitución federal,

respetar las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad e integridad de las mujeres, por lo que ninguna norma secundaria como el Código Federal de Procedimientos Penales, puede limitar el ejercicio y la vigencia de los derechos indígenas reconocidos.

Se muestra el siguiente cuadro comparativo, a efecto de ilustrar a esta soberanía, los cambios propuestos al texto legislativo.

| CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES  |   |
|--|---|
| TEXTO VIGENTE  | PROPUESTA LEGISLATIVA   |
| <p>Artículo 30 Glosario</p> <p>Para los efectos de este Código, según corresponda, se entenderá por:</p> <p>I a XVII</p> <p>Sin Correlativo.</p> <p>Sin Correlativo.</p> <p>Sin Correlativo.</p> | <p>Artículo 30 Glosario</p> <p>Para los efectos de este Código, según corresponda, se entenderá por:</p> <p>I a XVI ...</p> <p>XVII. Jurisdicción Indígena: La potestad constitucional que tienen las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas de administrar justicia en materia penal y demás ramas del derecho, en forma autónoma, integral e independiente, en donde respetando los derechos humanos de las personas y la perspectiva de género, solucionan las controversias aplicando sus sistemas normativos internos.</p> <p>XVIII. Autoridades comunitarias: Aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales en base a sus sistemas normativos internos, las cuales pueden o no coincidir con las Municipales. Dentro de éstas se encuentran las que administran Justicia.</p> <p>XIX. Sistemas normativos internos: Conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos</p> |

|  |   |
|--|---|
|  | <b>públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos.</b>   |
| <b>Sin Correlativo.</b>  | <b>Artículo 14 Bis. Principio de pluralismo jurídico.</b><br><br><b>El Estado reconoce, protege y garantiza la coexistencia y desarrollo de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, conforme al principio constitucional de la diversidad étnica y cultural de la nación mexicana.</b>  |
| <b>Artículo 18. Garantía de ser informado de sus derechos</b><br>Todas las autoridades que intervengan en los actos iniciales del procedimiento deberán velar porque tanto el imputado como la víctima u ofendido conozcan los derechos que le reconocen en ese momento procedimental la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen, en los términos establecidos en el presente Código.   | <b>Artículo 18. Garantía de ser informado de sus derechos</b><br>Todas las autoridades que intervengan en los actos iniciales del procedimiento deberán velar porque tanto el imputado como la víctima u ofendido conozcan los derechos que le reconocen en ese momento procedimental la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen, en los términos establecidos en el presente Código.<br><br><b>Cuando el imputado, víctima y ofendido, sea una persona indígena, se le comunicará de sus derechos en su lengua indígena, por conducto de un intérprete.</b> |
| <b>Sin Correlativo.</b>  |   |
| Artículo 92. Citación al imputado<br>Siempre que sea requerida la presencia del imputado para realizar un acto procesal por el Órgano jurisdiccional, según corresponda, lo citará junto con su Defensor a comparecer.<br><br>La citación deberá contener, además de los requisitos señalados en el artículo anterior, el domicilio, el número telefónico y en su caso, los datos necesarios para comunicarse con la autoridad que ordene la citación. | Artículo 92. Citación al imputado<br>Siempre que sea requerida la presencia del imputado para realizar un acto procesal por el Órgano jurisdiccional, según corresponda, lo citará junto con su Defensor a comparecer.<br><br>La citación deberá contener, además de los requisitos señalados en el artículo anterior, el domicilio, el número telefónico y en su caso, los datos necesarios para comunicarse con la  |

|   |  |
|---|--|
|   | autoridad que ordene la citación. <b>Cuando el imputado sea una persona indígena, se le citará en forma oral, en su lengua indígena y por conducto de un intérprete.</b>   |
| Artículo 113. Derechos del Imputado<br>El imputado tendrá los siguientes derechos:<br><br>I. a IV. ...<br><br>V. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez de control, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten, así como, en su caso, el motivo de la privación de su libertad y el servidor público que la ordenó, exhibiéndosele, según corresponda, la orden emitida en su contra;<br><br>VI. a XIX. ...<br><br>...<br><br>... | Artículo 113. Derechos del Imputado<br>El imputado tendrá los siguientes derechos:<br><br>I. a IV. ...<br><br>V. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez de control, los hechos que se le imputa y los derechos que le asisten, así como, en su caso, el motivo de la privación de su libertad y el servidor público que la ordenó, exhibiéndosele, según corresponda, la orden emitida en su contra. <b>Cuando se trata de una persona indígena, de lo anterior se le informará en su lengua indígena por conducto de un intérprete.</b><br><br>VI. a XIX. ...<br><br>...<br><br>... |
| Artículo 307. Audiencia inicial<br>En la audiencia inicial se informarán al imputado sus derechos constitucionales y legales, si no se le hubiese informado de los mismos con anterioridad, se realizará el control de legalidad de la detención si correspondiere, se formulará la imputación, se dará la oportunidad de declarar al imputado, se resolverá sobre las solicitudes de vinculación a proceso y medidas   | Artículo 307. Audiencia inicial<br>En la audiencia inicial se informará al imputado sus derechos constitucionales y legales, si no se le hubiese informado de los mismos con anterioridad, <b>en caso de que se trate de una persona indígena, esa comunicación se le hará en su lengua indígena por conducto de un intérprete,</b> se realizará el control de   |

|   |  |
|---|--|
| cautelares y se definirá el plazo para el cierre de la investigación.   | legalidad de la detención si correspondiere, se formulará la imputación, se dará la oportunidad de declarar al imputado, se resolverá sobre las solicitudes de vinculación a proceso y medidas cautelares y se definirá el plazo para el cierre de la investigación.   |
| ...   | ...  |
| ...   | ...  |
| Artículo 377. Declaración del acusado en juicio<br>El acusado podrá rendir su declaración en cualquier momento durante la audiencia. En tal caso, el juzgador que preside la audiencia le permitirá que lo haga libremente o conteste las preguntas de las partes. En este caso se podrán utilizar las declaraciones previas rendidas por el acusado, para apoyo de memoria, evidenciar o superar contradicciones. El Órgano jurisdiccional podrá formularle preguntas destinadas a aclarar su dicho. | Artículo 377. Declaración del acusado en juicio<br>El acusado podrá rendir su declaración en cualquier momento durante la audiencia, <b>si se trata de una persona indígena, dicha manifestación debe realizar por conducto de un intérprete.</b> En tal caso, el juzgador que preside la audiencia le permitirá que lo haga libremente o conteste las preguntas de las partes. En este caso se podrán utilizar las declaraciones previas rendidas por el acusado, para apoyo de memoria, evidenciar o superar contradicciones. El Órgano jurisdiccional podrá formularle preguntas destinadas a aclarar su dicho. |
| ...   | ...  |
| ...   | ...  |
| Artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas<br>Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios  | Artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas<br>Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de algunos de sus miembros, y <b>las partes del procedimiento, o</b>  |

|   |  |
|---|--|
| sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.<br><br>En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el Juez competente.<br><br>... | en su caso sus familiares, <b>acepten el modo y la forma de cómo sus autoridades comunitarias regulan y solucionan conflictos conforme a sus propios sistemas normativos, por lo que proponen resolver su conflicto en la jurisdicción indígena,</b> se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.<br><br>En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el Juez competente, <b>previa aceptación de la autoridad comunitaria de solucionar el conflicto con base a su sistema normativo interno.</b><br><br><b>Se deroga.</b> |
|---|--|

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de este honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 92; la fracción V, del artículo 113; el primer párrafo del artículo 307; el primer párrafo del artículo**

**culo 377; el primer y segundo párrafo del artículo 420; se adiciona la fracción XVII, XVIII, XIX del artículo 3; el artículo 14 Bis; un segundo párrafo al artículo 18; y se deroga el tercer párrafo del artículo 420 Código Nacional de Procedimientos Penales**

**Único.** Se reforma el segundo párrafo del artículo 92; la fracción V, del artículo 113; el primer párrafo del artículo 307; el primer párrafo del artículo 377; el primer y segundo párrafo del artículo 420; se adiciona la fracción XVII, XVIII, XIX del artículo 3; el artículo 14 Bis; un segundo párrafo al artículo 18; y se deroga el tercer párrafo del artículo 420; todos del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

#### **Artículo 30. Glosario**

Para los efectos de este Código, según corresponda, se entenderá por:

I. a XVI. ...

**XVII. Jurisdicción indígena: La potestad constitucional que tienen las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas de administrar justicia en materia penal y demás ramas del derecho, en forma autónoma, integral e independiente, en donde respetando los derechos humanos de las personas y la perspectiva de género, solucionan las controversias aplicando sus sistemas normativos internos.**

**XVIII. Autoridades comunitarias: Aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales en base a sus sistemas normativos internos, las cuales pueden o no coincidir con las Municipales. Dentro de éstas se encuentran las que administran Justicia.**

**XIX. Sistemas normativos internos: Conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos.**

#### **Artículo 14 Bis. Principio de pluralismo jurídico.**

**El Estado reconoce, protege y garantiza la coexistencia y desarrollo de los sistemas normativos de**

**los pueblos indígenas, conforme al principio constitucional de la diversidad étnica y cultural de la nación mexicana.**

#### **Artículo 18. Garantía de ser informado de sus derechos**

Todas las autoridades que intervengan en los actos iniciales del procedimiento deberán velar porque tanto el imputado como la víctima u ofendido conozcan los derechos que le reconocen en ese momento procedimental la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen, en los términos establecidos en el presente Código.

**Cuando el imputado, víctima y ofendido, sea una persona indígena, se le comunicará de sus derechos en su lengua indígena, por conducto de un intérprete.**

#### **Artículo 92. Citación al imputado**

Siempre que sea requerida la presencia del imputado para realizar un acto procesal por el Órgano jurisdiccional, según corresponda, lo citará junto con su Defensor a comparecer.

La citación deberá contener, además de los requisitos señalados en el artículo anterior, el domicilio, el número telefónico y en su caso, los datos necesarios para comunicarse con la autoridad que ordene la citación. **Cuando el imputado sea una persona indígena, se le citará en forma oral, en su lengua indígena y por conducto de un intérprete.**

#### **Artículo 113. Derechos del Imputado**

El imputado tendrá los siguientes derechos:

I. a IV. ...

V. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez de control, los hechos que se le imputa y los derechos que le asisten, así como, en su caso, el motivo de la privación de su libertad y el servidor público que la ordenó, exhibiéndosele, según corresponda, la orden emitida en su contra. **Cuando se trata de una persona indígena, de lo anterior se le informará en su lengua indígena por conducto de un intérprete.**

VI. a XIX. ...

...

...

#### Artículo 307. Audiencia inicial

En la audiencia inicial se informará al imputado sus derechos constitucionales y legales, si no se le hubiese informado de los mismos con anterioridad, **en caso de que se trate de una persona indígena, esa comunicación se le hará en su lengua indígena por conducto de un intérprete**, se realizará el control de legalidad de la detención si correspondiere, se formulará la imputación, se dará la oportunidad de declarar al imputado, se resolverá sobre las solicitudes de vinculación a proceso y medidas cautelares y se definirá el plazo para el cierre de la investigación.

...

...

#### Artículo 377. Declaración del acusado en juicio

El acusado podrá rendir su declaración en cualquier momento durante la audiencia; **si se trata de una persona indígena, dicha manifestación debe realizar por conducto de un intérprete**. En tal caso, el juzgador que preside la audiencia le permitirá que lo haga libremente o conteste las preguntas de las partes. En este caso se podrán utilizar las declaraciones previas rendidas por el acusado, para apoyo de memoria, evidenciar o superar contradicciones. El Órgano jurisdiccional podrá formularle preguntas destinadas a aclarar su dicho.

...

...

#### Artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas

Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de algunos de sus miembros, **y las partes del procedimiento**, o en su caso sus familiares, **acepten el modo y la forma de cómo sus autoridades comunitarias regulan y solucionan conflictos confor-**

**me a sus propios sistemas normativos, por lo que proponen resolver su conflicto en la jurisdicción indígena**, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.

En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el juez competente, **previa aceptación de la autoridad comunitaria de solucionar el conflicto con base a su sistema normativo interno**.

**Se deroga.**

#### Transitorio

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

#### Nota

1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Ed. Anaya editores, México, D.F., 2009, p. 25.

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

Diputado Armando Contreras Castillo (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ÉRIKA VANESSA DEL CASTILLO IBARRA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Érika Vanessa del Castillo Ibarra, diputada a la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción II del artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

#### I) El Constitucionalismo Social

##### 1. Antecedentes históricos y su evolución

El constitucionalismo social puede definirse como una tendencia o movimiento, ideológico-jurídico-político, a nivel mundial, que trata de conciliar al interés individual con el interés de la colectividad, estableciendo normativamente que los derechos individuales deben estar limitados en su práctica o ejercicio por el interés común. De ahí aparecen por primera vez en las Constituciones nacionales, los llamados derechos sociales.

Esta línea filosófica universal tiene su origen en la Constitución mexicana de 1917, que recogió los postulados de la Revolución. Es esencialmente democrático, basado en un amplio reconocimiento de los derechos y garantías individuales, aunque en su ejercicio se impongan a sus titulares limitaciones fundadas en el interés común, sin alterar esencialmente su contenido.

**A este movimiento de incorporación de los derechos sociales al texto de las constituciones, para elevar su jerarquía y asegurar su cumplimiento, se ha denominado constitucionalismo social.**

Este modelo constitucional del Estado social y democrático de derecho, es el resultado de un proceso evolutivo y de transformación del Estado liberal clásico. El Estado social de derecho acoge los valores jurídico-políticos clásicos; pero de acuerdo con el sentido que

ha ido tomando a través del curso de la historia y con las demandas y condiciones de la sociedad del presente, se ha hecho cargo de los derechos sociales y económicos y, en general, de todos los derivados de la función de procura existencial, que incluyen derechos para delimitar la acción del Estado y derechos a las prestaciones del Estado.<sup>1</sup>

El Estado social y democrático de derecho es la suma de un Estado liberal que se originó en Inglaterra en el siglo XVII<sup>2</sup> y se extendió por Europa y América a lo largo del siglo XVIII. En él se recogen las aspiraciones del Estado de derecho clásico del siglo XIX sobre los derechos y libertades individuales.

En el Estado constitucional y democrático de derecho, “*la ley suprema es soberana de la Nación*”, por lo que todo acto incompatible con su normativa es nulo de pleno derecho.

En este sentido es dable decir que **la Constitución, como una ley suprema, coloca algunos valores fundamentales de la sociedad fuera del alcance de mayorías parlamentarias ocasionales**. De allí que haya sido **resignificada** en el sentido de que a la Constitución se le considera ahora como una ley fundamental directamente ejecutable por los jueces y aplicables a los individuos.

El paso del Estado de derecho a un Estado social de derecho implica una transformación del universo jurídico, una nueva manera de entender las fuentes del derecho y una forma distinta de administrar justicia.

Así, el Estado democrático, que reposa básicamente en la soberanía popular, se da el paso hacia un Estado social, **fundamentado en la idea de que el poder político debe lograr para los asociados una justicia material mínima**.

**El cambio más significativo del tránsito del Estado de derecho al Estado social de derecho lo constituye el paso de una concepción formal a una idea material de la igualdad en términos reales.**

Así, la organización política que rige el Estado social de derecho ya no está sujeta sólo a la ley, sino que además **tiene la obligación constitucional de promover activamente la realización de los valores constitucionales**, lo que representa un cambio de la teoría

competencial del Estado hacia una concepción axiológica.

En este orden de ideas, el **Estado social se define como aquel que acepta e incorpora al orden jurídico, a partir de la propia Constitución, derechos sociales fundamentales junto a los clásicos derechos políticos y civiles**. Se habla de derechos de segunda generación y más adelante se vendrán a complementar aun con los de tercera generación.

Entre las Constituciones nacionales que adoptaron la línea del Constitucionalismo Social, podemos mencionar, entre otras, las siguientes:

- México, 1917;
- Alemania, 1919;
- Austria; 1920;
- Yugoslavia, 1921;
- España, 1931;
- Francia, 1958; y,
- España, 1978.

En dichos instrumentos fundacionales, se reconoció formalmente la existencia de los derechos sociales y se los consagró junto a los demás derechos de la persona humana, lo cual significó una transformación profunda de la doctrina de los derechos humanos.

## 2. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En México, la Carta Magna promulgada el 5 de febrero de 1917 dio origen al constitucionalismo social, el cual establece que la máxima ley de un pueblo no sólo debe fijar la base organizativa del Estado y reconocer las garantías individuales, sino también ser garante de los derechos sociales, económicos y culturales de las clases populares.

En ese sentido nuestra norma fundamental, en esos momentos, se colocó a la vanguardia a nivel mundial, al elevar a rango constitucional los derechos sociales consagrados en los artículos 3º (Derecho a la educa-

ción), 27 (Propiedad originaria de la tierra), y 123 (Derechos laborales), mismos que a su vez consignaban los principios políticos, sociales y económicos que fueron la bandera de la Revolución Mexicana.

A fin de clarificar el sentido y alcance que tiene el constitucionalismo social en México, le jurista Héctor Fix-Zamudio, señala:

**“La Constitución federal mexicana de 5 de febrero de 1917 debe considerarse como un documento de transición entre el sistema clásico individualista y liberal de la carta anterior de 1857 y las tendencias socializadoras que se manifestaron en la primera posguerra, con el mérito indiscutible de haber sido la primera que incorporó en su texto a los derechos sociales de los trabajadores y de los campesinos**, adelantándose a otras leyes fundamentales, como la alemana de Weimar de 1919, y la de la Revolución rusa de 1918, que iniciaron el llamado constitucionalismo social.

Tenemos la convicción de que el principio fundamental de la democracia social, tiene sus bases esenciales en el texto original de la Constitución federal de 1917, se ha desarrollado de manera paulatina, de acuerdo con el crecimiento económico, social y cultural de nuestro país, y se refleja en numerosas reformas a diversos preceptos de nuestra ley suprema, que de esta manera se ha transformado y modernizado para adoptar, con modalidades propias, los lineamientos del constitucionalismo occidental de la segunda posguerra, que ha desembocado en el llamado Estado de bienestar o Estado de derecho social.

El artículo 40 de la Constitución federal vigente, califica al ordenamiento mexicano como democrático, pero esta declaración fundamental no nos aclara el contenido del vocablo, puesto que no hace sino reproducir casi literalmente lo dispuesto por el precepto del mismo número de la Carta Federal de 1857.”

En este orden de ideas, la definición de democracia ha variado considerablemente en su contenido, desde la Constitución de 1857 hasta llegar a la de 1917 ya que el sistema democrático de la ley suprema anterior tenía un significado estrictamente político, de acuerdo

con los lineamientos del llamado “Estado de democracia clásica”, o “Estado liberal burgués”, en tanto que, la Constitución vigente posee una proyección social mucho más amplia, en donde se establece que “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”

Esta definición estaba ausente de carta de 1857. La norma vigente proviene directamente de una redacción elaborada por el insigne secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, asentada en su momento en el artículo 3, fracción I, inciso a, de la Constitución, mediante una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946<sup>3</sup>: Hoy este texto se encuentra plasmado en el artículo 3 numeral II, inciso b),<sup>4</sup> a partir de la reforma publicada en Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

A pesar de las conquistas alcanzadas por la Revolución Mexicana y plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las corrientes políticas y de pensamiento neoliberal han pugnado por la disminución de estos derechos, lo que en han logrado, sobre todo durante los últimos 36 años, desde 1982, durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, hasta 2018, en la administración de Enrique Peña Nieto.

Es necesario resaltar el hecho que el Constitucionalismo Social en México ha sufrido verdaderos embates en su contra, entre las que podemos enumerar, entre otras, las siguientes:

A) La contrarreforma al artículo 27 de la Constitución federal en 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992,<sup>5</sup> que permite la privatización y enajenación de la propiedad social (tierras ejidales y comunales), la concentración de tierras (desde 2 mil 500 hectáreas de riego hasta 20 mil de bosque) por parte de corporaciones civiles y mercantiles, lo cual implica de hecho el restablecimiento legal del latifundio y que finalizo legalmente el reparto de tierras.

B) La contra reforma laboral publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, que materializa la volatilidad en el empleo y

la incertidumbre laboral que facilita la existencia de empleos temporales, informales o no, que impiden la generación de una expectativa de largo plazo para la mayor parte de la población.

Entre los derechos humanos laborales despojados con esta reforma laboral se encuentran la creación de las figuras de contratos temporales: a prueba, de capacitación inicial, de labores discontinuas, por horas (artículos 39 A, B, F y 83); no se prohibían las renunciaciones en blanco, anticipadas o “voluntarias”; se quitaba la sanción a los patrones en caso de falta de aviso de despido (artículo 47); se legalizó la subcontratación (artículo 15 A); se limitó el pago de salarios caídos a 1 año más el pago de interés del 2 por ciento mensual sobre el importe de 15 meses de salario (artículo 48); establecieron medidas que predisponían la prolongación de los juicios (artículos 878, fracción VIII, y 880). Además, se permitió el despido por la queja de clientes o proveedores del patrón en contra de los trabajadores (artículo 47, fracción II); se legalizó el trabajo “multihabilidades” sin el pago complementario que implica realizar otras funciones (artículo 56 Bis); se redujo significativamente la bilateralidad en las relaciones de trabajo; desaparece de la Ley Federal del Trabajo la tabla de enfermedades y riesgos de trabajo y otorga facultades a la Secretaría de Trabajo para su expedición y modificación (artículos 514 y 514).

Así pues, es claro que existió y existe la pretensión de disminuir derechos sociales, aun cuando de manera formal están insertos en la Carta Magna.

Por ello, es indispensable que nuestra Constitución continúe siendo la mejor fortaleza de la justicia social. Hay que luchar, y con todas las fuerzas, por la normatividad plena de esos artículos constitucionales.<sup>6</sup>

Es importante remediar los desvíos a los que se ha llegado en perjuicio de los intereses de la mayoría y de los derechos sociales. La responsabilidad pública consiste en remediar las deformaciones institucionales que están en el origen de la pobreza, de la violencia, de la arbitrariedad y de la corrupción.

La construcción de instituciones sociales y políticas que garanticen equidad implica un nuevo tipo de equilibrios que son posibles si se utilizan, en el gran escenario del poder, los nuevos instrumentos del saber.<sup>7</sup>

Uno de los retos que afronta la sociedad mexicana es reconocer que “La pobreza degrada y destruye, moral, social y biológicamente, el más grande milagro cósmico: la vida humana. La existencia de la pobreza es una aberración social”.<sup>8</sup>

Por ello esta incitativa lo que propone es recuperar, renovar y ampliar, los derechos sociales que le dieron vida a nuestra ley fundamental.

## II) Problemática

En el México contemporáneo, a finales de la segunda década del siglo XXI, existen una serie de barreras estructurales que obstaculizan la equidad social, restringen el efectivo ejercicio de derechos y como consecuencia disgregan la cohesión social, en un amplio porcentaje de la población.

Entre los múltiples factores que obstruye el ejercicio efectivo de los derechos (sociales) en materia de educación, salud y bienestar, podemos identificar, entre otros: **A) La deserción escolar por falta de recursos económicos; B) La discapacidad permanente; C) La edad avanzada; y, D) La discriminación.**

### A) La deserción escolar por falta de recursos económicos:

Para dimensionar el tamaño del reto que significa la deserción escolar por falta de recursos económicos basta ver que según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en nuestro país viven más de 36 millones de jóvenes entre 12 y 29 años,<sup>9</sup> muchos de ellos se encuentran en situación de pobreza.

Si bien la frase “El conocimiento es poder”,<sup>10</sup> a cuatro siglos de haberse emitido, sigue teniendo completa validez, por otra parte, podemos decir que en la actualidad el conocimiento desempeña un papel creciente en la generación de desigualdad, es decir, quienes poseen más conocimiento tienen más opciones de desarrollo.

En otras palabras, la educación ocupa un lugar central en las variables que inciden en la pobreza y desigualdad.

El estudio sobre *Educación, pobreza y desigualdad en el bachillerato mexicano*,<sup>11</sup> elaborado por el Cen-

tro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CE-SOP), de la Cámara de Diputados en el 2011 señala, entre otros puntos, que:

### “La tercera parte de las mujeres y casi la mitad de los hombres desertan de bachillerato.

Mientras que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el 82 por ciento de la población cuenta con educación media superior, en México el porcentaje es menor a 45.

En nuestro país, **la primera causa por la que los jóvenes no continuaron con su educación media superior (EMS), fue por falta de recursos económicos: 33 por ciento de mujeres y 42 de hombres.**

Con base en la Encuesta de Trayectorias Educativas y Laborales de la Educación Media Superior (Entelems), la segunda causa de abandono escolar se debió a motivos familiares: 34 por ciento de mujeres y 17 de hombres. Para las mujeres, agrega, la familia, los quehaceres del hogar y el matrimonio son imperativo ineludible o motivos importantes para suspender sus estudios de educación media superior.

La tercera razón significativa de deserción fue por la dificultad de los estudios o debido al alto índice de reprobación. Para las mujeres este rubro motivó un 11 por ciento de deserción total y el 10 en los hombres.

La Entelems muestra que también causa de abandono escolar es el hecho de que los jóvenes encuentran trabajo, situación que se observa en el 5 por ciento de mujeres y el 9 en hombres.

Otro origen de deserción, aunque en menor importancia, de acuerdo con la encuesta, es por la distancia del hogar a la escuela o a las malas instalaciones de ésta: 0.4 por ciento en mujeres y el 1 en hombres.

La investigación arroja conceptos interesantes, entre ellos que “la aspiración a un mejor estatus económico parece ser una razón obvia para que los jóvenes permanezcan en la EMS hasta que se gradúen”.

**La educación tiene influencia directa en la integración social y en la habilidad de los individuos para enfrentar una mayor competencia derivada del contexto globalizado en que vivimos.**



Al respecto, el documento señala que, del 10 por ciento de la población con menos ingresos en el país, 23 por ciento de las personas no tienen instrucción escolar.

En tanto, de 10 por ciento de la población con mayores ingresos, 67.3 por ciento de las personas cuentan con estudios de posgrado.

El 54.7 por ciento de la población rural mexicana, sólo ha concluido la primaria; 24.8 por ciento, la secundaria; únicamente 2.2 por ciento posee algún estudio de nivel superior.”

Por otra parte, un reporte del Banco Mundial, intitulado *Estudio de la pobreza rural en México*,<sup>12</sup> publicado en “Generación de ingresos en México y protección social para los pobres”, establece que **la educación, en combinación con mejores activos de infraestructura, ha sido un fuerte determinante de mayores salarios y ha incentivado una reducción de la pobreza.**

Dicho en forma contraria o a *contrario sensu*, **la falta de servicios educativos para algunos sectores de la población explica la mayor parte de la inequidad en los ingresos**, tal y como lo señala el estudio sobre *la Evolución de la desigualdad de ingresos y tasas de rendimiento de la educación en México (1988-2002)*.<sup>13</sup>

## B) Discapacidad permanente

De acuerdo al documento elaborado por la Organización Mundial de la Salud intitulado *Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud*<sup>14</sup> en 2001, las personas con discapacidad **“son aquellas que tienen una o más deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales y que al interactuar con distintos ambientes del entorno social pueden impedir su participación plena y efectiva en igualdad de condiciones a las demás”**.

De este documento se desprende que todos los seres humanos podrían experimentar un deterioro en su salud y, por lo tanto, enfrentar alguna discapacidad. De tal manera que enfrentar una discapacidad no es una situación que sólo le sucede a una minoría de la población mundial, al contrario, la OMS reconoce que la discapacidad es una experiencia humana universal.

Por otra parte, *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* en un esfuerzo por reconocer y definir los derechos humanos, económicos y sociales de las personas con discapacidad, establece un cambio de paradigma sobre la forma de abordar el tema de discapacidad, al pasar de un enfoque asistencialista y/o médico a un enfoque de derechos. En este sentido, las Personas con Discapacidad son sujetas de derechos y partícipes de su propio desarrollo, por lo que el documento fomenta la inclusión de las Personas con Discapacidad en condiciones de igualdad y equidad, así como en ambientes que eliminen otras formas conexas de discriminación.

En nuestro país, la identificación de una persona con discapacidad se centra en el reconocimiento de las limitaciones para llevar a cabo una o varias funciones corporales. Así, el enfoque para identificar las discapacidades se aleja de las causas de éstas y se centra en su impacto, de tal suerte que la definición de las discapacidades de una persona se basa en lo que ella o él pueden o no pueden hacer, cualquiera que sea la razón de ello.

En Inegi (2013) se expone ese cambio conceptual en el entendimiento de la discapacidad de la siguiente manera:

“La concepción de discapacidad se ha transformado en las últimas décadas al dejar el enfoque médico-existencial, en el que las enfermedades y/o las deficiencias corporales juegan un papel central, para lograr una visión más integral y contextual, donde la discapacidad es el resultado de la interacción de múltiples factores tanto de orden médico-existencial como contextuales (las características del entorno físico, social, cultural, personal, familiar, etcétera.). En otras palabras, una persona con discapacidad no solo es aquella que presenta una determinada deficiencia física o enfermedad sino la que, dado un estado de salud y las características del entorno (tanto físicas como de actitudes) ve afectada su capacidad para realizar sus actividades cotidianas.

Durante mucho tiempo, captar el tema de discapacidad en censos y encuestas implicaba preguntar sobre la presencia o ausencia de deficiencias o enfermedades específicas: ceguera, sordera, retraso mental, etc. En la actualidad, se busca captar la dificultad que tienen las personas para realizar un conjunto de tareas conside-

radas básicas como: ver, escuchar, poner atención, atender el cuidado personal, caminar, etcétera. Ello bajo la perspectiva de que la dificultad para realizar una tarea expresa tanto la presencia de una deficiencia o enfermedad como la influencia negativa o poco facilitadora del entorno. (...) El Inegi consciente de tales cambios y buscando conciliar las recomendaciones internacionales sobre la forma de medir la discapacidad en eventos estadísticos como son los censos y de las encuestas... ha abordado el tema a través de la concepción de dificultad...”<sup>15</sup>

Según el *Diagnóstico sobre la situación de las personas con discapacidad en México*,<sup>16</sup> elaborado en 2016 por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), a través del Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis), la población que sufre algún tipo de discapacidad permanente es de aproximadamente de 7.7 millones de personas, lo que equivale al 6.4 por ciento del total de la población nacional, tal como se reporta en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares del Inegi (MCS-ENIGH, 2014).<sup>17</sup>

En dicho documento se señala que las tres principales discapacidades son la motriz (56.1 por ciento), la visual (32.7 por ciento) y la auditiva (18.3 por ciento).

Ese año, la discapacidad motriz fue el principal tipo de discapacidad reportado, la cual abarcó 2.6 millones de personas, esto es 37.32 por ciento de las PCD. Además, padecer una enfermedad fue la principal causa de las discapacidades, que alcanzó un promedio de 38.5 por ciento del total de discapacidades.

Adicionalmente, también en 2014 se estimó que 19.1 de cada cien hogares del país, que representan a 6.14 millones de hogares, vivía al menos una persona con discapacidad. Asimismo, existe **mayor presencia de hogares con personas con discapacidad en los que tuvieron ingresos más bajos.**

**En materia de pobreza, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) reportó que el 54.1 por ciento de las Personas Con Discapacidad se encontraban en condición de pobreza en 2014, cifra superior a la tasa de prevalencia de la pobreza a nivel nacional (46.2 por ciento). La tasa de pobreza extrema entre las Per-**

**sonas Con Discapacidad fue de 12.7 por ciento, mientras que, en todo el país, fue de 9.6 por ciento.**

Adicionalmente, en términos de carencias sociales, las personas con discapacidad presentaron tasas de prevalencia superiores a los resultados nacionales en carencia por rezago educativo (51.1 por ciento contra 18.7 por ciento), carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda (24.6 por ciento contra 21.2 por ciento) y carencia de acceso a la alimentación (31.1 por ciento contra 23.4 por ciento); mientras que presentaron menor incidencia por carencia por acceso a los servicios de salud (16.4 por ciento contra 18.2 por ciento), carencia por acceso a la seguridad social (42.9 por ciento contra 58.5 por ciento) y carencia por calidad y espacio de la vivienda (10.7 por ciento contra 12.3 por ciento).

Lo anterior, señala la **importancia de implementar acciones afirmativas para este grupo poblacional a fin de situarles en un ámbito de igualdad y equidad (en el sentido de contar con el mismo conjunto de condiciones para desarrollarse como personas en la sociedad) respecto a la población que no presenta discapacidad.** Por otra parte, se debe reconocer que la condición de discapacidad se presenta en diversos grados y afecta distintas capacidades de la persona, lo que implica una heterogeneidad en los requerimientos de atención y por lo tanto en las especificaciones de las políticas públicas que son o van a ser instrumentadas.

Para tener una perspectiva de género, es necesario señalar que de las **personas que presentan alguna discapacidad, 49 por ciento son hombres y 51 por ciento mujeres.** La limitación de la movilidad es la de mayor frecuencia entre la población del país; alrededor de la mitad de las limitaciones declaradas se refieren a caminar o moverse. El segundo tipo de limitación es la de tener problemas para ver, aun usando lentes.<sup>18</sup>

Finalmente, no se debe dejar pasar por desapercibido un de las graves consecuencias de las personas con discapacidad: La discriminación. Es fenómeno que vulnera el pleno ejercicio de los derechos humanos y limita el empoderamiento de las personas para desarrollarse en una sociedad igualitaria. **La discriminación comprende un proceso de exclusión, de un trato diferente especialmente de inferioridad, hacia personas por la única razón de ser Personas con Discapacidad.**

### C) La edad avanzada

A pesar de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y la expedición de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, el Estado mexicano no ha logrado incorporar plenamente el enfoque de derechos humanos y sus obligaciones internacionales en la materia tanto en las políticas públicas, estrategias, como en las acciones dirigidas a atender los problemas de ese grupo etario, pues aún predomina un modelo de atención en el cual las personas mayores son objeto de asistencia social y no sujetos de derechos.

Debemos de partir de concebir que todas las personas tienen derecho a vivir una vejez plena, con salud, independencia, tranquilidad y dignidad, el logro de lo anterior solo será posible en la medida en que se respeten los derechos humanos durante todo el ciclo de vida.

Un estudio de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de febrero de 2019, denominado *Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en México*<sup>19</sup>, señala, entre otros puntos, que:

“Las proyecciones demográficas para México muestran una clara tendencia al envejecimiento progresivo de la población durante los próximos treinta años. Los indicadores elaborados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) estiman que para 2050, habitarán el país cerca de 150,837,517 personas, de las cuales el 21.5 por ciento (32.4 millones) tendrán 60 años en adelante. La mayor porción de ese grupo etario serán mujeres con el 56.1 por ciento, en contraste con los hombres con el 43.9 por ciento, la esperanza de vida de las primeras se habrá incrementado a 81.60 años mientras que la de los segundos a 77.34 años.<sup>20</sup>

Eso significa que, mientras que en 2015 de cada diez mexicanos tres eran menores de 15 años (27.6 por ciento) y solo uno tenía 60 años o más (10 por ciento), “(...) para el año 2050 esta composición se verá profundamente alterada, ya que se prevé que únicamente dos de cada diez mexicanos tendrán menos de 15 años (20.7 por ciento), proporción casi idéntica a la de adultos mayores, quienes representarán el 21.5 por ciento de la población total”.<sup>21</sup>

**En México 52 por ciento de los adultos mayores con empleo recibe un solo salario mínimo, de este universo el 86.4 por ciento de las personas ocupadas no tiene derecho a servicios de salud por parte de su empleo.**

26 por ciento de las personas mayores presentan alguna discapacidad para el desarrollo de las actividades de la vida diaria, mientras que 36 por ciento señala que tienen limitaciones para caminar, subir y/o bajar escalones.

Cerca de 44 por ciento de la población adulta mayor, y la mitad de las personas adultas mayores que viven en situación de pobreza, considera que le resultaría muy difícil o imposible conseguir ayuda para que le cuiden durante un periodo de enfermedad.

**73.5 por ciento de las personas mayores de 60 a 67 años no reciben pensión o jubilación contributiva, sólo los de 68 años y más reciben una pensión no contributiva equivalente a la mitad de un salario mínimo.** 47 por ciento de los adultos mayores viven de las ayudas económicas que obtienen de familiares.

43.4 por ciento de las personas mayores, sobre todo mujeres de más de 70 años, ha sido víctima de algún tipo de violencia y abuso. 8 de cada diez personas percibe que existe discriminación hacia su persona.

La situación económica en la vejez, se vincula con el derecho al empleo, los ingresos, el retiro y la seguridad financiera. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) calculó **en 2015 que en México el porcentaje de individuos de 65 años y más que vivían en pobreza es superior a 30 por ciento** mientras que el índice promedio de los países que la integran que fue de 12.6 por ciento.<sup>22</sup>

La Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017, **evidenció que las principales problemáticas declaradas por este grupo son la falta de empleo y la falta de oportunidades para encontrar trabajo y que, el 37 por ciento de las personas mayores encuestadas dependen económicamente de sus hijos o hijas.**<sup>23</sup>

Por lo que hace a los sistemas de pensiones, debe tenerse en cuenta que en el país “(...) hay una parte importante de la población participando en el sector in-

formal, con grandes desigualdades en la distribución del ingreso, bajos niveles de cobertura social y carencias en los sistemas de pensiones (...),<sup>24</sup> lo que a largo plazo podría conducir a un estado de desprotección y dependencia que limitará el ejercicio de los derechos humanos.

**La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estimó que en 2015 el gasto público del Estado mexicano destinado al sistema de pensiones ascendió a 1.9 por ciento del PIB nacional, en tanto que el promedio de ese organismo es de 10.3 por ciento.**

También hizo hincapié en que “El monto de las pensiones que se pagan es pequeño debido a la baja tasa de contribución obligatoria (6.5 por ciento de los salarios), el sector informal es grande, y muchos trabajadores no contribuyen regularmente”. A su vez, consideró que la falta de coordinación entre los niveles federal y local sobre las contribuciones y los sistemas de pensiones (incluso para las no contributivas) “(...) genera opacidad, duplicidad y gestión ineficiente (...) es una fuente de grandes desigualdades”.<sup>25</sup>

Reconocer la igualdad de derechos para la población de 60 años y más no debe limitarse a una simple declaración política; deben crearse las condiciones idóneas para su materialización.

En un informe elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en 2015, se asentó que la incorporación de un catálogo de derechos a la legislación nacional:

“(...) no es suficiente para cambiar la situación de desventaja de los adultos mayores, puesto que la estructura e ideología dominante impiden su realización práctica. La sociedad los segrega en razón de su edad y los adultos mayores actúan a su vez como un grupo limitado en las estructuras de poder, ubicándose más frecuentemente entre los excluidos de las relaciones de influencia, lo que perpetúa su posición asimétrica en la distribución de los recursos y los beneficios que originan el desarrollo”.<sup>26</sup>

Para lograr la efectividad de los derechos, es necesario que además del marco conceptual y jurídico, las políticas sectoriales, planes y otras actividades estatales

incorporen la perspectiva de derechos en sus contenidos, de forma que se detecten nítidamente las problemáticas y las características de la población a quienes se dirigen, considerando que el único camino para lograrlo es integrar a los procesos de decisión a las personas mayores como agentes sociales activos.

Como afirma la Cepal:

“El enfoque de los derechos (...) propicia la titularidad de derechos humanos de todos los grupos sociales y, de ese modo, contribuye a que aquellas y aquellos que en el pasado fueron excluidos, en el presente sean tratados sobre la base de la igualdad y el respeto de la dignidad humana, para favorecer la integración social y, con ello, la construcción de una ‘sociedad para todos’”.<sup>27</sup>

Lo anterior da cuenta que en nuestro país existe una visión fragmentada del envejecimiento, una baja protección a los derechos humanos de las personas mayores y una visión estereotipada y prejuiciada hacía ellos.

Urge reconocer a los adultos mayores como sujetos plenos de derechos, promover su empoderamiento y alentar su participación en todos los procesos públicos y privados de toma de decisiones que les afectan.

En este sentido, cabe resaltar al menos uno de los múltiples señalamientos del mencionado estudio de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

“Nuestro país se encuentra en un momento de coyuntura social en que las decisiones concernientes a la estructura y objetivos de la política pública, y la operación de las instancias competentes en la protección de las personas mayores, ameritan consideración prioritaria y participación proactiva, para asegurar que la transición demográfica se convierta en una oportunidad para alcanzar estabilidad económica y social, y no en una situación gravosa de inequidad que genere déficit en el bienestar individual y colectivo.

Ello significa que para efectuar las adecuaciones y desarrollar las iniciativas que se requieren para mejorar la situación de ese grupo etario, **es imprescindible asumir un verdadero compromiso político y social para concretar los programas, proyectos y otras acciones que por diversas causas (inclu-**

yendo la presupuestal), no han logrado consolidarse o aplicarse efectivamente.”<sup>28</sup>

#### D) Discriminación

La Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017,<sup>29</sup> señala, entre otros puntos que:

- **20.2 por ciento de la población de 18 años y más declaró haber sido discriminada en el último año por alguna característica o condición personal, tono de piel, manera de hablar, peso o estatura, forma de vestir o arreglo personal, clase social, lugar donde vive, creencias religiosas, sexo, edad y orientación sexual.**

- **Los motivos que destacan son principalmente forma de vestir o arreglo personal, peso o estatura, creencias religiosas y la edad.**

- Este comportamiento se presenta en proporciones similares: 20.1 por ciento mujeres y 20.2 por ciento hombres.

- Los principales ámbitos donde **las personas indígenas y las que tienen alguna discapacidad** percibieron haber sido discriminadas en el último año, son los **servicios médicos**, la calle o transporte público, y en la familia.

- Las personas de diversidad religiosa, las personas mayores, los adolescentes y jóvenes, y las mujeres declararon principalmente la calle o transporte público, el trabajo o escuela y la familia.

- **23.3 por ciento de la población de 18 años y más señaló que en los últimos cinco años se le negó injustificadamente alguno de los derechos por los que se indagó.** Los derechos que tuvieron mayor mención como negados fueron recibir apoyos de programas sociales, la atención médica o medicamentos.

- La situación de discriminación mayormente declarada en casi todos los grupos de estudio, en este mismo periodo, fue: le han insultado, burlado o dicho cosas que le molestaran. El 19.3 por ciento de personas con discapacidad declaró que lo (a) hacen sentir o miran de forma incómoda.

- **40.3 por ciento de la población indígena declaró que se le discriminó debido a su condición de persona indígena; 58.3 por ciento de las personas con discapacidad, a causa de su condición de discapacidad y de las personas de la diversidad religiosa, 41.7 por ciento señaló que fue por sus creencias religiosas.**

- El porcentaje de población de 18 años y más que opina que se respetan poco o nada los derechos para los distintos grupos de población, varía de forma importante. Encabezan la lista el grupo de personas trans con 71.9 por ciento y el de las personas gays o lesbianas con 65.5 por ciento.

- 57.1 por ciento de las mujeres de 18 años y más que se ocuparon en el último año como trabajadoras remuneradas del hogar declaró que en el país se respetan poco o nada sus derechos; le siguen en porcentaje la población indígena y personas con discapacidad.

Al respecto, el artículo 1 fracción III de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), entiende por discriminación<sup>30</sup>:

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

También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia”.

Debe entenderse que **la discriminación no es un fenómeno que afecte sólo a grupos sociales específicos, sino que vulnera los derechos fundamentales de millones de personas en el país**, demeritando la convivencia social y obstaculizando el desarrollo nacional.

Muchas veces se asume que nuestra principal desigualdad es económica, sin embargo, la asimetría en el ingreso no es la única relevante. Actúa junto con ella su hermana siamesa: **la desigualdad de trato**. Desde el resorte cultural y también desde las instituciones, se fabrican estigmas, marcadores y prejuicios sociales, disponibles para que grupos abultados de personas sean apartados de los derechos las libertades y los bienes obtenidos por el esfuerzo común.

**La desigualdad de trato y la discriminación son sinónimos:** se está frente a actos discriminatorios cuando los mejores empleos del país excluyen a las mujeres y los jóvenes; cuando cuatro de cada 10 indígenas mexicanos no tienen acceso al sistema de salud; cuando 9.9 de cada 10 trabajadoras del hogar no cuentan con ninguna prestación formal; cuando 7 millones de personas no poseen acta de nacimiento; cuando ocho de cada 10 habitantes no tienen acceso al sistema bancario convencional; cuando la desnutrición prevalece en las comunidades menores a 5 mil habitantes; cuando siete de cada 10 estudiantes de 15 años están reprobados en matemáticas, escritura y ciencias; cuando las cárceles están pobladas por jóvenes de entre 18 y 30 años, de es casos recursos y bajos niveles de educación; cuando la concentración de los medios electrónicos de comunicación hace que sólo unos pocos puedan expresarse con libertad.<sup>31</sup>

El cierre social coloca de un lado a las mujeres y del otro a los varones, confronta la ascendencia indígena con la europea, a los jóvenes contra los adultos, a los heterosexuales contra los homosexuales a quienes practican una religión mayoritaria contra los que sostienen una fe distinta; distancia a partir de la clase social, la apariencia física, el lugar de nacimiento, el color de la piel y un largo etcétera de elementos que son fáciles de comunicar y sobre todo eficaces a la hora de someter.

En México, ni las instituciones ni el derecho han sido todavía capaces de hacer estallar este cierre social. La nuestra continúa siendo una sociedad fuertemente dis-

criminatoria; nos alejan en todo de la democracia las barreras de entrada que confirman al nepotismo y los privilegios como fuente principal de las oportunidades.<sup>32</sup>

En consecuencia, **la no discriminación y la desigualdad, en México, es un tema de derechos y no de concesiones gratuitas o políticas discrecionales**. Es necesario reconocer, con vergüenza, que nuestra sociedad continúa siendo fuertemente discriminatoria.

Si persiste la discriminación es porque está muy enraizada en las estructuras sociales, políticas, económicas, culturales, jurídicas, estéticas, etcétera, y esto exige conocer, visibilizar, mapear, graficar y relacionar esas estructuras para dimensionar la magnitud de los problemas alrededor de la discriminación, desentrañar la trama de sus interrelaciones y así poder contar con herramientas idóneas para diseñar y definir políticas públicas incluyentes que atajen efectivamente las injusticias de la exclusión.<sup>33</sup>

Para concluir este apartado **II** sobre la **Problemática**, de los derechos sociales que enfrentan amplios sectores de la sociedad, podemos decir que la suma de estos obstáculos, como: deserción escolar por falta de recursos económicos, discapacidad, edad avanzada y discriminación obstáculos en la arquitectura institucional, tienen como consecuencia la falta de inclusión social y la disminución de derechos, para millones de personas, por lo que deben ser eliminados o disminuidos al mínimo posible.

### III) Marco jurídico

#### A) Legislación México.

##### 1) Normatividad para la inclusión social en el Estado mexicano.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra reza:

**“Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

**Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.** En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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

Es decir, la Carta Magna prohíbe todo tipo de discriminación ya sea por el origen étnico o nacional, por el género, la edad, algún tipo de discapacidad, condición social, u otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

Por otra parte, el Estado mexicano promulgó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación<sup>34</sup>, con el objetivo de prevenir y erradicar todas las formas de discriminación aludidas en nuestra Carta Magna. En esta ley, **Ya** se considera que cada año el Estado incluirá en el Presupuesto de Egresos de la Federación una asignación para promover las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades (artículo 3o.).

**“Artículo 3.** Cada uno de los poderes públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de con-

formidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las leyes y en los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación, para cada ejercicio fiscal, se incluirán las asignaciones correspondientes para promover las acciones de nivelación, de inclusión y las acciones afirmativas a que se refiere el Capítulo IV de esta Ley.”

Asimismo, en su artículo 5o. señala:

**“Artículo 5. No se considerarán discriminatorias las acciones afirmativas que tengan por efecto promover la igualdad real de oportunidades de las personas o grupos.** Tampoco será juzgada como discriminatoria la distinción basada en criterios razonables, proporcionales y objetivos cuya finalidad no sea el menoscabo de derechos.”

En el capítulo IV se hace referencia “medidas de inclusión y acciones afirmativas”, entre las que establece:

**“Artículo 15 Quintus.** Las medidas de inclusión son aquellas disposiciones, de carácter preventivo o correctivo, cuyo objeto es eliminar mecanismos de exclusión o diferenciaciones desventajosas para que todas las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de trato.

**Artículo 15 Sextus.** Las medidas de inclusión podrán comprender, entre otras, las siguientes:

- I. La educación para la igualdad y la diversidad dentro del sistema educativo nacional;
- II. La integración en el diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas del derecho a la igualdad y no discriminación;
- III. El desarrollo de políticas contra la homofobia, xenofobia, la misoginia, la discriminación por apariencia o el adultocentrismo;

IV. Las acciones de sensibilización y capacitación dirigidas a integrantes del servicio público con el objetivo de combatir actitudes discriminatorias, y

V. El llevar a cabo campañas de difusión al interior de los poderes públicos federales.

**Artículo 15 Séptimus.** Las acciones afirmativas son las medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, cuyo objetivo es corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades, aplicables mientras subsistan dichas situaciones. Se adecuarán a la situación que quiera remediarse, deberán ser legítimas y respetar los principios de justicia y proporcionalidad. Estas medidas no serán consideradas discriminatorias en términos del artículo 5 de la presente Ley.

**Artículo 15 Octavus.** Las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas.

Las acciones afirmativas serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los pueblos indígenas, afro descendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores.”

## 2) Inclusión de las personas con algún tipo de discapacidad

Para el caso que nos ocupa, estando dentro de nuestro ámbito de validez, a la luz de los establecidos en el artículo 1o. de la Constitución federal, resulta aplicable la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la cual en su artículo segundo dicta lo siguiente:

“los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.<sup>35</sup>

En ese mismo sentido, la Convención sobre los Dere-

chos de las Personas con Discapacidad<sup>36</sup> establece el objetivo de promover, proteger y asegurar el pleno goce en condiciones de igualdad de los derechos humanos, así como de las libertades fundamentales de las personas con discapacidad.

Además, en su artículo vigésimo séptimo señala el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; lo que incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las Personas con Discapacidad.

También son aplicables el Programa de Acción Mundial para los Impedidos (1982); y las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las Personas con Discapacidad (1993). De lo anterior, se desprende el reconocimiento, igualdad, equidad y libertad de todas las personas en el mundo.

En lo que se refiera a la legislación interna en materia de Discapacidad, en 2011, México aprobó la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, y que sustituyó a la Ley General de las Personas con Discapacidad del 10 de junio de 2005; Esta nueva Ley establece, entre otros puntos, que las Personas con Discapacidad deberán gozar de todos los derechos sin sufrir exclusión de ningún tipo. La mencionada Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad sienta las bases para alcanzar la plena inclusión de las Personas con Discapacidad, en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

Los principios que deben regir las políticas en este sentido son: equidad, justicia e igualdad de oportunidades; la participación e inclusión plena y efectiva en la sociedad; la igualdad entre mujeres y hombres con discapacidad, y la transversalidad, por mencionar algunos (LGIPD, artículo 5).

Entre los derechos de las personas con discapacidad se consideran los siguientes: a la salud y asistencia social; trabajo y empleo; educación; accesibilidad y vivienda; transporte público y comunicaciones; desarrollo social; deporte, recreación, cultura y turismo; acceso a la justicia; libertad de expresión y opinión; así como acceso a la información.



Respecto de la educación, destaca que se deberá impulsar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del sistema nacional promoviendo acciones que eviten la discriminación y favorezcan la igualdad de condiciones de accesibilidad a las instalaciones educativas; que proporcionen apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con personal docente capacitado (LGIPD, artículo 12, fracción II). Asimismo, se plantea establecer un programa nacional de becas educativas y de capacitación en todos los niveles educativos (LGIPD, fracción VIII).

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo (LFT) también incluye varios artículos donde particularmente se enfoca en la no discriminación de varios grupos, incluyendo a las Personas con Discapacidad, y específicamente señala, en el artículo 132, fracción XVI Bis, la obligación de empleadores con más de 50 empleados en total a contar con instalaciones adecuadas para el acceso y desarrollo de actividades de las Personas con Discapacidad.

Para garantizar la inclusión de las personas con discapacidad, el gobierno federal cuenta con tres instrumentos: el Sistema, el Consejo y el Programa nacionales para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.

El Sistema Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad está constituido por las dependencias y entidades del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, así como las personas físicas y morales de los sectores público y privado que proporcionen servicios a las personas con discapacidad en conjunto con la Secretaría de Salud (art. 35).

El Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (Conadis) tiene por objeto coordinar y hacer seguimiento continuo de las acciones y mecanismos interinstitucionales, públicos y privados, que permitan la ejecución de las políticas para la inclusión de personas con discapacidad.

A manera de cierre de este apartado podemos decir que todas estas leyes, organismos e instituciones en contra de la discriminación y a favor de una cohesión social permiten mirar hacia los indígenas, discapacitados, adultos mayores, la comunidad lésbico, gay, bisexual, transexual, transgénero, travestí e intersexual

(LGBTTTI),<sup>2</sup> entre otros, como miembros de una misma sociedad a la que pertenecemos todos; posibilitan u obligan a no ejercer la discriminación ya sea porque dichas acciones pudieran ser sancionadas o bien porque está empezando a darse una concientización sobre este tema.

Con la promulgación de leyes como las que hemos descrito en este apartado, algunas personas tradicionalmente discriminadas en México, por ejemplo, los indígenas y quienes tienen discapacidad, apenas comienzan a sentirse parte de esta sociedad.

### 3) Acción Afirmativa

La acción afirmativa, en su origen, estuvo vinculada de manera directa, como estrategia, a la lucha contra la discriminación en el ejercicio de derechos, y, en forma indirecta pero explícita, a una concepción de la justicia fundada en el principio de igualdad de oportunidades, y, del otro, desde la idea de la acción afirmativa como medida necesaria para superar la discriminación en el ejercicio de derechos.

**La acción afirmativa es el término que se da a una acción que, pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como acceso a determinados bienes. Con el objeto de mejorar la calidad de vida de grupos desfavorecidos, y compensarlos por los perjuicios o la discriminación de la que fueron víctimas en el pasado.<sup>37</sup>**

María Sofía Sagües nos señala que:

“Las Acciones Afirmativas, implica la utilizaron de protección especial sobre determinados sectores sociales históricamente discriminados, en miras a procurar una solución transitoria que permita garantizar la igualdad de oportunidades”<sup>38</sup>

Así bien Anna M. Fernández Poncela nos explica que las acciones afirmativas son:

“Pueden definirse como aquellas acciones cuyo objetivo es borrar o hacer desaparecer la discriminación existente en la actualidad o en el momento de

su aplicación, corregir la pasada y evitar la futura, además de crear oportunidades para los sectores subordinados. Se trata de políticas concretas que sirven al objetivo más amplio de igualdad de oportunidades. Y son necesarias para vencer las resistencias al cambio, las dificultades, obstáculos y limitaciones que se levantan por doquier sembradas a diestra y siniestra en el largo y difícil camino hacia una igualdad de oportunidad verdadera”<sup>39</sup>

Este trato formalmente desigual que tiene como finalidad favorecer la igualdad material es aplicable, a determinados grupos que padecen una situación de discriminación social, esto es, el sector o porción de personas que por algún rasgo que las diferencia tienen una participación menor en los bienes materiales y no materiales de la sociedad, es decir, el reparto de la riqueza, del empleo, de las oportunidades, del acceso a la educación, del poder, de la representación política, de su posibilidad de hacerse oír en la sociedad, del ejercicio de derechos, etcétera.

Para corregir esta situación, el Estado mexicano está obligado a intervenir para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en términos de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto mediante acciones políticas activas, medidas legislativas o administrativas que favorezcan a determinados colectivos.

Las personas con discapacidad, los indígenas y afro-mexicanos, así como las personas adultas mayores son algunos de estos colectivos que han tenido una histórica dificultad en el acceso al reparto de los bienes sociales y, por tanto, los poderes públicos pueden y deben actuar en su favor.

Las acciones afirmativas sólo pueden entenderse en el contexto de la discriminación, que, al estar basada en estereotipos y prejuicios, define relaciones desiguales injustificadas, de modo que algunas personas o grupos pueden disfrutar de sus derechos mientras a otras les son negados. Los hábitos que se derivan de esto reproducen relaciones jerárquicas fundamentadas en una cultura de ventajas para algunas personas, al tiempo que mantienen al margen del desarrollo y la justicia real a otras, con lo que la desigualdad se perpetúa incluso a través de generaciones.

Para definir nuevas relaciones basadas en el reconocimiento de la dignidad humana, es necesario que quienes han sido excluidos del acceso a derechos y oportunidades puedan acceder a ellos; con este fin, se deben aplicar medidas que les den trato preferencial hasta que puedan disfrutar de sus derechos y realizar a plenitud sus planes legítimos de vida. En una sociedad donde todas las personas pueden ejercer sus derechos en igualdad, la competencia por los bienes escasos debe iniciar desde el mismo punto de partida para todas las personas, y el sentido de las acciones afirmativas se debe comprender en este contexto.

La acción positiva, por tanto, es una medida que beneficia a un colectivo determinado con el objetivo de que alcance la igualdad material.

Medidas a favor de las personas con discapacidad:

En el ámbito internacional, el 13 de diciembre de 2006 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, instrumento mediante el cual se propone promover, proteger y garantizar el disfrute pleno y por igual del conjunto de los derechos humanos por las personas con discapacidad, así como cubrir ámbitos fundamentales como la accesibilidad, la libertad de movimiento, la salud, la educación, el empleo, la habilitación y rehabilitación, la participación en la vida política, y la igualdad y la no discriminación.

La importancia de esta Convención, en lo que aquí respecta, radica en que, por primera vez, se establece a nivel internacional una serie de derechos que las personas con discapacidad han de disfrutar a través de la aplicación legislativa de los Estados.

Por otra parte, la normativa internacional, a través del Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han legitimado la adopción de medidas promocionales de la igualdad de oportunidades de las personas afectadas por diversas formas de discapacidad, que, en síntesis, tienden a procurar la igualdad sustancial de sujetos que se encuentran en condiciones desfavorables de partida para muchas facetas de la vida social en las que está comprometido su propio desarrollo como personas. Esto en razón que la discapacidad, puede tratarse de un factor de discriminación con sensibles repercusiones para el empleo de los colectivos afectados.

Esta iniciativa, tiene el propósito de ensanchar derechos sociales, a través de la doctrina del Constitucionalismo Social, aplicando medidas compensatorias, sustentadas en acciones afirmativas, para igualar oportunidades de estudio y de acceso e inclusión para los jóvenes discapacitados, así como compensar la situación de marginación y pobreza ancestral a que han sido sometidos los pueblos originarios indígenas y los afroamericanos.

#### IV) Contenido de la iniciativa

La iniciativa que se presenta tiene como finalidad, ampliar el marco constitucional de protección de los llamados “Derechos Sociales”. Para ello se pretende modificar los párrafos tercero, cuarto y noveno y de adicionar un párrafo décimo cuarto al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta iniciativa busca continuar con la tradición del Constitucionalismo Social que fue inaugurado por nuestro país hace más de 100 años, y con ello, recuperar el ejercicio real de los derechos sociales, como una obligación que mandata a la Constitución.

El Derecho a la Educación debe ser ensanchado mediante el otorgamiento de becas para las personas en situación de vulnerabilidad, a fin de evitar la deserción escolar.

De la misma manera, la Democracia considerada “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino **como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo**”, debe estar garantizada a través del otorgamiento de apoyos económicos para los discapacitados de manera permanente y de una pensión universal para los adultos mayores en la última etapa de su vida.

Se parte del hecho que las dificultades que enfrenta una Persona con Discapacidad (PCD) desaparecen cuando se eliminan las barreras que ella encuentra en el entorno social donde desarrolla su vida cotidiana. Esto les permite que al igual que al resto de la población, que los servicios y la información le sean accesibles.

Por ello, se debe delinear el papel que tienen diversos factores para equiparar e igualar las condiciones y oportunidades de las Personas con Discapacidad, de

forma que tengan una inclusión plena en el desarrollo de la sociedad mexicana.

De ahí la necesidad de establecer políticas públicas que se propongan como objetivo mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad, evitar la deserción escolar al máximo posible y otorgar una pensión económica universal a los adultos mayores en retribución de su contribución al desarrollo nacional.

Todo ello será posible al través de la ampliación de derechos dentro de la doctrina del Constitucionalismo Social. La propuesta de la iniciativa que se presenta, precisamente está diseñada para elevar a rango Constitucional estos derechos y garantizar de forma eficaz el derecho a la gratuidad de la educación, a la salud y al bienestar en los adultos mayores.

Los derechos sociales que se busca garantizar esta iniciativa son: 1) La Pensión Universal para Adultos Mayores; 2) Apoyos Económicos para Personas con Discapacidad; 3) Becas de estudio para personas en situación de vulnerabilidad o pobreza.

#### 1) Adultos mayores

Se establece, en el párrafo tercero del artículo 4o., la obligatoriedad por parte del Estado mexicano de dotar de una pensión universal a los adultos mayores de 68 años y de 65 años en el caso de la población indígena y afroamericana.

#### 2) Personas con discapacidad

Se añade, en el párrafo cuarto del mismo artículo, la obligación del Estado para garantizar el otorgamiento de apoyos económicos a niñas, niños y adolescentes, así como a jóvenes de hasta veintinueve años que tienen discapacidad permanente. En el caso de la población indígena y afroamericana que tenga discapacidad permanente, este apoyo se otorgara hasta los sesenta y cuatro años.

Así se garantiza la vigencia efectiva y respeto irrestricto de los derechos de las niñas, niños, jóvenes e indígenas con discapacidad permanente.

Muchos de sus derechos no se cumplen porque más de la mitad de las personas en esa situación se encuentran en pobreza en nuestro país.

Con este apoyo el gobierno de México refrenda su compromiso firme para eliminar las barreras de exclusión, discriminación y racismo que enfrentan millones de mexicanos y que no les permiten ejercer plenamente sus derechos económicos y sociales.

### 3) Becas de estudio

Se pretende reformar el párrafo noveno, para que el Estado garantice el otorgamiento de becas educativas a los niños, jóvenes y adultos hasta de veintinueve años que se encuentren inscritos en escuelas públicas y en una situación de vulnerabilidad.

La modificación que se plantea al párrafo noveno del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene como objetivo tiene fortalecer una educación inclusiva, equitativa y de calidad, para que las nuevas generaciones tengan la oportunidad de desarrollar capacidades y mejorar sus condiciones de vida y que la educación deje de ser un privilegio de unos cuantos, sea un derecho efectivo de todas y todos los niños y jóvenes.

Lo que se busca es contribuir a la protección del Derecho a la Educación y al desarrollo humano, disminuyendo el nivel de deserción escolar mediante el otorgamiento de Becas educativas a los niños, jóvenes y adultos que se encuentren inscritos en escuelas públicas y en una situación de vulnerabilidad.

### 4) Suficiencia presupuestal

La adición de un párrafo décimo cuarto garantiza el ejercicio real de estos ciudadanos y de la obligación del Estado Mexicano para otorgarlos, al establecer que “Las pensiones para adultos mayores, los apoyos económicos a niñas, niños, adolescentes, jóvenes e indígenas o afromexicanos con discapacidad permanente, y becas educativas a los niños, jóvenes y adultos hasta de veintinueve años que se encuentren inscritos en escuelas públicas y en una situación de vulnerabilidad, serán garantizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en ningún caso podrán ser menores a las establecidas en el año anterior”.

Para su mejor comprensión se presenta el siguiente cuadro comparativo:

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

| Redacción actual de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  | Propuesta de la Iniciativa   |
|--|--|
| <b>Artículo 4o.-</b> La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.   | <b>Artículo 4o.-</b> La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.   |
| Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.   | Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.   |
| Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.   | Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. <b>Los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en la República Mexicana tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad de una Unidad de Cuenta vigente. Para el caso de los adultos mayores indígenas y los afromexicanos, este derecho comenzará a los sesenta y cinco años.</b>   |
| Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. | Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. <b>El Estado garantizará el otorgamiento de apoyos económicos a niñas, niños y adolescentes, así como a jóvenes de hasta veintinueve años que tienen discapacidad permanente. En el caso de la población indígena y afromexicana que tenga discapacidad permanente, este apoyo se otorgará hasta los sesenta y cuatro años.</b> |

|  |  |
|--|--|
| Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.   | Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.   |
| Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. | Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. |
| Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.   | Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.   |
| Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.   | Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.   |
| En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución,  | En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las  |

|  |   |
|--|---|
| <p><u>seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.</u></p> <p>Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.</p> <p>El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.</p> <p>Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.</p> <p>Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.</p> | <p>políticas públicas dirigidas a la niñez. <b>El Estado garantizará el otorgamiento de becas educativas a los niños, jóvenes y adultos hasta de veintinueve años que se encuentren inscritos en escuelas públicas y en una situación de vulnerabilidad.</b></p> <p>Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.</p> <p>El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.</p> <p>Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.</p> <p>Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte. Corresponde al Estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.</p> <p>Las pensiones para adultos mayores, los apoyos económicos a niñas, niños, adolescentes, jóvenes e indígenas o afromexicanos con discapacidad permanente, y becas educativas a los niños, jóvenes y adultos hasta de veintinueve años que se encuentren inscritos en escuelas públicas y en una situación de vulnerabilidad, a que se refieren</p> |
|  | <p>este artículo, serán garantizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en ningún caso podrán ser menores a las establecidas en el año anterior.</p>   |

En suma, podemos decir que la iniciativa que se pone a consideración, se inscribe en el marco del Constitucionalismo Social que México inicio, como un movimiento filosófico, político y jurídico, y que debe recuperar para el beneficio de sus habitantes.

Por el bien de México, primero los pobres.

Por las consideraciones expuestas, someto a la consideración del pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por la que se reforman los párrafos tercero, cuarto y noveno; y se adiciona un párrafo décimo cuarto al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los párrafos tercero, cuarto y noveno; y se adiciona un párrafo décimo

cuarto al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o. ...**

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará. **Los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en la República Mexicana tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad de una Unidad de Cuenta vigente. Para el caso de los adultos mayores indígenas y los afromexicanos, este derecho comenzará a los sesenta y cinco años.**

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. **El Estado garantizará el otorgamiento de apoyos económicos a niñas, niños y adolescentes, así como a jóvenes de hasta veintinueve años que tienen discapacidad permanente. En el caso de la población indígena y afromexicana que tiene discapacidad permanente este apoyo se otorgará hasta los sesenta y cuatro años.**

...

...

...

...

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. **El Estado garantizará el otorgamiento de becas educativas a los niños, jóvenes y adultos hasta de veintinueve años que se encuentren inscritos en escuelas públicas y en una situación de vulnerabilidad.**

...

...

...

...

**Las pensiones para adultos mayores, los apoyos económicos a niñas, niños, adolescentes, jóvenes e indígenas o afromexicanos con discapacidad permanente, y becas educativas a los niños, jóvenes y adultos hasta de veintinueve años que se encuentren inscritos en escuelas públicas y en una situación de vulnerabilidad, a que se refieren este artículo, serán garantizadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en ningún caso podrán ser menores a las establecidas en el año anterior.**

### Transitorio

**Único.** El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero del año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### Notas

1 Patricia Bastidas Mora, *El modelo constitucional del Estado social y democrático de derecho, sus desafíos y la constitucionalización del proceso*, Via Iuris, No. 9, julio-diciembre 2009, pp. 45-59.

2 La carta de derechos que el Rey Juan “sin tierra” de Inglaterra otorgó a los nobles ingleses el 15 de junio de 1215, en la cual se comprometía a respetar los fueros e inmunidades de la nobleza y a no disponer la muerte ni la prisión de los nobles ni la confiscación de sus bienes, mientras aquellos no fuesen juzgados por ‘sus iguales.

3 DOF. 30 de diciembre de 1946.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_041\\_30dic46\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_041_30dic46_ima.pdf)

4 DOF 28 enero 1992. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_121\\_28ene92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_121_28ene92_ima.pdf)

5 DOF. 6 de enero de 1992. Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_120\\_06ene92\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_120_06ene92_ima.pdf)

6 Rafael Sánchez Vázquez. “La trascendencia del constitucionalismo social en América Latina (Caso México)”, *Cuestiones Constitucionales*, Revista Mexicana de Derecho Constitucional No. 27, 2012, pp. 251-309.

[https://www.researchgate.net/publication/260774482\\_La\\_trascendencia\\_del\\_constitucionalismo\\_social\\_en\\_America\\_Latina\\_Caso\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/260774482_La_trascendencia_del_constitucionalismo_social_en_America_Latina_Caso_Mexico)

7 “Responsabilidad social del Estado constitucional”, Fix-Zamudio, Héctor y Valadés, Diego (coords.).

8 Boltvinik, Julio y Damián, Araceu, “Introducción. La necesidad de ampliar la mirada para enfrentar la pobreza”.

9 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Censo de Población y Vivienda 2010.

[www.censo2010.org.mx](http://www.censo2010.org.mx).

10 La frase “el conocimiento es poder” es un aforismo atribuido a Sir Francis Bacon (1561-1626), el pensador y filósofo inglés que la formuló originalmente como *Scientia potentia est* (en latín). Sin embargo, Bacon desarrolló más ampliamente la noción de *ipsa scientia potestas est* (“La ciencia misma es el poder”). <https://concepto.de/el-conocimiento-es-poder/#ixzz66CUOu6Fv>

11 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, Educación, pobreza y desigualdad en el bachillerato mexicano. 2011. Documento de Trabajo, núm. 115, 2011. LX Legislatura.

[file:///C:/Users/usuario/Downloads/Pobreza\\_educacion\\_bachillerato\\_docto115%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Pobreza_educacion_bachillerato_docto115%20(1).pdf)

12 Banco Mundial “A Study of Rural Poverty”, en “Mexico, Income Generation and Social Protection for the Poor. (In Four Volumes) Volume IV. Report No. 32867-MX.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/739131468051286100/pdf/328670v40rev.pdf>

13 Banco Mundial. Evolution of Earnings and Rates of Returns to Education in Mexico. Gladys López Acevedo. 2001. <http://documents.worldbank.org/curated/en/438261468773090071/pdf/multi0page.pdf>

14 Organización Mundial de la Salud. Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud. [https://aspaces.org/assets/uploads/publicaciones/e74e4-cif\\_2001.pdf](https://aspaces.org/assets/uploads/publicaciones/e74e4-cif_2001.pdf)

15 Secretaría de Desarrollo Social. Diagnóstico sobre la situación de las personas con discapacidad en México. 2016. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/126572/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Situacion\\_de\\_las\\_Personas\\_Con\\_Discapacidad\\_Mayo\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/126572/Diagnostico_sobre_la_Situacion_de_las_Personas_Con_Discapacidad_Mayo_2016.pdf)

16 Ob. Cit.

17 El Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares del INEGI (MCS-ENIGH, 2014) se levantó durante el periodo del 11 de agosto al 28 de noviembre de 2014. El MCS tiene como objetivo contar con datos sobre ingresos, salud, educación, seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos, alimentación y redes sociales. <https://www.inegi.org.mx/programas/mcs/2014/>

18 <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/discapacidad.aspx?tema=P>

19 Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Mayores en México, febrero 2019.

[https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/INFORME\\_PERSONAS\\_MAYORES\\_19.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/INFORME_PERSONAS_MAYORES_19.pdf)

20 CONAPO, Proyecciones de la Población 2010-2050. Cálculo elaborado a partir de la base de datos Población por sexo y edad a principio de año, 2010-2051. <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>

21 González, Karla Denisse, Envejecimiento demográfico en México: análisis comparativo entre las entidades federativas. México, CONAPO, 2015, pág. 113. [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Envejecimiento\\_demografico\\_en\\_Mexico](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Envejecimiento_demografico_en_Mexico)

22 OCDE, Notas y revisiones de la Política de Pensiones, 2015.

<http://www.oecd.org/els/public-pensions/OECD-Pension-Policy-Notes-Mexico.pdf>

23 CONAPRED-INEGI-CNDH-UNAM-CONACYT, Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Principales resultados, México, 2017. Por primera vez, el INEGI recabó información y da a conocer los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS), que permite reconocer la prevalencia de la discrimi-

minación y sus diversas manifestaciones. La encuesta se realizó en coordinación con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y en sociedad con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). [https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017\\_08.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017_08.pdf)

24 González González, César Alfredo, Demografía del Envejecimiento: Argumentos, problemas, temas no cubiertos y horizontes de investigación en México, en Gutiérrez Robledo, Luis Miguel et al., coordinadores, Derechos Humanos de las personas de la tercera edad. México ante los desafíos del envejecimiento, México, UAM, GIESER, INGER, 2013, p. 301.

25 OCDE, Op. cit.

26 Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 1645. Evaluación de la política pública de atención a las personas adultas mayores. México, 2015, pág. 28.

[https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014\\_1645\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_1645_a.pdf)

27 CEPAL, Los derechos de las personas mayores, Materiales de Estudio y divulgación, Módulo 1 Hacia un cambio de paradigma sobre el envejecimiento y la vejez. Santiago de Chile, 2011, p. 12. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21497/2011\\_Cepal\\_Fnuap\\_Asdi\\_04\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21497/2011_Cepal_Fnuap_Asdi_04_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

28 CNDH. Ob. cit.

29 Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017. Comunicado de prensa número 346/18. 6 de agosto de 2018. Esta encuesta permite reconocer la magnitud de la discriminación (medida de la prevalencia) y sus diversas manifestaciones en la vida cotidiana, conocer a quién o a quiénes se discrimina (y discriminan), los ámbitos donde se presenta este problema con mayor frecuencia y los factores socioculturales que se le relacionan. Identifica además, la percepción que tiene la población sobre la discriminación que viven distintos grupos de la población que por sus características son discriminados.

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017\\_08.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSociodemo/ENADIS2017_08.pdf)

30 [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262\\_210618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf)

31 Ricardo Raphael. Reporte sobre la discriminación en México. 2012. <http://ricardoraphael.com/libros/reportes-sobre-la-discriminacion/>

32 Ídem.

33 (Raphael, 2012a). Ob cit.

34 Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Promulgada 11 de junio de 2003, y reformada al 9 de abril de 2012, el 12 de junio de 2013, el 20 de marzo de 2014 y finalmente 21 de junio de 2018.

35 Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

36 <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=spn>

37 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

<https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

38 Cámara de Diputados. LX Legislatura. Centro de Documentación, Información y Análisis. Acciones Afirmativas.

<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-12-08.pdf>

39 Instituto Iberoamericano del Derecho Procesal Constitucional, Revista Iberoamericana del Derecho Procesal Constitucional, Las acciones afirmativas en los recientes pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos. Implicancias del dato sociológico en el análisis jurisprudencial. Porrúa, 2004, pág.212

40 Publicación Feminista Mensual, FEM, Las acciones afirmativas en la política, año 21, No. 169, abril 1997, Pág. 6

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

Diputada Érika Vanessa del Castillo Ibarra (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 54 DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS ROSALINDA DOMÍNGUEZ FLORES Y DANIEL GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los suscritos, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 y fracción III del artículo 78, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta soberanía la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

En la actualidad, existen 22 entidades federativas que se encuentran con recursos de fondos federales que están siendo observadas por incumplimiento en lo dispuesto en el artículo 17 de la ley de disciplina financiera.

La falta de reglamentación tiene como consecuencia que no existan procedimientos específicos para la atención de casos particulares en la ejecución de los recursos, lo cual podría comprometer seriamente las finanzas públicas de las Entidades Federativas, toda vez que el desfase tal como se encuentra actualmente en la Ley de Disciplina Financiera, obligaría a realizar un reintegro que en el supuesto de realizarse tendría graves consecuencias en el corto plazo generando una compleja problemática financiera, social y jurídica, toda vez que el fin y destino de los recursos al día de hoy en la mayoría de los casos se ha cumplido física y contractualmente de conformidad con la ley de obras públicas.

Asimismo, es importante resaltar que los fondos atienden a las comunidades con los mayores índices de rezago y marginación, así como la complejidad para realizar la supervisión de las obras, por la dispersión y falta de recursos para este rubro.

La presente iniciativa pretende resolver las problemáticas de todos aquellos casos donde a la fecha del presente acuerdo, las obras se encuentren ya comprometidas y devengadas.



Lo anterior, no comprometería ni vulneraría los fines y el espíritu de los fondos, menos aún promueve una ineficiencia en el gasto público federalizado y busca evitar caer una infracción normativa en virtud de que los fines de los recursos públicos, es atender las necesidades de los ciudadanos, estableciendo que en este caso la norma administrativa y su cumplimiento, generan discrepancias en la realidad.

**Cuadro comparativo de la iniciativa:**

| TEXTO VIGENTE   | TEXTO PROPUESTO   |
|---|---|
| <p><b>Artículo 54.-</b> Una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos sólo procederá hacer pagos, con base en el plan de conceptos efectivamente devengados en el año que correspondiera, siempre que se hubieren contabilizado, cubiertos y oportunamente las operaciones correspondientes, hayan estado contempladas en el Presupuesto de Egresos, y se hubiera presentado el informe a que se refiere el artículo anterior, así como los correspondientes al costo financiero de la deuda pública.</p> <p>Las erogaciones previstas en el Presupuesto de Egresos que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, no podrán ejercerse.</p> <p>Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio.</p> <p>Queda prohibido realizar erogaciones al final del ejercicio con cargo a saldos y economías del Presupuesto de Egresos que tengan por objeto evitar el reintegro de recursos a que se refiere este artículo.</p> | <p><b>Artículo 54.-</b> ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Como excepción a lo dispuesto por el párrafo anterior, para el caso de recursos relativos a los Fondos de Aportaciones Federales relacionados a Infraestructura pública, así como de los subsidios que provengan del Ramo general de provisiones salariales y económicas, que sean asignados el año en que el Presidente de la República inicie su encargo, el plazo para devengar erogaciones se extenderá al 31 de diciembre del ejercicio siguiente.</p> <p>...</p> <p>...</p> |
| <b>TRANSITORIOS</b>   |   |
|   | <p><b>PRIMERO.</b> El presente decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>   |
|   | <p><b>SEGUNDO.</b> Se derogan todas las disposiciones contrarias al presente decreto.</p>   |
|   | <p><b>TERCERO.</b> El contenido del presente decreto surtirá sus efectos sobre los recursos relativos a los Fondos de Aportaciones Federales relacionados a infraestructura pública, así como de los subsidios que provengan del Ramo general de provisiones salariales y económicas, asignados a las entidades federativas en los ejercicios fiscales 2017 y 2018.</p>   |

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

**Decreto por el que se adiciona el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

**Artículo Único.** Se adiciona el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

**Artículo 54. ...**

...

Como excepción a lo dispuesto en el párrafo anterior, para el caso de recursos relativos a los Fondos de Aportaciones Federales relacionados a infraestructura pública, así como de los subsidios que provengan del Ramo general de provisiones salariales y económicas, que sean asignados el año en que el Presidente de la República inicie su encargo, el plazo para devengar erogaciones se extenderá al 31 de diciembre del ejercicio fiscal siguiente.

...

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones contrarias al presente decreto.

**Tercero.** El contenido del presente decreto surtirá efectos sobre los recursos relativos a los Fondos de Aportaciones Federales relacionados a infraestructura pública, así como de los subsidios que provengan del ramo general de provisiones salariales y económicas, asignados a las entidades federativas en los ejercicios fiscales 2017 y 2018.

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

**Diputados:** Rosalinda Domínguez Flores, Daniel Gutiérrez Gutiérrez (rúbricas).

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY MINERA, A CARGO DEL DIPUTADO HERIBERTO MARCELO AGUILAR CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, diputado Heriberto Marcelo Aguilar Castillo, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Minera**, en materia de consulta a los pobladores de zonas de explotación minera, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Economía, México se ubica entre los 10 principales productores de 16 diferentes minerales a nivel mundial (y el primer lugar en producción de plata)<sup>1</sup> y según el Anuario Estadístico de la Minería Mexicana de 2017, del Sistema Geológico Mexicano, la producción minera nacional alcanzó un monto de 473.8 mil millones de pesos. Los principales minerales de la producción nacional fueron oro (21.0 por ciento), basalto (16.2 por ciento); cobre (14.7 por ciento), plata (11.7 por ciento), agregados pétreos (9.0 por ciento); caliza (6.1 por ciento), zinc (5.6 por ciento) y arena (1.9 por ciento), siendo mi estado, Sonora, el principal productor de minerales con 33 por ciento de la producción nacional, es decir, una tercera parte, seguidos por Zacatecas con 19 por ciento; Chihuahua con 10 por ciento; Durango con 8 por ciento; y Coahuila con 7.6 por ciento del total<sup>2</sup>.

Sin embargo, en la producción minera se tiene una de las más grandes paradojas de este sistema neoliberal que hemos padecido durante más de tres décadas, pues por un parte se tiene empresas mineras, extranjeras la mayoría, que se han hecho inmensamente ricas con la extracción de nuestros recursos y, por otra parte, comunidades indígenas, poblados y ejidos dueños de las tierras donde se localizan las minas, viviendo en una situación de extrema pobreza.

Dichas comunidades indígenas, poblados y ejidos, por lo regular ni siquiera tienen conocimiento que lo que

está en las entrañas de sus tierras al momento de ser concesionadas por el gobierno federal para la actividad minera y cuando buscan ejercer la defensa de sus derechos son criminalizados o llegan a ser víctimas de actos de violencia. Casos hay muchos, solo por mencionar algunos, están el asesinato en 2012, de Bernardo Vázquez, en San José del Progreso, Oaxaca, líder de la oposición a la mina Fortuna Silver; el desalojo con armas a habitantes de la comunidad La Colorada, municipio de Chalchihuites, Zacatecas, en 2017, por parte de la compañía minera canadiense Panamerican Silver; o las amenazas constantes a los ejidatarios de El Bajío, del municipio de Caborca, donde se localiza una mina de la cual se extrae oro, por una empresa minera de nombre Penmont y contra los ejidatarios de El Sombrerito y Maquipo, situados en el municipio de Álamos, donde también se extrae oro de sus minas, por una empresa denominada como Pan American Silver, por mencionar algunos.

Por otro lado, además de pagar salarios muy bajos a los trabajadores mexicanos, las empresas mineras extranjeras se llevan todos nuestros recursos, dañando el medio ambiente, contaminando ríos, mares y mantos acuíferos. Algunos casos más emblemáticos son: En la minera San Xavier opera fuera de la ley en San Luis Potosí, con la contaminación del aire, la sobreexplotación del acuífero y la amenaza socioambiental ocasionada por el cianuro; en 2015, la minera Santa María ubicada en la carretera Cananea-Ímuris, derramó cerca de 180 metros cúbicos de solución gastada de cobre. Esta misma minera, propiedad del Grupo Fisto, había derramado en 2008, 50 mil toneladas de sales sin tener hasta ahora la certeza si se trata de metales pesados. O el caso del derrame de 10 mil 800 toneladas de residuos químicos en la presa de jales de la mina Dos Señores, ubicada en el municipio de Concordia, Sinaloa.

En 2014, la contaminación en Sonora por parte de la minera Buenavista del Cobre, propiedad de Grupo México, donde 40 mil metros cúbicos de solución de ácido sulfúrico fueron derramados desde la mina de Cananea en aguas del río Bacanuchi en la zona de Río Sonora, pertenecientes a mi distrito electoral. Este hecho fue denominado en su momento por la propia Semarnat y diversos grupos ambientalistas como el peor desastre ecológico de la historia de la minería en México<sup>3</sup>, y hasta la fecha no se ha hecho justicia.<sup>4</sup>

En este sentido, y al realizar indagaciones referentes a la necesidad de generar mecanismos de consulta previa, tenemos la Recomendación General 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de fecha 12 de agosto de 2016; en la que se mencionan los siguientes tópicos:

El derecho a la consulta previa tiene una importancia capital en tanto se encuentra interconectado con la protección de otros derechos colectivos, los derechos culturales y territoriales, derecho a la identidad, a la educación, a la salud, y al idioma, derecho a no ser discriminado con motivo del origen o identidad indígena, derecho a la libre determinación, a la propiedad intelectual, a conservar y reforzar sus propias instituciones, derecho a la consulta previa, libre e informada, y a decidir las prioridades para el desarrollo, por mencionar algunos. En este sentido, la garantía de este derecho es necesaria para la preservación del derecho a la libre autodeterminación, desarrollo sustentable, propiedad ancestral, biodiversidad cultural, identidad cultural, etcétera.”<sup>5</sup>

El mismo documento refiere lo siguiente en cuanto a consulta previa, se debe señalar que si bien hace mención de lo referente a la consulta de los pueblos indígenas, el espíritu que guarda la presente propuesta es en cuanto a consultar a todos los pueblos en donde se lleven a cabo explotaciones mineras en el país.

- La consulta previa en los ordenamientos jurídicos nacionales.

35. La consulta previa, libre e informada, es un derecho que, no obstante, su reconocimiento en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, ha sido adoptado en forma gradual, y su implementación, ha sido incompleta en las entidades federativas. Lo anterior fue uno de los aspectos que se destacaron durante el Foro Derechos Indígenas y Armonización Legislativa (2014) de la Cámara de Diputados, en el cual representantes de diversos pueblos indígenas, manifestaron su preocupación por la inexistencia de un “protocolo reconocido por el gobierno federal para consultar a los pueblos”, añadiendo que no obstante que la consulta es un deber constitucional, existen Estados que aún no le-

gislan al respecto, y en caso de hacerlo, “no hay reglamentación e instituciones que sean capaces de aterrizar o responder al cumplimiento” de este derecho.

36. Con la reforma constitucional de derechos y cultura indígena de 2001, se estableció en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de las autoridades de consultar a los pueblos y comunidades indígenas en materia de educación y en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, al igual que en algunos ordenamientos adjetivos. No obstante este mandato, los esfuerzos por lograr su verdadera efectividad, no han sido suficientes, toda vez que hoy en día, las instituciones responsables de garantizar su cumplimiento, desatienden el carácter previo de la consulta, entre otros aspectos. Esto, al decir de Luis Rodríguez Piñero Royo, se debe a que tales reconocimientos “no siempre se han visto acompañados de reformas de la estructura jurídica y el aparato institucional en los estados con presencia indígena que hagan efectivo este derecho, abriéndose de hecho una distancia entre el discurso y la práctica jurídicas.

37. De conformidad con el artículo 133 de la propia Constitución Federal, las autoridades responsables, tienen el deber de cumplir con lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT y estándares relacionados con la materia, en virtud de la incorporación de los tratados internacionales como parámetro de control de regularidad constitucional y los principios *pro persona* e interpretación conforme. Por otra parte, el principio de transversalidad, establece que los derechos consagrados en los tratados, deben obrar en favor de los pueblos y comunidades indígenas “en todos los ámbitos del sistema jurídico, para crear un enfoque que al analizar el sistema de normas en su totalidad, cumpla con su objetivo, que no es otro que el ejercicio real de sus derechos y la expresión de su identidad individual y colectiva, para superar la desigualdad de oportunidades que tradicionalmente les ha afectado....

38. De esta forma, la Comisión Nacional observa que en el derecho interno se contempla el derecho a la consulta en los siguientes ordenamientos y protocolos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 2o., Apartado A, fracción II; y Apartado B, fracción IX.
- Ley de Planeación: Artículo 1o., fracción IV.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente: Artículo 158, fracción I.
- Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados: Artículo 108, párrafo tercero.
- Reglamento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados: Artículo 54.
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: Artículo 3o., fracción VI.
- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Artículo 7o., inciso a).
- Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Cdi): Artículo 10, fracción XI y artículo 19, fracción VII.
- Reglamento Interno del Consejo Consultivo de la CDI: Artículo 2o., fracciones XVI y XVII y artículo 6o., fracción I.

40. En México, 25 entidades federativas reconocen el derecho a la consulta, ya sea en las constituciones locales o en leyes específicas en materia de derechos indígenas como es el caso de: Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Por otro lado, 7 entidades federativas no contemplan el reconocimiento de este derecho: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Ciudad de México, Tamaulipas, Sinaloa y Zacatecas.

41. Cabe destacar que solo San Luis Potosí y Durango tienen leyes sobre consulta y reconocen a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de

derecho. No obstante lo anterior, esta Comisión Nacional considera deseable, que ambas entidades federativas, analicen y progresivamente integren los parámetros desarrollados en la presente recomendación en el ordenamiento respectivo.<sup>6</sup>

Se destaca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha sostenido que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta: “constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales ancestrales que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen”<sup>7</sup>

En este sentido la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en lo sucesivo CNDH) ha recomendado que debe existir un mecanismo, como la consulta previa a efecto de que, “tengan acceso a un recurso mediante el cual se garantice el respeto de sus derechos frente a las acciones estatales que pueden llegar a conculcárselos, con la finalidad de combatir la discriminación, revertir los patrones históricos de exclusión, preservar su identidad cultural y lograr un verdadero desarrollo sustentable.”<sup>8</sup>

Dentro de los elementos a considerar en cuanto a la consulta, conforme al organismo previamente citado, se tienen que debe ser: previa, libre, informada, de buena fe, con procedimientos culturalmente adecuados, que garanticen la pertinencia cultural, con sujetos a consultar claros y también que los consultores queden definidos y la materia a consultar. Lo anterior considerando el debido contexto, para el caso presentado, sería en el marco de la actividad minera.

Se ha identificado algunas razones por las cuales se transgrede el derecho a la consulta o en su caso se ha obviado, todo en contra de los pueblos, centros de población e identidad cultural de muchos espacios del país. Conforme a la información de la CNDH, se identifican: “falta de interés o voluntad política de parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, ausencia de un marco legislativo adecuado, inconveniencia de los ordenamientos jurídicos nacionales, la prevalencia de intereses económicos, ya que en ocasiones se da prioridad a la utilización del territorio indígena para fines turísticos, la construcción de megaproyectos como en el caso de la minería o explotación de recursos naturales; esto debido a que gran parte de

las comunidades, se encuentran asentadas en sitios de vasta riqueza natural”.<sup>9</sup>

Una de las consecuencias derivadas de la falta de pericia y atención a problemas derivados de la inexistencia de consulta previa lo encontramos en el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 2015:

Las graves violaciones a los derechos humanos en contra de los pueblos y comunidades indígenas en México se dan en dos áreas principales: violencia en el contexto de megaproyectos en tierras y territorios ancestrales **autorizados sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado**; o en el marco de reivindicación de sus tierras, y faltas al debido proceso penal. **En varias ocasiones se han denunciado el otorgamiento de concesiones por parte del Estado a empresas privadas en violación del derecho a la consulta previa.** Como consecuencia de la lucha por sus tierras, también se ha recibido información sobre la criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos de los pueblos indígenas.<sup>10</sup>

En este sentido la CNDH ha recomendado que el Congreso de la Unión abra el debate sobre lo relacionado a la consulta, y contextualizo, que urge hacer este debate en cuanto a temas mineros. Para esta soberanía es imperativo armonizar todos los elementos que coexisten en la actividad minera y contar con un ordenamiento en relación con la producción minera, que fomente esta actividad y que proteja los intereses de habitantes de zonas mineras. La iniciativa de reforma a la Ley Minera que propongo busca, por un lado, que los habitantes de las comunidades aledañas tengan voz en el otorgamiento de concesiones o la revalidación de estas.

El objetivo es que las empresas mineras cuenten con el aval de estas comunidades para recibir la concesión respectiva y operar la extracción de minerales, bajo un arreglo económico conveniente que permita crear un modelo de desarrollo social en las diversas zonas mineras, en beneficio de las comunidades indígenas, poblados y ejidos.

En Morena, somos partidarios de un equilibrio entre el desarrollo económico y el respeto a los ecosistemas, que además beneficie a los pobladores de la región.

En atención a lo anteriormente expuesto y fundado, se someto a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Minera en materia de consulta a los pobladores de zonas de explotación minera**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción VI del artículo 7, se reforma el primer párrafo del artículo 10, se adiciona un inciso e) a la fracción II del artículo 13 BIS, se adiciona un párrafo tercero, recorriendo el subsecuente, del artículo 15; se reforma la fracción VI del artículo 27 y se reforma la fracción II del artículo 37; todos de la Ley Minera, para quedar como sigue:

**Artículo 7.** Son atribuciones de la Secretaría:

I. a V. ...

VI. Expedir títulos de concesión y de asignación mineras, **en los términos de lo dispuesto por el artículo 13 Bis de la presente ley**, al igual que resolver sobre su nulidad o cancelación o la suspensión e insubsistencia de los derechos que deriven de las mismas;

VII. a la XVII. ...

...

**Artículo 10.** La exploración y explotación de los minerales o sustancias a que se refiere el artículo 4, así como de las salinas formadas directamente por las aguas marinas provenientes de mares actuales, superficial o subterráneamente, de modo natural o artificial, y de las sales y subproductos de éstas, únicamente podrá realizarse por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, **pueblos originarios** y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. constitucional reconocidos como tales por las constituciones y leyes de las entidades federativas, y sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesiones mineras otorgadas por la Secretaría.

...

...

...

**Artículo 13 Bis.** Los concursos mediante los cuales se otorguen las concesiones a que se refiere el artículo anterior deberán garantizar las mejores condiciones económicas para el Estado, y se realizarán conforme a lo siguiente:

I. ...

II. Las bases del concurso incluirán, como mínimo:

a) a d) ...

e) **El aval por escrito otorgado por las autoridades de los municipios en donde se busque obtener la concesión.**

**Cuando el terreno se encuentre en un área bajo el régimen ejidal, dicho aval se podrá otorgar a través de un acta de asamblea ejidal.**

**Cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo originario o comunidad indígena a que se refiere el Artículo 2 Constitucional, deberá se expedido por las autoridades tradicionales de dicha comunidad indígena.**

III. ...

...

**Artículo 15.** Las concesiones mineras conferirán derechos sobre todos los minerales o sustancias sujetos a la aplicación de la presente ley.

...

**Para efectos de mantener el aval de las comunidades aledañas, los concesionarios tendrán la obligación entregar por escrito el refrendo del aval que otorgan las autoridades municipales, ejidales o indígenas que hace mención el inciso e) del artículo 13 BIS cada diez años durante la vigencia de la concesión.**

...

**Artículo 27.** Los titulares de concesiones mineras, independientemente de la fecha de su otorgamiento, están obligados a:

I. a III. ...

IV. **Sujetarse y cumplir con las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas, del equilibrio ecológico, protección al ambiente, responsabilidad ambiental, patrimonio cultural y arqueológico; así como respetar los usos, costumbres y la vida comunitaria de los pueblos originarios y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. de la Constitución;**

V. a XIV. ...

...

...

**Artículo 37.** Las personas que beneficien minerales o sustancias sujetas a la aplicación de la presente ley están obligadas a:

I. ...

II. **Sujetarse y cumplir con las disposiciones generales y a las normas oficiales mexicanas aplicables a la industria minero-metalúrgica en materia de seguridad en las minas, del equilibrio ecológico, protección al ambiente, responsabilidad ambiental, patrimonio cultural y arqueológico; así como respetar los usos, costumbres y la vida comunitaria de los pueblos originarios y comunidades indígenas a que se refiere el artículo 2o. de la Constitución;**

III. a VI. ...

#### **Artículo Transitorio**

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

**Notas**

1 Secretaría de Economía. (2018) *Acciones y programas. Minería*. Recuperado el 18 de octubre de 2018 en

<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/mineria>

2 Sistema Geológico Nacional (2017). *Anuario Estadístico de la Minería Mexicana*. Recuperado el 20 de octubre de 2018 en [https://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario\\_2016\\_Edicion\\_2017.pdf](https://www.sgm.gob.mx/productos/pdf/Anuario_2016_Edicion_2017.pdf)

3 Enciso, A. (24 de agosto de 2014) Semarnat: desastre ambiental en Sonora, el peor de la minería en el país. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/>

4 Enciso, A. (24 de agosto de 2014) Semarnat: desastre ambiental en Sonora, el peor de la minería en el país. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/>

5 Véase en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016)

6 Véase en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016)

7 Véase en: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 270/2015. Página 62.

8 Véase en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016)

9 *Ibíd.*

10 Véase en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5447796&fecha=12/08/2016)

Dada en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 3 de diciembre de 2019.

Diputado Heriberto Marcelo Aguilar Castillo (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA TELLO ESPINOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Claudia Tello Espinosa, diputada del distrito VIII por Veracruz de Ignacio de la Llave en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**Objetivo de la iniciativa**

Dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en diversos acuerdos internacionales en materia ambiental suscritos por México, así como por disposiciones constitucionales que reconocen un acceso a un ambiente sano y equilibrado como derecho fundamental y humano; así como brindar la protección jurídica imperante en la materia con el fin de regular las actividades económicas dentro y en las zonas de influencia de las áreas naturales protegidas, que funcionan en nuestro orden jurídico como los espacios donde los ecosistemas son de esencial importancia para el prevalecimiento de un medio ambiente sano y para poder salvaguardar la gran e imponente biodiversidad de la que México goza, el acceso a diversos derechos humanos que son interdependientes con el derecho a un acceso a un medio ambiente sano y equilibrado, así como dar certeza a través de los programas de manejo de cada área natural protegida, ya que contamos con una riqueza de las que pocas naciones alrededor del mundo pueden presumir y eso nos obliga a implementar tantas medidas como sean necesarias para salvaguardar la integridad de nuestra biodiversidad y el acceso a los derechos humanos.

**Exposición de Motivos**

México es un país megadiverso, siendo únicamente doce naciones en todo el mundo con dicho privilegio. Este selecto y reducido grupo de países cerca de 70

por ciento de la diversidad biológica de todo el planeta que la ciencia ha podido conocer,<sup>1</sup> muestra de ello es que México es el país con más reconocimientos en la lista de patrimonios mundiales culturales y naturales de América Latina y el sexto país contando con 34 sitios inscritos en la lista de patrimonio mundial, de los cuales 6 son naturales, 27 culturales y 1 mixto.<sup>2</sup>

Al igual que lo especial que resulta el número de patrimonios inscritos por México, nuestra Nación resalta también por ser el país con mayor diversidad ecológica de América Latina y el Caribe.<sup>3</sup>

La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial y Cultural nace por la imperante necesidad de identificar y proteger los bienes inestimables e irremplazables de cada una de las naciones dado que la pérdida de alguno de éstos sería una pérdida irreparable para toda la humanidad y México posee 6 bienes de tipo natural:

1. Sian Ka'an, Quintana Roo, inscrita como patrimonio natural de la humanidad en 1987.
2. Santuario de ballenas de El Vizcaíno, en Baja California Sur, inscrita como patrimonio natural de la humanidad el 11 de diciembre de 1993.
3. Islas y áreas protegidas del Golfo de California inscritas como patrimonio natural de la humanidad en 2005.
4. Reserva de la biosfera de la Mariposa Monarca, Michoacán, inscrita como patrimonio natural de la humanidad en 2008.
5. Reserva de la biosfera El Pinacate y Gran Desierto de Altar, Sonora, inscritas como patrimonio natural de la humanidad en 2013.
6. Archipiélago de Revillagigedo, inscrita como patrimonio natural de la humanidad en 2016.<sup>4</sup>

Lo anterior refleja la importancia de la biodiversidad en México, no sólo para quienes habitamos en el país, sino que también para el resto del mundo, por ello la importancia de que a tan inmensa riqueza biológica, habrá de responderse con las acciones concretas a fin de mantener y preservar la mayor cantidad e integridad de los ecosistemas que habitan en nuestro territo-

rio porque como ha quedado expuesto, el mantenimiento, la preservación y restauración de los ecosistemas es esencial para México y el mundo por su tan inmensa y valiosa diversidad que alberga.

En cuanto a su diversidad marina, México tiene más de 11 mil kilómetros de costas y un mar territorial que se estima en 231 mil 813 kilómetros cuadrados, el país posee una diversidad marina, única en el mundo, con un mar exclusivo, el Golfo de California con una alta biodiversidad y gran productividad marina.<sup>5</sup>

El ambiente es un derecho que está jurídicamente protegido para el desarrollo y supervivencia del ser humano, derecho del cual se desprenden dos obligaciones, una, para el estado es velar por la utilización racional de los recursos naturales y la creación de normas capaces de hacer frente a los efectos adversos y daños ambientales actuales, lo anterior con el objetivo de garantizar una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Este derecho conlleva dos aspectos, reiterando el primero, es la obligación correlativa de las autoridades para vigilar y garantizar la atención de las regulaciones pertinentes en la materia, el segundo aspecto, es un deber de respeto para todos a preservar la sustentabilidad del entorno ambiental que implica propiciar el desarrollo sustentable, así como la prevención de la contaminación de aguas, suelo y aire y las no afectaciones de éste.<sup>6</sup>

Por ello, la pérdida de la riqueza biológica del mundo y de nuestro país tiene afectaciones directas para el goce de los derechos humanos, dado que los recursos como el agua sería más escasos, el derecho a la salud, por los recursos naturales que la industria de la salud requiere se verían limitados, el derecho a una vivienda adecuada sería mermado, el derecho a una sana alimentación se vería severamente afectado, a pesar de que, en México y el mundo sufre ya de estas afectaciones porque la actividad no moderada de la humanidad para el aprovechamiento de los recursos naturales, la contaminación, la deforestación, así que se agudizarían aún más severas las precariedades y el acceso a los derechos humanos; recobrar la integridad de los ecosistemas puede tomar décadas, siglos o en algunos casos es ya imposible recuperar determinados ecosistemas,<sup>7</sup> lo anterior refleja que las afectaciones que han venido sufriendo el ambiente han sido catastróficas.



El acceso al agua en México y en el mundo ya es un problema, en nuestro país 25 por ciento de los hogares no cuentan con acceso al agua y algunos de quienes si gozan del acceso al agua es de forma aleatoria o debe buscarla por medios propios,<sup>8</sup> por lo que urge detener las actividades humanas que afectan al ciclo natural hidrográfico ya que por las alteraciones que sufre se vuelve más inaccesible el vital líquido, afectando a cientos de campesinos, casas-habitación, empresas por lo que el acceso al agua en cualquiera de los supuestos previstos con anterioridad pueden causar, desempleo, deficiencias en el derecho a una alimentación sana,<sup>8</sup> o migración de las zonas en donde el agua se vuelve inaccesible por el uso y explotación desmedido e irracional del recurso natural.

Poder mantener un ambiente sano y equilibrado es esencial para el acceso a otros derechos humanos, lo anterior ha sido subrayado por algunos de los titulares de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, el relator especial sobre el Derecho a la Alimentación considera que este derecho se ve amenazado por la pérdida de hábitats, derivado de la explotación irracional de los recursos naturales.<sup>9</sup>

Frente lo anterior, las afectaciones y problemáticas que se presentan en el mundo por el mal manejo que han tenido los recursos naturales desde hace años se han comenzado a emprender acciones en favor de la preservación del ambiente, por parte de los Estados así como por parte de la comunidad internacional, el más reciente y trascendente por sus objetivos es el Acuerdo de París que pretende limitar el incremento de la temperatura mundial a un nivel inferior a 2 grados Celsius, el cual México ratificó, el cual también tiene estrecha relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.<sup>10</sup>

Un esfuerzo más de la comunidad internacional consiste en la Metas Aichi, que son 20 centradas en diversas áreas con el objetivo de la preservación ecológica en todo el mundo. La meta 11 dice:

“Para 2020, al menos 17 por ciento de las zonas terrestres y de las aguas interiores y 10 por ciento de las zonas marinas y costeras, especialmente las que revisten particular importancia para la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas, se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas administrados de manera eficaz y equi-

tativa, ecológicamente representativos y bien conectados, y de otras medidas de conservación eficaces basadas en áreas, y estas estarán integradas a los paisajes terrestres y marinos más amplios”.<sup>11</sup> Por ello aun en materia de colaboración internacional México presenta deficiencias en el cabal cumplimiento de los objetivos antes mencionados, dado que actualmente, a la fecha de la presentación de la actual iniciativa, México cuenta aproximadamente con 10 por ciento del territorio nacional bajo el sistema de ANP. **¿México cumplirá esta meta con la legislación ambiental permisiva actual?**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena, mediante la protección más amplia de los derechos humanos, salvaguardar medio ambiente sano, tal es el caso de lo mencionado en los artículos 1o. y 4o., párrafo quinto:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Artículo 4o. ...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. **El Estado garantizará el respeto a este derecho.** El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto en la ley.

**Pues bien, el gran compromiso adquirido por quienes hoy estamos legislando –en todo el país– es el cuidado del medio ambiente; revisar, vigilar todo lo relativo a las minas y al fracking, actividades que, por más que se haya querido ocultar, ha estado dañando el ambiente, tal y como queda demostrado a lo largo del presente documento.**

**Debemos asegurar, por los medios legales a nuestro alcance, el llevar a la realidad el derecho humano de gozar del medio ambiente sano, esta iniciativa lleva ese objetivo.**

## El valor en biodiversidad

México, por ser uno de los países que entra en la categoría de “megadiversos” y gozar de una amplia variedad de los ecosistemas también le queda implícita la tarea de valorar el medio ambiente e implementar herramientas e instrumentos que instruyan a la procuración del medio ambiente y a obtener una nueva relación basada en la sostenibilidad, el equilibrio ecológico y el cuidado máximo de los entornos esenciales para la subsistencia de los ecosistemas.

En México desde hace décadas se han implementado diversos programas con el objetivo de dar cabal cumplimiento a las disposiciones previamente planteadas, uno de ellos y el que es objeto de la presente reforma son las áreas naturales protegidas, que en México han tenido una evolución, actualmente se cuentan en todo el territorio nacional con 182 ANP que abarcan un total de 90 millones 839 hectáreas de terreno, representando 10.6 por ciento<sup>12</sup> del territorio nacional, sus objetivos son muy diversos, entre los que se encuentran:

La preservación de la diversidad biológica, salvaguardar las especies que están en peligro de extinción, amenazadas, endémicas, raras y las sujetas a protección especial, asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, proporcionar un campo adecuado para la investigación científica, así como generar, rescatar y difundir conocimientos que permitan la preservación y aprovechamiento de la biodiversidad del territorio nacional y el aseguramiento de los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, así como artísticos, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.<sup>13,14</sup>

Aunado a los beneficios que causa la conservación de los ecosistemas para el acceso a diversos derechos que causa un medio ambiente sano y equilibrado, el valor turístico y su consecuente derrama económica para las diversas comunidades es muy importante, ejemplo de ello es que el turismo en las ANP aporta una ganancia de más de 556 millones de dólares al año.<sup>15</sup>

## Afectaciones en las ANP

Desde la promulgación de la Ley Minera y después de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se han establecido preceptos legales que

permiten la actividad minera y algunas otras actividades económicas que pueden afectar la integridad y el equilibrio ecológico de forma irreparable, la ubicación de México en número de especies en peligro de extinción es excesivamente alarmante, especies únicas del país están en peligro de extinción, la vaquita marina, el lobo mexicano, el ajolote entre tantas otras, la pérdida en las tres últimas décadas, de la superficie selvática en el país ha caído en más de 30 por ciento; la extensión de los bosques primarios ha mermado en casi 27 por ciento y la vegetación primaria total lo ha hecho en 21.<sup>15</sup> Ante ello cobra mayor relevancia la correcta protección de las ANP dado que son espacios donde se promueve la conservación de los ecosistemas que ahí habitan y pueden ser espacios clave para lograr reducir el número de especies en peligro de extinción y reducir la pérdida de vegetación selvática y otras.

Uno de tantos ejemplos de las afectaciones que reciben las áreas naturales protegidas del país es el reciente incendio en la reserva de Sian Ka'an, que debido a un incendio ha perdido más de dos mil quinientas hectáreas que podrían tardar 200 años en restablecerse, aun cuando esta Área es una Reserva de la Biosfera y Patrimonio Natural de la Humanidad se ha tenido un descuido que ha costado gravemente al patrimonio natural de la humanidad y que demorará siglos en recuperarse de tal siniestro.<sup>16</sup>

La minería es una actividad económica que son de las que causan mayor impacto en el medio ambiente, dado que por su naturaleza extractiva implica la remoción de todas las especies de vegetación que se encuentren donde se harán los trabajos de exploración y extracción, por lo que en consecuencia hay una migración de los animales al ver su hábitat natural destruido, afectando muchas veces el ciclo natural hidrográfico y aunado, liberando gran cantidad de partículas y emisiones tóxicas a la atmósfera en cualquiera de los procesos de la industria.

De las concesiones mineras vigentes a diciembre de 2017, 85.2 se sitúa sobre superficie del territorio con vegetación natural siendo estas zonas con una muy alta integridad ecosistémica (bosques, selvas, matorrales y vegetación hidrófila).<sup>17</sup>

Para el resto de las ANP y sitios Ramsar no se es más favorable, según el SGM (Sistema Geológico Mexicano) 73 de los principales proyectos mineros se sitúan

en las áreas naturales protegidas y sitios Ramsar y en ambos se han concesionado 2.22 millones de hectáreas, equivalentes a 7.2 por ciento de la superficie terrestre nacional.<sup>18</sup>

La última actualización por parte federal revela que hay 25 mil 716 títulos de concesión minera que equivale a 11, 3 del territorio nacional incluso siendo mayor el territorio nacional destinado a la actividad minera que a la preservación de las ANP que ronda en 10 por ciento.<sup>19</sup>

También se tiene el registro de que para 2017 había 14 concesiones mineras en los mares territoriales de México que abarcan 737.6 mil hectáreas de superficie marina.<sup>20</sup> Algunas de las ANP que coinciden con la actividad minera en distintos porcentajes son

1. Rayón, en Michoacán (100 por ciento).
2. Sierra La Mojonera, en San Luis Potosí (86 por ciento).
3. El Chico, en Hidalgo (55 por ciento).
4. Los Mármoles, en Hidalgo (52 por ciento)
5. Sierra de Quila, en Jalisco (50 por ciento).

El Sistema Informático de Sitios Contaminados es el encargado de conocer y registrar a nivel nacional los sitios contaminados que se consideran como pasivos ambientales, en éste registro de sitios altamente contaminados del país se cuentan con 632 sitios, de los cuales 84 corresponden a la actividad minera y 11 se encuentran en áreas naturales protegidas.

No descartando o haciendo menos que para 2010, de las 175 ANP federales que había, 63 presentaban concesiones mientras dentro, 60 tienen concesiones mineras en un perímetro de 10 kilómetros y 29 ANP tienen proyectos mineros en un perímetro de 25 kilómetros, un total de 95 ANP presentan concesiones mineras o proyectos mineros dentro de la superficie decretada o en el perímetro.<sup>21</sup>

#### Programas de manejo

No solamente hay deficiencias en cuanto a lo permisivo que se es dentro y en las zonas de influencia de las

ANP, sino que en el mismo proceso de creación de cada ANP hay deficiencias como lo muestra la CNDH al emitir la recomendación 26/2016 relativa a la falta de emisión y actualizaciones de los programas de manejo de las áreas, que son el mecanismo central para prevenir la pérdida de especies y hábitat en el país; situación que genera violaciones a derechos humanos, como la certeza jurídica, el acceso a un medio ambiente sano, la participación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas respecto a la protección, uso y goce de su propiedad colectiva.

Los programas de manejo pueden convertirse en el marco de referencia del conjunto de la actividad estatal en las ANP, dado que el programa de manejo de un ANP es un instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para su manejo y administración,<sup>22</sup> en mencionado instrumento se determina la zonificación del ANP, que permite ordenar las actividades a realizarse en su territorio, en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, por ello lo imperante de que las ANP cuenten con el programa de manejo lo antes posible y que en tanto se elabora no se permita acción u obra alguna en dicha área que pueda afectar su integridad.

México cuenta con 44 áreas naturales protegidas que han sido incorporadas a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera del Programa el Hombre y la Biosfera de la UNESCO, en la cual México tiene participación desde 1970.<sup>23</sup> Reiterando la importancia de la biodiversidad no únicamente para quienes habitamos en el país, sino para el resto del planeta, también.

#### Consideraciones de las zonas de influencia

Como ha quedado de manifiesto en los renglones previamente escritos, hay deficiencias al interior de las ANP para la plena conservación de los ecosistemas que ahí habitan, el cual es el fin máximo de la figura de las ANP, también, hay deficiencias en la emisión de los programas de manejo que son los lineamientos que regularán las actividades dentro de las ANP, y aún más, la responsabilidad por parte de las autoridades de cualquier nivel de cualquier poder no se limita únicamente a la zona en las ANP y a su programa de manejo; hay una responsabilidad constante y permanente, con el entorno de las ANP del país dado que si bien, se lograrán evitar afectaciones al interior, también las

afectaciones del exterior pueden tener iguales o peores consecuencias para la integridad de los ecosistemas, por ello es necesario establecer periodos de vigilancia constante a las áreas, así como valoraciones constantes de su estado y en caso de detectar afectaciones, poder emprender proyectos que ayuden a la restauración de las afectaciones para así dar mayores márgenes de protección que permitan ampliar la seguridad y equilibrio de los ecosistemas.

Tal es del caso el área de Rayón, que además de estar traslapada a 100 por ciento por concesiones, está rodeada en los primeros 10 kilómetros por concesiones de más de 600 veces la superficie de la ANP, de forma similar, está la sierra La Mojonera, con 86 por ciento de traslapo y rodeada por concesiones de más de 5 veces su extensión, el chico traslapado en un 55 por ciento y rodeado por concesiones que duplican la extensión del ANP.

Otras ANP son traslapadas en bajo porcentaje, pero rodeadas de concesiones relativamente grandes, tal es el caso de playa de Mismaloya, playa El Verde Camacho, cascada de Bassasseachic, Cerro de Garnica y por último hay 32 ANP que no presentan traslapos con concesiones, pero que si las presentan en los 10 kilómetros del perímetro que las rodea, las concesiones que las rodean pueden alcanzar hasta 530 veces la extensión del ANP (playa El Tecuan).

Aun con los diversos acuerdos internos y los convenios suscritos en materia internacional para la protección de las ANP México no ha podido responder con contundencia a la preservación de los ecosistemas de los que puede gozar vastamente, por ello es necesario emprender acciones en la medida de las facultades y competencias de cada autoridad para ampliar el marco de protección jurídico de las áreas que tanto lo requieren siendo que no es únicamente para satisfacer las exigencias de organismos internacionales que se emprendan dichas acciones, sino por el acceso a los derechos humanos que el mantenimiento de la biodiversidad pueden otorgar para cada persona dentro del territorio Nacional e incluso ayudar a la preservación de una sana relación con los recursos naturales para beneficio de todas y todos en el planeta.

Por lo anterior debe reforzarse drásticamente la preservación y cuidado hacia las áreas naturales protegidas que requieren de mayor atención y acciones que

sean determinantes a procurar su integridad y salvaguardar la riqueza biológica de la que sean poseedoras.

Por lo que la responsabilidad que tienen los distintos órdenes de gobierno con la preservación de tan inmensa riqueza biológica es fuerte y apremiante, ya que, por ello es que impera el abonar más a la procuración del ambiente, así como su restauración en cada zona que sea posible para el mejoramiento del ambiente en el territorio nacional y para la plena protección de los derechos humanos.

### Fundamento legal

La proponente, Claudia Tello Espinosa, diputada del distrito VIII por Veracruz de Ignacio de la Llave en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

### Decreto

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

### Texto normativo propuesto

**Único.** Se **reforma** el artículo 49; y se **adiciona** una fracción VI, se **adiciona** el artículo 49 Bis; se **reforma** el artículo 65; se **reforma** el artículo 161; y se **reforma** el artículo 162 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**Artículo 49. En las áreas naturales protegidas, y sus zonas de influencia,** quedará expresamente prohibido

I. Verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo y cualquier clase de cauce, vaso o acuífero, así como desarrollar cualquier actividad contaminante;

II. Interrumpir, rellenar, desecar o desviar los flujos hidráulicos;

III. Realizar actividades cinegéticas o de explotación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres y extracción de tierra de monte y su cubierta vegetal;

IV. Introducir ejemplares o poblaciones exóticas de la vida silvestre, así como organismos genéticamente modificados;

V. Ejecutar acciones que contravengan lo dispuesto en esta ley, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven; y

**VI. Realizar actividades de exploración o explotación del suelo y subsuelo con fines extractivos.**

**Artículo 49 Bis.** Se prohíben actividades económicas, de exploración y/o explotación del suelo y subsuelo con fines extractivos que afecten la integridad de los ecosistemas del área natural protegida en sus zonas de influencia.

**Artículo 65.** La secretaría formulará, dentro del plazo de 6 meses contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, el programa de manejo del área natural protegida de que se trate, dando participación a los habitantes, propietarios y poseedores de los predios en ella incluidos, a las demás dependencias competentes, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en su caso, así como a organizaciones sociales, públicas, y demás personas interesadas.

La secretaría, dentro de los 15 días naturales siguientes a la declaratoria respectiva en el Diario Oficial de la Federación, deberá establecer un perímetro provisional a lo que se prevé sea el ANP con el objetivo de dar seguridad y protección al área en tanto se publica el programa de manejo respectivo, así como lo que se prevé sean sus zonas de influencia.

En la declaratoria del programa de manejo la extensión de cada área natural protegida no podrá ser menor al perímetro provisional que se hubiera decretado.

**En los 6 meses que la secretaría tiene para la publicación del programa de manejo, dentro del perímetro provisional que la secretaría establezca, como en sus zonas de influencia no se permitirán actividades de exploración, explotación de los recursos naturales, obras o modificaciones al área natural protegida que afecte su integridad y el equilibrio de los ecosistemas.**

Una vez establecida un área natural protegida de competencia federal, la secretaría deberá designar al director del área de que se trate, quien será responsable de coordinar la formulación, ejecución y evaluación del programa de manejo correspondiente, **que deberá rendir un informe anual sobre el estado de conservación de cada área natural protegida en colaboración con la secretaría. Dicho informe deberá ser público y si se detectaran afectaciones a la integridad de los ecosistemas solicitará el auxilio de la secretaría que deberá atender la solicitud en un plazo no mayor de 30 días naturales con la finalidad de emprender las acciones necesarias para el mantenimiento y prevalecimiento de la biodiversidad;** lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y las disposiciones que de ella se deriven.

## **Capítulo II Inspección y Vigilancia**

**Artículo 161.** La secretaría **deberá** realizar los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, de forma periódica, así como de las que del mismo se deriven.

**Artículo 162.** Las autoridades competentes **deberán** realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.

Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia.

### Transitorios

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

**Segundo.** Quienes hayan obtenido concesiones no podrán iniciar la fase de exploración en las áreas naturales protegidas.

**Tercero.** Quienes hayan iniciado trabajos de exploración no podrán pasar a la fase de explotación en las Áreas Naturales Protegidas

**Cuarto.** Quienes estén en la fase de exploración no podrán solicitar prórroga para continuar dicha actividad en las áreas naturales protegidas o en su perímetro

**Quinto.** Se derogan las disposiciones que contravengan la presente reforma.

#### Notas

1 Toche, N. (6 de mayo de 2018). “La biodiversidad de México, a un clic”, en *El Economista*, página única.

2 Retomado de Oficina de la UNESCO en México,

<http://www.unesco.org/new/es/mexico/workareas/culture/world-heritage/>

3 Conabio, 1998. La diversidad biológica de México: estudio de país, 1998. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. México.

4 Alejandra Guerrero (2018). “Escenarios naturales que son patrimonio de la humanidad”, de *México Desconocido*. Sitio web: <https://www.mexicodesconocido.com.mx/escenarios-naturales-que-sonpatrimonio-de-la-humanidad.html>

5 Inegi, Agenda estadística de los Estados Unidos Mexicanos. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1983.

6 Comisión Nacional de Derechos Humanos (2016). Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos. México: Zujey García Gasca.

7 EFE (2019). “Reserva natural Sian Ka’an podría tardar 200 años en recuperarse”, en *El Sol de México*, única. N / RM-L (2018). 25

por ciento de hogares en México no tienen acceso a agua potable: CNDH. Aristegui Noticias, única.

8 Asamblea General de las Naciones Unidas, A/67/268. Informe provisional del relator especial sobre el Derecho a la Alimentación. Nueva York, Naciones Unidas, 2012.

9 *Ibidem*.

10 Organización de las Naciones Unidas. Abordar el cambio climático, 2 de agosto de 2019, de ONU. Sitio web:

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-action/>

11 Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, Acuerdos Aichi.

12 Notimex (2019). Áreas naturales protegidas representan 10.6 por ciento del territorio mexicano. 3 de agosto de 2019, de *20 Minutos*. Sitio web:

<https://www.20minutos.com.mx/noticia/252297/0/areas-naturales-protegidas-representan-106-por-ciento-del-territorio-mexicano/>

13 Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

14 Juan E. Bezaury Creel, El valor de los bienes y servicios que las áreas naturales protegidas proveen a los mexicanos. México, The Nature Conservancy-Programa México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2009, 32 páginas.

15 Ignacio Fariza (6 de diciembre de 2017). México pierde en 30 años la tercera parte de sus selvas y la cuarta parte de sus bosques, 3 de agosto de 2019, de *El País*. Sitio web: [https://elpais.com/internacional/2017/12/05/mexico/1512502541\\_704056.html](https://elpais.com/internacional/2017/12/05/mexico/1512502541_704056.html)

16 Notimex (2019). “Controlado en 95 por ciento incendio en reserva de Sian Ka’an”, en *Excélsior*, única.

17 Beatriz Olivera, Aroa de la Fuente, Manuel Llano, Iván Benu-mea, Areli Sandoval y Waldo Terry. (Año 2018). Anuario 2017. Las actividades extractivas en México: minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio. Fundar, 22, 23.

18 Beatriz Olivera, Aroa de la Fuente, Manuel Llano, Iván Benu-mea, Areli Sandoval y Waldo Terry (2017). Anuario 2017. Las actividades extractivas en México: minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio. Fundar, 2019.

19 EFE (2018). Prohibir minería en áreas naturales protegidas, un reto sumamente complicado. Agencia EFE, Única.

20 Beatriz Olivera, Aroa de la Fuente, Manuel Llano, Iván Benu-mea, Areli Sandoval y Waldo Terry (2017). Anuario 2017. Las actividades extractivas en México: minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio. Fundar, 2019.

21 *Ibidem* (18).

22 Artículo 3 Reglamento ANP LGEEPA.

23 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2018). Reservas de la Biosfera, áreas que se preservan, se disfrutan y se aprovechan sustentablemente. 03/08/2019, de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Sitio web:

<https://www.gob.mx/semarnat/es/articulos/reservas-de-la-biosfera-areas-que-se-preservan-se-disfrutan-y-se-aprovechan-sustentablemente?idiom=es>

Ciudad de México, a 3 de diciembre de 2019.

Diputada Claudia Tello Espinosa (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL LÓPEZ CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, Manuel López Castillo, diputado federal en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea legislativa de lo federal la presente iniciativa con pro-

yecto de decreto por el que se reforman la fracción I del artículo 201, el primer párrafo del artículo 202, el primer y tercer párrafo del artículo 203, y el primer párrafo del artículo 205 del Código Nacional de Procedimientos Penales en materia de Procedimiento Abreviado, lo anterior con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

#### Generalidades sobre el procedimiento abreviado

Existen diversos autores que conceptualizan al procedimiento abreviado, entre ellos se destaca el razonamiento del jurista chileno German Hermosilla Arraigada, quien define a la figura como “una forma especial de tramitar y fallar, sumariamente, los hechos que han sido motivo de investigación acusación fiscal y particular dentro de la misma audiencia de preparación, en lugar de serlo al revés del juicio oral, cuya brevísima tramitación le corresponde al juez de garantía, quien además deberá dictar la sentencia definitiva”.<sup>1</sup>

Asimismo, también se ha establecido que el procedimiento abreviado es un mecanismo alternativo al juicio oral, que pretende evitar la realización de estos en un porcentaje alto de los casos, y busca obtener sanciones más rápidas y a menor gasto pecuniario, consistente en la posibilidad de que las partes puedan acordar una forma de procedimiento diverso, y procede a un debate simplificado frente al juez encargado de controlar la investigación, al término del cual pronunciara la sentencia.<sup>2</sup>

#### Planteamiento del problema

El procedimiento abreviado en México se encuentra fundamentado en el artículo 20, apartado A, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra de la norma indica lo siguiente:

**“VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para co-**

**rrroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad.”**

Existe gran consenso por parte de muchos académicos y especialistas del derecho penal mexicano, en que el abreviado es en su génesis constitucional un derecho procesal del imputado (contrario a lo establecido por la doctrina y el derecho comparado), ello debido a que, al dar lectura al precepto constitucional e interpretarlo exegéticamente, a pesar de estar incluido en el apartado de principios del proceso penal, se entiende que los alcances y la naturaleza de esta figura procesal es un derecho,<sup>3</sup> sin embargo, el problema radica en que el **Código Nacional de Procedimientos Penales, en su Libro Segundo, Título I, Capítulo IV, artículos 201, 202, 203 y 205<sup>4</sup>** limita este derecho ya que supedita única y exclusivamente al Ministerio Público a realizar la solicitud de procedimiento abreviado.

**“Artículo 201. Requisitos de procedencia y verificación del juez**

Para autorizar el procedimiento abreviado, el juez de control verificará en audiencia los siguientes requisitos:

**I. Que el Ministerio Público solicite el procedimiento, para lo cual se deberá formular acusación y exponer los datos de prueba que la sustentan. La acusación deberá contener la enunciación de los hechos que se atribuyen al acusado, su clasificación jurídica y grado de intervención, así como las penas y el monto de reparación del daño (...)**

**Artículo 202. Oportunidad**

**El Ministerio Público podrá solicitar la apertura del procedimiento abreviado después de que se dicte el auto de vinculación a proceso y hasta antes de la emisión del auto de apertura a juicio oral (...)**

**Artículo 203. Admisibilidad**

**En la misma audiencia, el juez de control admitirá la solicitud del Ministerio Público cuando verifique que concurren los medios de convic-**

**ción que corroboren la imputación, en términos de la fracción VII del apartado A del artículo 20 de la Constitución. Serán medios de convicción los datos de prueba que se desprendan de los registros contenidos en la carpeta de investigación (...).**

**(...) Si no se admite la solicitud por inconsistencias o incongruencias en los planteamientos del Ministerio Público, éste podrá presentar nuevamente la solicitud una vez subsanados los defectos advertidos.**

**Artículo 205. Trámite del procedimiento**

**Una vez que el Ministerio Público ha realizado la solicitud del procedimiento abreviado y expuesto la acusación con los datos de prueba respectivos, el juez de control resolverá la oposición que hubiere expresado la víctima u ofendido, observará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 201, fracción III, correspondientes al imputado y verificará que los elementos de convicción que sustenten la acusación se encuentren debidamente integrados en la carpeta de investigación, previo a resolver sobre la autorización del procedimiento abreviado. (...)**

**Posible inconstitucionalidad de los artículos 201, 202, 203 y 205 del Código Nacional de Procedimientos Penales**

Arguye Ferrer Mac-Gregor de manera acertada al afirmar que por control difuso en cualquier esfera de aplicación de las normas jurídicas relativas a los derechos humanos, estas deben interpretarse conforme a la Constitución y con los tratados internacionales de la materia,<sup>5</sup> ahora bien, por qué mencionar esta máxima constitucional en la presente iniciativa, es debido a que el procedimiento abreviado permite el ejercicio de dos derechos esenciales, el derecho de defensa, consagrado en el artículo 20, Apartado B, fracción VII de la Carta Magna, y el derecho al debido proceso estipulado en el artículo 14, párrafo segundo de la referida ley suprema.

De esta guisa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos criterios jurisprudenciales, que el control difuso es obligatorio para cual-



quier autoridad, es decir, la indudable prevalencia del supuesto jurídico constitucional por encima de la legislación secundaria, para ello podemos mencionar lo siguiente:

### **Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad**

**De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.<sup>6</sup>**

### **Consideraciones finales**

El último punto a mencionar en esta iniciativa, es un problema que se padece en la praxis penal, ya que quienes postulan en la materia han dejado en claro que por desgracia, la actual redacción de las disposiciones del Código sobre el Procedimiento Abreviado, hacen que se presenten incertidumbres, delitos y actos de corrupción por parte de las fiscalías, esta idea la plasma de mejor manera el excelentísimo yucateco, Érik Pérez Loyo, en su obra *Inconstitucionalidades e incongruencias del Código Nacional de Procedimientos Penales*, y me permito incluir su juicio para efectos de claridad: **Por ahí duele escuchar a algunos fiscales decir: “el abreviado cuesta tanto... tanto para mí y otro tanto para el juez”. Perdón, pero ¿el abreviado no cuesta, es derecho del imputado!, y al ser su derecho no tiene por qué pedir permiso ni pagar para que le den el permiso. Si no, ¿dejemos que los juzgados federales lo decidan!, porque la Constitución ha abierto la puerta a que el abreviado lo solicite el imputado.<sup>7</sup>**

A pesar de que la legislación adjetiva penal ya cuenta con varios años de instrumentación, algunas de sus disposiciones no tienen claridad, carecen de legitimidad y trasgreden derechos fundamentales, hecho totalmente desatinado, puesto que nuestro Código se ostenta de ser una ley totalmente garantista, pero con tales salvedades no puede referirse como tal, es por ello, que desde el poder legislativo debemos subsanar todas y cada una de estas malas premisas.

Por los argumentos esgrimidos, someto a consideración de las y los legisladores que integran esta soberanía, el siguiente

**Decreto por el que se reforman la fracción I del artículo 201, el primer párrafo del artículo 202, el primer y tercer párrafo del artículo 203, y el primer párrafo del artículo 205 del Código Nacional de Procedimientos Penales**

**Único.** Se reforman la fracción I del artículo 201, el primer párrafo del artículo 202, el primer y tercer párrafo del artículo 203, y el primer párrafo del artículo 205 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

**Artículo 201. Requisitos de procedencia y verificación del juez**

Para autorizar el procedimiento abreviado, el juez de control verificará en audiencia los siguientes requisitos:

**I. Que el imputado, su defensor o el Ministerio Público soliciten la apertura del procedimiento,** para lo cual se deberá formular la acusación y exponer los datos de prueba que la sustentan. La acusación deberá contener la enunciación de los hechos que se le atribuyen al acusado, su clasificación jurídica y grado de intervención, así como las penas y el monto de reparación del daño;

II y III. ...

### Artículo 202. Oportunidad

**El imputado, su defensor o el Ministerio Público podrán** solicitar la apertura del procedimiento abreviado después de que se dicte el auto de vinculación a proceso y hasta antes de la emisión del auto de apertura a juicio oral.

...

...

...

...

### Artículo 203. Admisibilidad

En la misma audiencia, el Juez de control admitirá la solicitud **de apertura del procedimiento abreviado** cuando verifique que concurren los medios de convicción que corroboren la imputación, en términos de la fracción VII, del apartado A del artículo 20 de la Constitución. Serán medios de convicción los datos de prueba que se desprendan de los registros contenidos en la carpeta de investigación.

...

Si no se admite la solicitud por inconsistencias o incongruencias en los planteamientos **de quien lo solicite**, éste podrá presentar nuevamente la solicitud una vez subsanados los defectos advertidos.

### Artículo 205. Trámite del procedimiento

**Una vez que se haya realizado la solicitud del procedimiento abreviado y sea expuesta la acusación** con los datos de prueba respectivos, el Juez de control resolverá la oposición que hubiere expresado la víctima u ofendido, observará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 201, fracción III, correspondientes al imputado y verificará que los elementos de convicción que sustenten la acusación se encuentren debidamente integrados en la carpeta de investigación, previo a resolver sobre la autorización del procedimiento abreviado.

...

### Transitorio

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

### Notas

1 Hermosilla, AG (2008) *Nuevo procedimiento penal*. Universidad Central de Chile. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 2008.

2 TSJEO. (2013) Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, Escuela Judicial, Instituto de Investigaciones, 2013.

3 Hidalgo, J. (2017). Cuestiones del procedimiento abreviado. En *Los sujetos del proceso acusatorio* (páginas 410-412). México: Flores.

4 Pérez, E. (2016). Inconstitucionalidad de los artículos 201, 202 y 203 del Código Nacional de Procedimientos Penales. En *Inconstitucionalidades e incongruencias del Código Nacional de Procedimientos Penales* (páginas 9-11). México: Flores.

5 Ferrer Mac-Gregor, E. (2017). *El control difuso de convencionalidad en el Estado constitucionalista*. Noviembre 6, 2019, de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM Sitio web:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2873/9.pdf>

6 SCJN. (2012). Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad. Seminario Judicial de la Federación. Décima Época. De

<https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/160/160589.pdf>

7 Ibídem.

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

Diputado Manuel López Castillo (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 113 Y 151 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL LÓPEZ CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, Manuel López Castillo, diputado a la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los artículos, 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea legislativa la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la fracción XVIII del artículo 113 y el primer párrafo del artículo 151 del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo anterior con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

Debemos dar comienzo al análisis que nos atañe desde la base de qué es lo que entendemos como “naturaleza jurídica”.

Precisemos que hablar de “naturaleza” jurídica forzosamente nos transporta a un plano de filosofía del derecho, pues nos estamos refiriendo a una cuestión abstracta de carácter general y pocas veces conceptualizada, pero generalmente se evoca a la esencia de las cosas, a lo que es algo. Es decir, determina el género jurídico al cual pertenece una institución.

Evidenciamos la antonimia legal partiendo de lo que no es, para arribar a lo jurídicamente correcto.

Definamos pues la naturaleza jurídica de los dos órganos de representación internacional que intervienen en los supuestos jurídicos que se pretenden armonizar conforme a su fundamento y praxis, estos son: **los consulados y embajadas**.

Ambos son órganos de representación internacional pertenecientes a la administración pública centralizada, pues son dependientes la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De acuerdo con la Ley del Servicio Exterior Mexicano en su artículo 1 Bis, fracción IX conceptualiza como “Embajada: la representación permanente del Estado mexicano ante el gobierno de otro país. Sus principales **funciones son de carácter político**”.

Desde esta premisa, el citado precepto jurídico está delimitando perfecta y claramente cuál es la naturaleza jurídica de una embajada, esto es, funciones puramente políticas y no de asistencia o auxilio jurídico.

En contraste, siguiendo el análisis del mismo ordenamiento y numeral, pero abordando ahora la fracción XIX nos presenta como concepto de oficina consular entendiéndose ésta como “La representación del Estado mexicano ante el gobierno de otro país, en la que se realizan de carácter permanente las siguientes funciones: **proteger los intereses de México y de los mexicanos** que se localicen en su circunscripción, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos países y expedir la documentación a mexicanos y extranjeros en términos de la presente ley y su reglamento...”

Reflexionando acerca del articulado expuesto podemos inferir que estos cuerpos del servicio exterior no son sinónimos ni poseen las mismas potestades jurídicas, y tampoco poseen facultades concurrentes en la materia que nos ocupa.

Ahora bien, abordando el marco legal interno, presento el artículo 58 del Reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, que a la letra dice:

**Artículo 58.** Además de las obligaciones consignadas en el artículo 43 de la ley, los titulares de embajadas deberán:

**I.** Defender dignamente el nombre y la imagen de México;

**II.** Coordinar las representaciones del gobierno de México ubicadas en el país de su adscripción;

**III.** Mantener estrecha relación con los mexicanos que radiquen en el país donde se encuentran acreditados;

**IV.** Relacionarse con los distintos sectores de la sociedad del país ante los cuales estén acreditados con los responsables de los medios de comunicación e información y los representantes de los partidos políticos, legalmente establecidos;

**V.** Invitar a funcionarios del gobierno receptor, a personalidades locales, a diplomáticos de otros países, y a otras personas de importancia en sus actividades diplomáticas y sociales;

**VI.** Informar a la Secretaría los nombres de los funcionarios mexicanos que lleguen a su adscripción en comisión oficial y de sus actividades en el lugar;

**VII.** Atender a funcionarios públicos, legisladores y otros representantes mexicanos que lleguen al país de su adscripción, en comisión oficial, independientemente del partido político al que pertenezcan;

**VIII.** Mantenerse informado sobre México y sobre el país donde se encuentren acreditados;

**IX.** Conocer el país en el cual están adscritos y viajar a través del mismo, de acuerdo con el programa de trabajo autorizado;

**X.** Viajar a México al menos una vez al año, para celebrar consultas y actividades inherentes a su función; y,

**XI.** Ejercer las funciones que le confieran las convenciones internacionales en materia diplomática de las que México sea parte y aquellas otras que le sean encomendadas por la Secretaría en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.

De la lectura de los preceptos jurídicos presentados, se desprende que bajo ningún fundamento legal las embajadas se encuentran facultadas o legitimadas para ejercer la encomienda que el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) les impone en los artículos 113, fracción XVIII y 151 párrafo primero, ya que como hemos apuntado son órganos que revisten un carácter político, puesto que poseen la representación de un Estado frente a otro.

Pasando a un plano internacional, debemos tocar la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas suscrita en 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

El primer instrumento internacional referido nos indica en su artículo 3, inciso 1, cuáles son las funciones principales de una misión diplomática, mismas que *grosso modo* son:

- **Representación del Estado acreditante o emisor ante el estado receptor.**
- **Proteger los intereses del Estado acreditante y sus nacionales ante el estado receptor.**
- **Negociar con el gobierno receptor.**
- **Enterarse de las condiciones y evolución de los acontecimientos del estado receptor e informar de ello al gobierno acreditante.**
- **Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar relaciones económicas, culturales y científicas entre ambos estados.**

De nueva cuenta arribamos a la conclusión acerca de la función primordial de una embajada, la cual es, representar a una nación frente a otra, empero que es eminentemente un rol meramente político, y no materia de auxilio jurídico.

En este tenor de ideas, es verdaderamente una urgencia subsanar este desacierto jurídico, homologando la legislación penal vigente con la naturaleza del órgano competente para realizar el deber encomendado en él, es decir, únicamente los consulados, ya que como hemos apreciado esta tarea se encuentra fuera de la esfera jurídica de las embajadas.

En esta misma tesitura resulta vital apuntar que al no encontrarse dicha tarea dentro de sus funciones y facultades otorgadas por la ley, de actualizarse el supuesto, y las embajadas realizar un acto administrativo alejado de una debida fundamentación, nos encontraríamos en presencia de una indudable violación al principio de legalidad, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Que, a decir de nuestro *ad quem* supremo, se trata de una garantía para el derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.

Es irrefutable el derecho que asiste al imputado de **solicitar** que se le informe al **consulado que corresponda** cuando sea detenido, cabe destacar que el derecho que posee todo imputado extranjero es un derecho humanitario el cual no es sinónimo de derecho humano, hacer esta distinción es de vital importancia pues ambos derechos traen connotaciones jurídicas y procesales totalmente distintas.<sup>1</sup>

De una lectura detallada de lo expuesto líneas arriba obtenemos, que el Código Nacional de Procedimientos Penales, en primera instancia podría resultar acertado al establecer la **posibilidad si así lo desea** el imputado, de recibir **asistencia consular**, sin embargo seguidamente tergiversa esta potestad incluyendo a las embajadas como órganos equiparados a los consulados, y posibilitados para prestar este auxilio, lo cual es una falacia, dado que de ejecutar esta encomienda estarían saliéndose de sus facultades establecidas, las cuales no incluyen estas tareas, sino que se constriñen a tareas políticas y no técnicas.

Puntualizando de manera concreta la problemática e implicaciones que representa esta desatinada antonimia podemos mencionar las siguientes<sup>2</sup>:

- **Esta prerrogativa posee una connotación de derecho humanitario, no así de derecho humano.**
- **Por lo anterior su omisión no implica repercusiones procesales.**

- **Su omisión no desemboca en nulidad.**

- **Dado que no tiene repercusiones procesales, podemos subsanar su omisión en cualquier momento procesal.**

Por los argumentos esgrimidos, someto a consideración de las y los legisladores que integran esta soberanía, el siguiente

### **Decreto por el que se reforman la fracción XVIII del artículo 113 y el primer párrafo del artículo 151 del Código Nacional de Procedimientos Penales**

**Único.** Se reforman la fracción XVIII del artículo 113 y el párrafo primero del artículo 151 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

#### **Artículo 113. Derechos del Imputado**

El imputado tendrá los siguientes derechos:

I. a XVII. ...

**XVIII.** A que se informe **al consulado** que corresponda cuando sea detenido, y se le proporcione asistencia migratoria cuando tenga nacionalidad extranjera, y

XIV. ...

...

...

#### **Artículo 151. Asistencia consular**

En el caso de que el detenido sea extranjero, el Ministerio Público le hará saber sin demora y le garantizará su derecho a recibir asistencia consular, por lo que se le permitirá comunicarse **a los consulados** del país respecto de los que sea nacional; y deberá notificar **a los mismos** la detención de dicha persona, registrando constancia de ello, salvo que el imputado acompañado de su defensor expresamente solicite que no se realice esta notificación.

...

### Transitorio

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

#### Notas

1 Pérez, E. (2016). Incongruencia del artículo 113 del Código Nacional de Procedimientos Penales - Incongruencia del artículo 151 del Código Nacional de Procedimientos Penales. En: Inconstitucionalidades e incongruencias del Código Nacional de Procedimientos Penales (pp.149 y 158). México: Flores.

2 Hidalgo, J. (2017). Del Abogado Defensor - Derechos de la Defensa. En: Los Sujetos del Proceso Penal Acusatorio (pp. 268-271). México: Flores

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

Diputado Manuel López Castillo (rúbrica)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY PARA REGULAR LAS ACTIVIDADES DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO; Y SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS, DE LA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES Y DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, PUBLICADO EN EL DOF EL 13 DE AGOSTO DE 2009, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los suscritos, diputadas y diputados, integrantes del Grupo Parlamentario de Partido Morena de la LXIV, Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispues-

to en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración de esta soberanía iniciativa de reforma con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones vigentes del “decreto por el que se expide la Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley de Instituciones de Crédito”, publicado el 13 de agosto de 2009 con sus reformas, permitiéndonos para tal fin exponer a continuación la siguiente

### Exposición de Motivos

Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, mejor conocidas en México como “Cajas Populares”, fueron promovidas en el año de 1951, por el Secretariado Social Mexicano, tienen más de 60 años en que de manera silenciosa, pero consistente, han estado apoyando el desarrollo de muchas familias y comunidades a lo largo y ancho de nuestro país, en muchos casos en las comunidades donde no operaran otras instituciones.

La fortaleza de estas organizaciones como parte del Sistema Financiero Mexicano, consiste en que sus costos de transacción son muy bajos y no tienen problemas de implementación en sus políticas institucionales, dado que se basan en la confianza, en el conocimiento directo de las personas, en la práctica de la ayuda mutua. Cumplen el papel de facilitadores del ahorro y el préstamo, fomentan la cultura del ahorro, la inclusión social y financiera poniendo el servicio al alcance de familias y sectores que no cuentan con otras opciones en similares condiciones y acorde a su condición social de precariedad económica.

En los últimos 20 años han estado impulsado la institucionalización de su propio sector, ya que están conscientes que se requiere orden y disciplina para garantizar entidades seguras, que no pongan en riesgo el ahorro y patrimonio de sus socios, sin embargo, **es necesario evitar una excesiva regulación que las anule como opción para prestar el servicio, dado que su finalidad no es de competencia en el mercado, sino la prestación del servicio.** No persiguen el lucro y no

tienen competencia con otras instituciones financieras del sector bancario o de la intermediación financiera.

Las sociedades cooperativas son generadoras de fuentes de trabajo de manera directa o indirecta, debido a que prestan servicios de ahorro y préstamo en las comunidades donde no hay servicios bancarios o donde otras instituciones no prestan el servicio, por la baja rentabilidad y falta de medios de comunicación para acceder a poblaciones alejadas donde las cooperativas operan por su condición social y con la visión de coadyuvar en la inclusión social y no mercantil o de intermediación para buscar rentabilidad, como las empresas financieras mercantiles.

El sector de ahorro y préstamo integrado por sociedades cooperativas, en este momento atraviesa, dos grandes problemas que es indispensables resolver; por un lado, lograr que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo que se encuentran funcionando puedan continuar realizando operaciones y por el otro, que las que no hagan puedan tener una salida ordenada debidamente tutelada y apoyada para que no generen perjuicios al sector, a sus socios y al orden público.

En las comunidades rurales y colonias periféricas de los centros de población, los pequeños productores, los microempresarios y la población en general requieren servicios adicionales al crédito, tales como servicios de ahorro, liquidación de remesas, pago de servicios, cambio de cheques, servicios de protección social, entre otros.

El ahorro en particular es fundamental para mejorar la condición de vida de la gente, porque les da oportunidades de inversión a fin de proveer para épocas de mayores gastos o dificultades; así como enfrentar dificultades y riesgos de índole diversa.

En las comunidades con menos de 2 mil 500 habitantes, los servicios financieros o de ahorro y préstamo que prestan las cooperativas, no están disponibles, lo que genera un aislamiento geográfico en todos los campos del desarrollo económico y productivo de estas.

Sin instituciones que realicen esta función localizados cerca de las poblaciones, es difícil y costoso acceder a servicios de ahorro, préstamo, remesas, entre otros, quedando los ciudadanos en manos de agiotistas y de

relaciones comerciales abusivas con costos que van más allá del cien por ciento de intereses; por ello las cooperativas se establecen como palanca de desarrollo de las comunidades rurales, considerando que mitigan los riesgos y facilitan la aceleración de la producción y la formación de capital productivo en las familias de escasos recursos.

Es indispensable evitar que la regulación haga que estas organizaciones pierdan su orientación humanista, atendiendo al costo que les ha significado la regulación.

Es necesario apoyar y fortalecer a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo ya existentes, **mediante trabajos de asistencia técnica en materia de mejora, estabilización, saneamiento, fondos de garantía, pero sobre todo que cuenten con un marco legal y regulatorio que les dé certeza y que les ayude a fortalecerse** y no que las aniquile como viene ocurriendo hoy en día debido a una política equivocada de los gobiernos que han precedido, al igual que en muchos otros asuntos de interés nacional.

La Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (en adelante LRASCAP), objeto de esta reforma, fue promulgada en el año 2009, con la finalidad de atender un problema específica, relacionada con el marco regulatorio que antes se había previsto en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, sin embargo, en los hechos no cambiaron muchas cosas dado que el esquema regulatorio sigue siendo prácticamente el mismo ya que está basado en gran medida en los estándares internacionales que contempla Basilea para la banca comercial con riesgo global al prever la regulación de actividades que las cooperativas no realizan por tratarse de ahorro y préstamo exclusivamente entre socios, es decir, se trata de un círculo cerrado muy distinto al de una sociedad mercantil que trabaja con el público en general.

La LRASCAP estableció el proceso transitorio para que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, que no estaban autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria, implementaron una serie de medidas a fin integrar los expedientes que la normatividad regulatoria exige para ser autorizadas, así como los plazos para el cumplimiento de las referidas medidas. El término para presentar la solicitud de autorización ante la Comisión Nacional Bancaria, fue establecido en la Ley hasta el pasado 31 de marzo de 2012.

Sin embargo, debido a las complicaciones que se presentaron en el proceso, de emisión de las normas regulatorias para la integración del Comité Técnico, del Comité de Supervisión, la integración de los expedientes y las medidas administrativas que se implementaron, un gran número de cooperativas se vieron imposibilitadas para integrar los expedientes para presentar la solicitud de autorización antes del 31 de diciembre de 2012 pasado, en las condiciones solicitadas por los órganos reguladores.

Debido a las complicaciones aludidas, tanto el Sector Cooperativo, como las entidades reguladoras, estuvimos conscientes de que dicho término resultaba insuficiente, por ello en el mes de diciembre del año 2012, se impulsó una reforma a la LRASCAP, con la finalidad de ampliar los plazos para consolidar los procesos necesarios para llegar a la autorización de las cooperativas, estableciéndose como plazo máximo para presentar la autorización el día 30 de marzo del año 2014.

Resulta importante destacar que el esquema regulatorio implementado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, fue diseñado a partir de los acuerdos de Basilea I, II, III y IV, especialmente para el sistema bancario comercial, con riesgo sistémico global, mismo que la CNBV le viene implementando a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, cuya actividad no tiene las mismas características que los bancos; esta situación quedó patentizada con la consulta que realizó el Senado de la República al Comité de Basilea en el año 2017, sobre la implementación de los acuerdos referidos a las cooperativas, quienes respondieron de forma categórica que dichos acuerdos fueron diseñados para instituciones bancarias con riesgo sistémico global y no para cooperativas y que además dichas recomendaciones no eran vinculantes para los países participantes de los acuerdos.

El propósito de la reforma es afrontar la problemática que hoy presenta el sector cooperativo de ahorro y préstamo, a más de cinco años de que se venció el plazo para que las sociedades cooperativas con más de 2.5 millones de Udis, presentaran su autorización ante el Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores Focoop, así como la implementación del esquema regulatorio para las sociedades cooperativas de nivel básico, que cuentan con menos de 2.5 millones de Udis, conforme a la Ley en cita, re-

conociendo muchas sociedades que se encuentran en esta situación no midieron el impacto de la regulación en sus indicadores y por otra lado con implementación de la regulación se ha dado una reconfiguración del sector cooperativo, en donde muchas se han fortalecido y otras han venido enfrentado crisis en su viabilidad.

La finalidad es resolver una problemática urgente que se ha venido presentando en las cooperativas que no alcanzaron la autorización, por incumplimientos administrativos menores en el proceso, pero que tienen lo principal que es la viabilidad financiera y que por criterios de la entidad reguladora y la regulación emitida por esta, no les ha permitido que presenten nuevamente el expediente para su autorización bajo el criterio de tabula rasa o borrón y cuenta nueva, violando con ello los derechos humanos reconocidos en la Constitución, conforme a la reforma del año 2011, así como los derechos colectivos y de asociación que tutelan los artículos 9 y 17 constitucional, que representan las sociedades cooperativas, por cierto adelantadas en su existencia como tales al reconocimiento legal en nuestra Carta Fundamental, por ello se propone generar la posibilidad legal de que las sociedades con viabilidad financiera puedan de nueva cuenta solicitar la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, una vez que se revise la legislación y regulación vigente.

Bajo ese mismo orden de ideas es necesario, hacer una revisión completa a la LRASCAP, así como a la regulación derivada de esta, debido a que para la mayoría de las sociedades cooperativas, a excepción de las cuatro más grandes que operan en el país, una vez autorizadas es difícil que puedan sostener en el largo plazo los costos que significan la regulación y resulta incongruente que en el desarrollo de las cooperativas se privilegié en mayor medida la imposición de medidas regulatorias, que el beneficio que este tipo de organizaciones proporcionan a la sociedad y su contribución al desarrollo local y la inclusión social, considerando que no solo están sujetas a la regulación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sino a la de Comisión de Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros, Banco de México, lavado de dinero y de protección de datos personales.

De acuerdo a la estadística publicada por el Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores Focoop, al 31 de diciembre de 2018,



a la fecha se tiene un universo de 526 sociedades cooperativas de nivel básico, pese a que oficialmente se estima que existen alrededor de 800. Según dicha fuente se registran 127 sociedades que tienen activos por 9.5 millones de pesos y se reportan como otros estatus y solo reporta 3 sociedades en proceso de autorización, es decir, que dentro de la cifra que identifican como otros estatus se ubican a las sociedades que pueden ser beneficiadas con la presente reforma, a continuación, se presenta la estadística completa publicada por el referido Focoop.

| ESTATUS                    | SOCAP'S |
|----------------------------|---------|
| AUTORIZADAS                | 157     |
| EN PROCESO DE AUTORIZACIÓN | 3       |
| NIVEL BASICO               | 326     |
| OTROS ESTATUS              | 127     |
| TOTAL                      | 813     |

Además de todo lo anterior la revisión y reforma de la Legislación Cooperativa, resulta oportuna a fin de fortalecer el Programa de Gobierno, que inicio funciones a partir del 1° de diciembre de 2018, que retoma el tema del Cooperativismo y la Economía Social como instrumento para generar el empleo y la inversión a fin de alcanzar el crecimiento estimado, además de la propuesta de formar cooperativas de ahorro y préstamo con los actores del programa sembrando vida que se impulsa en los Estados de Tabasco, Veracruz y Chiapas.

La propuesta que se formula, se contrasta a continuación con el ordenamiento vigente, para su mejor comprensión

| TEXTO VIGENTE DEL DECRETO por el que se reforma la Ley para Regular las Actividades de Ahorro y Préstamo, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley de Instituciones de Crédito, publicado el 13 de agosto de 20019 en el Diario Oficial de la Federación con sus reformas | PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LOS ARTICULOS TRANSITORIOS DEL ARTICULO PRIMERO, del Decreto por el que se expide la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley de Instituciones de Crédito, publicado el 13 de agosto de 20019 en el Diario Oficial de la Federación con sus reformas |
|---|---|
| PRIMERO.- Las Sociedades Cooperativas de cualquier tipo que a la fecha de entrada en vigor de este Decreto realicen operaciones que impliquen la captación de recursos de sus Socios para su colocación entre éstos, deberán registrarse ante el Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo a más tardar el 31 de enero de 2014.                       | PRIMERO.- Las Sociedades Cooperativas de cualquier tipo que a la fecha de entrada en vigor de este Decreto realicen operaciones que impliquen la captación de recursos de sus Socios para su colocación entre éstos, deberán registrarse ante el Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, dentro del plazo de 60 días hábiles contados a partir de que sea publicada la reforma integral que realice el Congreso de la Unión a la Ley.          |
| Tratándose de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo que hubieren sido autorizadas para organizarse y funcionar como tales por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la propia Comisión deberán efectuar ante el Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la propia Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, el               | ...   |

|  |   |
|--|---|
| registro señalado en el párrafo anterior, sin que para ello se requiera de la solicitud de la Sociedad Cooperativa de ahorro.  |   |
| TERCERO.- Las Sociedades Cooperativas de cualquier tipo, distintas a las señaladas por el Artículo Segundo Transitorio anterior, cuyo monto total de activos rebase el equivalente en moneda nacional a 2'500,000 UDIS que a la fecha de entrada en vigor de este Decreto realicen operaciones que impliquen la captación de recursos de sus Socios para su colocación entre éstos y no hubiesen presentado una solicitud de autorización ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tendrán hasta el 31 de marzo de 2014 para constituirse como Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas y solicitar la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para continuar realizando operaciones de ahorro y préstamo, siempre y cuando se ajusten a lo siguiente: | TERCERO.- Las Sociedades Cooperativas de cualquier tipo, distintas a las señaladas por el Artículo Segundo Transitorio anterior, cuyo monto total de activos rebase el equivalente en moneda nacional a 2'500,000 UDIS que a la fecha de entrada en vigor de este Decreto realicen operaciones que impliquen la captación de recursos de sus socios para su colocación entre éstos y no hubiesen presentado una solicitud de autorización ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o hubiese sido rechazada tendrán del plazo 180 días hábiles contados a partir de que sea publicada la reforma integral a la presente Ley, para constituirse como Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas y solicitar la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para continuar realizando operaciones de ahorro y préstamo. El Comité de Supervisión Auxiliar contará con un plazo de 180 días hábiles para emitir el dictamen respecto de aquellas solicitudes que reciba en los términos señalados; dicho plazo correrá a partir de la fecha en que el Comité de Supervisión Auxiliar haya recibido la solicitud, sin que el cómputo de dicho plazo se suspenda por los requerimientos de información o documentación que realice el Comité de Supervisión Auxiliar a la Sociedad solicitante. El plazo anterior podrá ser ampliado por la Comisión por un |

|   |   |
|---|---|
|   | período de 90 días adicionales, cuando el Comité de Supervisión Auxiliar así lo solicite y a juicio de la Comisión se justifiquen las razones para ello. La autorización de referencia podrá solicitarse, siempre y cuando las sociedades mencionadas se ajusten a lo siguiente:  |
| I. La Asamblea General de Socios de la Sociedad de que se trate, a más tardar el 31 de enero de 2014, acuerde llevar a cabo los actos necesarios para constituirse como Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas y obtener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para continuar realizando operaciones de ahorro y préstamo y sujetarse a los términos y condiciones previstos en este Artículo. Dicho acuerdo de la asamblea deberá incluir su consentimiento para que la Sociedad sea evaluada y clasificada, manifestando además que conoce y está de acuerdo con el contenido de la metodología y criterios que se utilicen para efectos de dicha evaluación y clasificación, así como la conformidad de la asamblea respectiva para que la Sociedad asuma las obligaciones que se originen de los programas, en términos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente Artículo. Los órganos de administración de las sociedades deberán adoptar los acuerdos mencionados en el párrafo anterior. | I. La Asamblea General de Socios de la Sociedad de que se trate, en el plazo de 60 días hábiles de publicada la reforma integral, acuerde llevar a cabo los actos necesarios para constituirse como Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas y obtener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para continuar realizando operaciones de ahorro y préstamo y sujetarse a los términos y condiciones previstos en este Artículo. Dicho acuerdo de la asamblea deberá incluir su consentimiento para que la Sociedad sea evaluada y clasificada, manifestando además que conoce y está de acuerdo con el contenido de la metodología y criterios que se utilicen para efectos de dicha evaluación y clasificación, así como la conformidad de la asamblea respectiva para que la Sociedad asuma las obligaciones que se originen de los programas, en términos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente Artículo. Los órganos de administración de las sociedades deberán adoptar los acuerdos mencionados en el párrafo anterior. |
| Las Sociedades Cooperativas que acrediten al Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y   | ...   |

|   |  |
|---|--|
| Préstamo haber dado cumplimiento a lo dispuesto por los Artículos Cuarto Transitorio del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005 y Segundo a Séptimo Transitorios del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y de la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 2007, en la Asamblea General de Socios inmediata siguiente a la fecha de publicación de este Decreto, deberán acordar lo señalado por el primer párrafo de la presente fracción. |  |
| II. Se sometan a una evaluación por parte del Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, a más tardar el 31 de enero de 2014, con base en la metodología y criterios establecidos por el Comité Técnico a que se refiere la propia Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, a fin de que éste efectúe un diagnóstico puntual de la situación financiera, mecanismos de control interno y sistemas de información de las Sociedades Cooperativas, así como para que clasifique a dichas Sociedades Cooperativas en función al cumplimiento de los requisitos mínimos para solicitar la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de   | II. Se sometan a una evaluación por parte del Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, dentro del plazo señalado en el primer párrafo del presente artículo, con base en la metodología y criterios establecidos por el Comité Técnico a que se refiere la propia Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, a fin de que éste efectúe un diagnóstico puntual de la situación financiera, mecanismos de control interno y sistemas de información de las Sociedades Cooperativas, así como para que clasifique a dichas Sociedades Cooperativas en función al cumplimiento de los requisitos mínimos para solicitar la autorización |

|   |  |
|---|--|
| Valores para realizar operaciones de ahorro y préstamo en términos de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.  | de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para realizar operaciones de ahorro y préstamo en términos de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. |
| Las evaluaciones, diagnósticos y clasificaciones a que se refiere el párrafo anterior, las deberá realizar el Comité de Supervisión Auxiliar con la opinión de un consultor, auditor externo, o bien, del área de asistencia técnica de una Federación constituida al amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas, que reúnan los requisitos que al efecto establezca el Comité Técnico a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá ordenar modificaciones a la metodología y criterios establecidos por el citado Comité Técnico, así como objetar la contratación de las personas señaladas cuando incurran en algún conflicto de interés o no se apeguen a la metodología y criterios establecidos. | ...  |
| Al respecto, el citado Comité de Supervisión Auxiliar deberá evaluar a las sociedades, con base en la metodología y criterios que establezca el Comité Técnico a que se refiere la propia Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, a fin de clasificarla en alguna de las categorías siguientes:   | ...  |
| a) Categoría A. Aquellas sociedades que estén en posibilidad de cumplir con los requisitos mínimos para solicitar la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para continuar  | a)...  |

|   |        |
|---|--------|
| realizando operaciones de ahorro y préstamo en términos de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo;   |        |
| b) Categoría B. Aquellas sociedades que requieran de un programa de trabajo en términos de la fracción III del presente Artículo transitorio, que tenga por objeto la adecuación financiera y operativa para estar en posibilidades de cumplir con los requisitos mínimos para solicitar la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para continuar realizando operaciones de ahorro y préstamo en términos de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo;   | b)...  |
| c) Categoría C. Aquellas sociedades que requieran llevar a cabo un proceso de reestructuración que pueda implicar, entre otros aspectos, su fusión con otra Sociedad, su escisión o la transmisión de activos y pasivos, y que además puedan necesitar apoyos financieros, a fin de estar en posibilidad de cumplir los requisitos mínimos para solicitar la autorización a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para continuar realizando operaciones de ahorro y préstamo en términos de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. o | c) ... |
| d) Categoría D. Aquellas sociedades que no estén en posibilidad de cumplir con los requisitos mínimos para poder solicitar la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para continuar realizando operaciones de ahorro y préstamo en términos de la Ley para Regular las Actividades de las   | d) ... |

|  |     |
|--|-----|
| Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Adicionalmente, se podrá clasificar en esta categoría a aquellas sociedades que realicen operaciones que contravengan las Leyes aplicables y que hubiesen generado un detrimento en el patrimonio de la Sociedad.  |     |
| El Comité Técnico a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, en la elaboración de la metodología y criterios señalados en la presente fracción, deberá considerar la regulación de carácter prudencial aplicable a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o las que se encuentren vigentes en términos de las disposiciones transitorias del presente Decreto.  | ... |
| Las Sociedades Cooperativas que, a la entrada en vigor del presente Decreto ya hubiesen sido evaluadas en términos de lo dispuesto por los Artículos Cuarto Transitorio del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005 y Tercero Transitorio del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y de la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 2007, conservarán dicha clasificación, por lo que quedarán exceptuadas del cumplimiento de lo | ... |

|   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| <p>dispuesto por la presente fracción. No obstante lo anterior, las Sociedades Cooperativas que en términos de lo previsto en los Artículos Cuarto y Tercero Transitorios de los Decretos anteriormente señalados, fueron clasificadas en la categoría D, podrán sujetarse al régimen previsto en este Decreto, siempre y cuando acrediten que efectivamente hubiesen suspendido las operaciones que implican captación de recursos y aquellas que contravengan las Leyes aplicables, así como que cumplen con los requisitos de solvencia y viabilidad financiera conforme a la metodología y criterios a que se refiere la presente fracción.</p>   |                                       |
| <p>III. Sujetarse a programas de trabajo con el Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Dichos programas deberán desarrollarse por el referido Comité de Supervisión Auxiliar con la opinión de un consultor, auditor externo, o bien, del área de asistencia técnica de una Federación constituida al amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas, que reúnan los requisitos que al efecto establezca el Comité Técnico a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, y deberán considerar el resultado de las evaluaciones a que se refiere la fracción II.</p> <p>Las Sociedades Cooperativas que se hubiesen sujetado a un programa de asesoría, capacitación y seguimiento en términos de lo dispuesto por los Artículos Cuarto Transitorio del "Decreto por el que se reforman y</p> | <p>III...<br/>...<br/>...<br/>...</p> |

|   |  |
|---|--|
| <p>adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2005 y Tercero Transitorio del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Ahorro y Crédito Popular y de la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 2007, continuarán dando cumplimiento al referido programa, por lo que quedarán exceptuadas de celebrar un nuevo programa con el Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la propia Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.</p> <p>El Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con la opinión de los consultores, auditores o del área de asistencia técnica de que se trate, deberá evaluar de manera periódica el cumplimiento de los programas señalados en los 2 párrafos anteriores, pudiendo emitir recomendaciones o efectuar modificaciones a aquellos que contribuyan a que las Sociedades Cooperativas evaluadas obtengan su autorización en los tiempos previstos en la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, así como modificar la clasificación originalmente asignada,</p> |  |
|---|--|

|   |  |
|---|--|
| <p>como consecuencia de la evaluación periódica antes citada.</p> <p>En el evento de que el señalado Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo detecte algún posible incumplimiento a las obligaciones consignadas en los programas mencionados en el párrafo anterior, deberá notificar este hecho a la Sociedad de que se trate, a fin de que esta en un plazo de 60 días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación, subsane las observaciones respectivas a satisfacción del citado Comité de Supervisión Auxiliar con la opinión de los consultores, auditores o del área de asistencia técnica de que se trate. En caso de que la Sociedad Cooperativa correspondiente no subsane las observaciones formuladas, el propio comité de supervisión auxiliar, considerando la gravedad de los incumplimientos detectados, podrá modificar la clasificación asignada en las categorías C o D señaladas en la fracción II anterior.</p> |  |
| <p>IV. A partir del 1 de enero de 2011, las Sociedades Cooperativas a que se refiere el primer párrafo del presente Artículo transitorio, que no hubieren presentado su solicitud de la autorización ante la Comisión, únicamente podrán realizar las operaciones siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Recibir depósitos de ahorro de sus Socios.</li> <li>b) Otorgar préstamos o créditos a sus Socios dentro de los plazos aplicables a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo en función del tamaño de</li> </ul>   | <p>IV...<br/>a)...<br/>b)...<br/>c)...<br/>d)...<br/>e)...<br/>...<br/>...<br/>...<br/>...<br/>...<br/>...</p> |

|   |  |
|---|--|
| <p>sus activos, en términos de las disposiciones vigentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>c) Efectuar la transmisión de dinero con sus Socios, siempre que en la realización de tales operaciones se sujeten a las disposiciones aplicables en dicha materia, así como que una de las partes, ya sea el ordenante o el beneficiario, sea Socio de la respectiva Sociedad Cooperativa.</li> <li>d) Recibir créditos de entidades financieras nacionales o extranjeras, organismos internacionales y fideicomisos públicos.</li> <li>e) Efectuar la distribución y pago de productos, servicios y programas gubernamentales.</li> </ul> <p>Adicionalmente, las Sociedades Cooperativas a que se refiere la presente fracción, no podrán abrir nuevas sucursales ni incrementar sus activos crediticios en un porcentaje superior al 20 por ciento anual.</p> <p>El Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, con anterioridad a que notifique a alguna Sociedad la clasificación D señalada en el inciso d) de la fracción II anterior, con motivo de los procesos de clasificación previstos en las fracciones II y III anteriores, deberá dar a aviso a las Sociedades Cooperativas respecto de cualquier situación que las pudiera ubicar en la clasificación a que se refiere la citada categoría D, a fin de que la Sociedad de que se trate, en un plazo de 60 días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación del citado aviso, subsane las observaciones respectivas a</p> |  |
|---|--|

satisfacción del propio comité de supervisión auxiliar.

Una vez transcurrido el plazo de 60 días hábiles antes señalado, y notificada la clasificación D señalada en el inciso d) de la fracción II anterior por el Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, las sociedades que en términos de lo previsto en este Artículo hubiesen sido clasificadas en la categoría D referida en el inciso d) de la fracción II anterior, deberán abstenerse de realizar operaciones que impliquen captación de recursos.

El Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo publicará dentro de cada semestre en el Diario Oficial de la Federación y en su página electrónica en la red mundial "Internet", un listado en el que se mencionen las sociedades que cumplan con los requisitos señalados en este precepto y, a partir de marzo de 2010, el resultado de las evaluaciones periódicas a que se refiere la fracción III anterior.

Asimismo, el citado Comité de Supervisión Auxiliar podrá revelar a través de los medios que considere convenientes, la información financiera de las Sociedades Cooperativas a que se refiere el presente Artículo transitorio

Por lo antes expuesto y fundado, sometemos a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma los artículos primero y tercero transitorios del artículo primero del decreto por el que se expide la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley de Instituciones de Crédito, publicado el 13 de agosto de 2009**

**Único: Se reforman el primer párrafo del artículo primero transitorio y primer párrafo del artículo tercero transitorio del artículo primero del decreto por el que se expide la Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley de Instituciones de Crédito, publicado el 13 de agosto de 2009 con sus reformas, para quedar como sigue:**

**Decreto por el que se expide la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Ley de Instituciones de Crédito**

### Transitorios

**Primero.** Las sociedades cooperativas de cualquier tipo que a la fecha de entrada en vigor de este decreto realicen operaciones que impliquen la captación de recursos de sus socios para su colocación entre estos, deberán registrarse ante el Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, **dentro del plazo de 60 días hábiles, contados a partir de que sea publicada la reforma integral que realice el Congreso de la Unión a la Ley.**

...

**Tercero.** Las sociedades cooperativas de cualquier tipo, distintas a las señaladas por el artículo segundo transitorio anterior, cuyo monto total de activos rebase el equivalente en moneda nacional a 2'500,000 Udis que a la fecha de entrada en vigor de este decreto realicen operaciones que impliquen la captación de recursos de sus socios para su colocación entre éstos y no hubiesen presentado una solicitud de autorización ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o hubiese sido rechazada tendrán del **plazo 180 días hábiles contados a partir de que sea publicada la reforma integral a la presente Ley**, para constituirse como Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas y solicitar la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para continuar realizando operaciones de ahorro y préstamo. **El Comité de Supervisión Auxiliar contará con un plazo de 180 días hábiles para emitir el dictamen respecto de aquellas solicitudes que reciba en los términos señalados; dicho plazo correrá a partir de la fecha en que el Comité de Supervisión Auxiliar haya recibido la solicitud, sin que el cómputo de dicho plazo se suspenda por los requerimientos de información o documentación que realice el Comité de Supervisión Auxiliar a la Sociedad solicitante. El plazo anterior podrá ser am-**

pliado por la Comisión por un período de 90 días adicionales, cuando el Comité de Supervisión Auxiliar así lo solicite y a juicio de la Comisión se justifiquen las razones para ello. La autorización de referencia podrá solicitarse, siempre y cuando las sociedades mencionadas se ajusten a lo siguiente:

I. La Asamblea General de Socios de la Sociedad de que se trate, **en el plazo de 60 días hábiles de publicada la reforma integral**, acuerde llevar a cabo los actos necesarios para constituirse como Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas y obtener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para continuar realizando operaciones de ahorro y préstamo y sujetarse a los términos y condiciones previstos en este Artículo. Dicho acuerdo de la asamblea deberá incluir su consentimiento para que la Sociedad sea evaluada y clasificada, manifestando además que conoce y esta? de acuerdo con el contenido de la metodología y criterios que se utilicen para efectos de dicha evaluación y clasificación, así como la conformidad de la asamblea respectiva para que la sociedad asuma las obligaciones que se originen de los programas, en términos de lo dispuesto por las fracciones II y III del presente Artículo.

Los órganos de administración de las sociedades deberán adoptar los acuerdos mencionados en el párrafo anterior.

...

II. Se sometan a una evaluación por parte del Comité de Supervisión Auxiliar a que se refiere la Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, **dentro del plazo señalado en el primer párrafo del presente artículo**, con base en la metodología y criterios establecidos por el Comité Técnico a que se refiere la propia Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, a fin de que éste efectúe un diagnóstico puntual de la situación financiera, mecanismos de control interno y sistemas de información de las Sociedades Cooperativas, así como para que clasifique a dichas Sociedades Cooperativas en función al cumplimiento de los requisitos mínimos para solicitar la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valo-

res para realizar operaciones de ahorro y préstamo en términos de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

...

...

a) a d) ...

...

...

III y IV. ...

### Artículos Transitorios

**Artículo Primero.** La Cámara de Diputados realizará una revisión exhaustiva por conducto de las Comisiones Legislativas a fines a la materia de la Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, la Ley General de Sociedades Cooperativas, regulación secundaria y las demás disposiciones legales, en el plazo de un año a partir de que sea publicado el presente decreto, a efecto de hacer las adecuaciones necesarias que ayuden a fortalecer y dinamizar este sector, a fin de que contribuya a la inclusión social y financiera como lo ha venido haciendo hasta ahora a pesar de los inconvenientes legales que le han impedido potencializar su aporte al desarrollo de la población que no cuenta con el servicio.

**Artículo Segundo.** Para dar margen a lo expuesto en el artículo anterior con la finalidad de analizar y hacer las adecuaciones conducentes para resolver la problemática del sector el honorable Congreso de la Unión.

a) Se suspenden todos los procesos jurídicos administrativos sancionadores implementados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, derivados del proceso de evaluación y clasificación efectuados por el Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores Focoop, a las sociedades cooperativas de nivel básico, tendentes a ordenar su disolución y liquidación, hasta en tanto se emita una nueva regulación

acorde a las reformas a la Ley para regular las Actividades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

b) Se suspenden todos los procesos jurídicos administrativos sancionadores implementados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, derivados de las visitas de investigación efectuadas a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, que no lograron la autorización para operar en los términos de la Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, hasta en tanto se busque por parte del sector y el gobierno federal, una salida ordenada que resuelva la problemática a fin de no afectar a los socios cooperativistas en su patrimonio o bien abrir el proceso para ser autorizadas, si procede, conforme a la regulación que se emita, considerando la problemática sistémica generada por la regulación actual, todo lo anterior sin suspender la supervisión y regulación relacionada con las sociedades cooperativas autorizadas y sujetas a las supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores (Focoop). En este supuesto, para los efectos de la autorización, quedan comprendidas sociedades cuyos procesos ya haya concluido, sin importar el sentido de la resolución, siempre y cuando cumplan con la regulación para ser autorizada.

Las sociedades que se encuentren en los supuestos previstos en el párrafo precedente de salida ordenada o de autorización, lo manifestaran por escrito a la Comisión en el plazo de cuarenta días hábiles posteriores a que se publiquen las modificaciones a las disposiciones generales aplicables a las sociedades cooperativas conforme al en el Diario Oficial de la Federación, conforme al presente decreto, a efecto de que la comisión y el Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores (Focoop) determinen lo procedente conforme a la información financiera y administrativa que se les requiera con arreglo a la ley y a dichas disposiciones.

c) Se suspenden de manera definitiva las averiguaciones o carpetas de investigación que se encuen-

tran radicadas en la Subprocuraduría de Delitos Fiscales y Financieros de la Procuraduría General de la República, en contra de las sociedades cooperativas, de sus socios, directivos o empleados, por los hechos que pudieran ser considerados como delitos previstos en la Ley de Instituciones de Crédito y de ostentación de sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que prevé la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, hasta en tanto se revise el marco regulatorio que les dio origen, sin que puedan considerarse para dichos efectos hechos relacionados con los delitos de otra índole, distintos a los relacionados con la autorización para operar como sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro de la Ciudad de México, a 3 de diciembre de dos mil diecinueve.

**Diputados:** Juan Ángel Bautista Bravo, Marco Antonio Reyes Colín, Sergio Pérez Hernández, Felipe Rafael Arvizu de la Luz, María Guadalupe Edith Castañeda Ortiz (rúbricas).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 8 Y 260 DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

## I. Proemio

Los suscritos y las suscritas, diputados federales, con fundamento en lo dispuesto en los artículo 71, fracción II, y 77, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan a su consideración la presente inicia-

tiva con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados en materia de preservación del debate mediante el respeto al orador, al tenor siguiente:

## II. Planteamiento del problema

Las cámaras legislativas, congresos o parlamentos, son el espacio de representación en el que se llega a la construcción de ideas con base en la exposición de las diversas ideas sobre un tema, en un diálogo.

Este diálogo puede ser ríspido, contrastante, álgido, soso, retórico, técnico, pero precisa de ciertas premisas para poder darse. De entre las varias premisas que requiere el diálogo, destacan el orden, la equidad y el respeto.

Orden. No es posible un diálogo en el que los interlocutores hablen al mismo tiempo, por tanto, un diálogo precisa que los intervinientes tengan su propio tiempo para hablar.

Equidad. No es posible pretender un diálogo en el que las reglas de intervención sean desventajosas para una de las partes. Todos deben disponer del mismo tiempo para el uso de la palabra.

Respeto. Para que se dé el diálogo, es preciso presentar ideas, verter propuestas que puedan ser analizadas, controvertidas, problematizadas y mejoradas. La presentación de adjetivaciones, ofensas, insolencias, agravios, provocaciones, agresiones, ataques, escarnios y maltratos, es una carencia de propuesta y por tanto no puede construir diálogo, sino por el contrario, puede deteriorar las condiciones para que se dé o incluso puede sabotearlo.

Es por ello que las diversas disposiciones normativas de las cámaras y parlamentos, prohíjan la salvaguarda de tales elementos y sanciona la conducta que les transgrede.

En diversas circunstancias ha habido conductas parlamentarias que se acercan a la delgada línea que separa el cumplimiento de la transgresión de estos elementos, pero en la pasada comparecencia del Secretario de Seguridad Pública, Lic. Alfonso Durazo Montaña, el pasado 31 de octubre, un grupo de diputados presentó su punto de vista diverso al secretario, pero cuya efusivi-

dad llevó a acosar, invadir el espacio vital del funcionario y hostigarlo en un acto muy lejano al respeto y por tanto tendente a sabotear el intercambio de ideas y del diálogo mismo.

Es claro que no se trata de la figura del secretario en sí, sino que es el hecho que ejemplifica con mayor claridad la falta de concisión y atingencia de las normas para que en el recinto legislativo se garantice a cualquier orador, las condiciones para que el intercambio de ideas fluya con seguridad.

Es por lo expuesto y fundado, que someto el siguiente proyecto de

## Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Reglamento de la Cámara de Diputados

**Único.** Se reforman las fracciones IV y XVIII del numeral 1 del artículo 8 y el numeral 3 del artículo 260 del Reglamento de la Cámara de Diputados, para quedar como sigue:

### Reglamento de la Cámara de Diputados

Artículo 8.

1. ...

I. a III. ...

IV. Dirigirse con respeto, **corrección, civismo** y cortesía a los demás diputados, diputadas, **funcionarios federales, diplomáticos, representantes de los gobiernos estatales y municipales y en general a cualquier** invitado, con apego a la normatividad parlamentaria;

V. a XVII. ...

XVIII. Retirar cualquier expresión material que haya utilizado para su intervención en el Pleno, una vez que ésta haya concluido y **evitar invadir el espacio vital de los demás oradores, cuando estén en uso de la palabra.**

XIX. a XXI. ...

2. ...

Artículo 260.

1. y 2. ...

3. **La presidencia** ordenará el retiro de las expresiones materiales y **utilizará los medios a su alcance para sancionar la invasión del espacio vital del orador para cumplir** lo dispuesto en la fracción XVIII del artículo 8 de este Reglamento.

4. y 5. ...

### Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la Ciudad de México, el 3 de diciembre de 2019.

**Diputados:** Juan Ángel Bautista Bravo, Felipe Rafael Arvizu de la Luz, María Guadalupe Edith Castañeda Ortiz, Marco Antonio Reyes Colín, Roberto Ángel Domínguez Rodríguez y Sergio Pérez Hernández (rúbricas).

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, PUBLICADO EN EL DOF EL 12 DE ENERO DE 2012, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CARLOS TORRES PIÑA Y ALEJANDRO CARVAJAL HIDALGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los que suscriben, Carlos Torres Piña y Alejandro Carvajal Hidalgo, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional en la LXIV

Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo sexto al artículo octavo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2012, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El 12 de enero de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reforman diversos artículos de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) y que es materia de esta iniciativa el artículo octavo transitorio, publicado el 6 de enero de 1997 (Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, página 51. Recuperado de <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/86\\_010519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/86_010519.pdf)> el 29 de noviembre de 2019).

Esta modificación legal permitió que miles de trabajadores pensionados bajo el amparo de la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) vigente hasta el 30 de junio de 1997, pudieran recibir el total o remanente de las aportaciones y sus rendimientos acumulados hasta el tercer bimestre de 1997 en la Subcuenta de Vivienda Infonavit 1997, ya que con anterioridad a esta reforma legal las aportaciones precitadas, se destinaban al pago de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS, es importante precisar que el artículo octavo transitorio antes de la “reforma” fue declarado inconstitucional por la segunda sala del más alto tribunal en la jurisprudencia que se cita: rubro “**Infonavit el artículo octavo transitorio del decreto por el que se reforma la ley relativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997, transgrede el artículo 123, Apartado A, fracción XII, de la Constitución Federal.** Tesis: 2ª/J.32/2006.

El texto vigente del citado precepto legal dice:

**Octavo.** Los trabajadores que se beneficien bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta



el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de dicha ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la Subcuenta de Vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado.

Los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda a partir del cuarto bimestre de 1997 y sus rendimientos serán entregados en una sola exhibición en los mismos términos y condiciones a los establecidos en el párrafo anterior.

En el caso de los trabajadores que con anterioridad a la entrada en vigor del presente artículo, hubieren demandado la entrega de las aportaciones a que se refiere el párrafo anterior y que hubieren obtenido resolución firme a su favor que aún no hubiere sido ejecutoriada o cuyo juicio aún se encuentre en trámite y se desistan del mismo, dichas aportaciones y sus rendimientos, generados hasta el momento de su traspaso al Gobierno Federal, les deberán ser entregadas en una sola exhibición.

En el caso de los trabajadores que se hayan beneficiado del régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997 durante el periodo que va del primero de julio de 1997 a la fecha en la que entre en vigor el presente artículo, incluyendo aquellos que hayan demandado la entrega de los recursos y hayan recibido resolución en su contra, deberán ser identificados y recibir los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda a partir del cuarto bimestre de 1997 y sus rendimientos, en un máximo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor del presente artículo transitorio, conforme a los procedimientos que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general, que deberá expedir en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente artículo.

La entrega a los trabajadores de los fondos a que se refiere este artículo deberá realizarse a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Dentro del universo de cotizantes y derechohabientes del IMSS, hay un segmento importante que correspon-

de a los trabajadores **sindicalizados** y de **confianza** del citado instituto, los cuales al cumplir con los requisitos establecidos en el contrato colectivo de trabajo obtienen el beneficio de la Jubilación por años de servicio, en sus “**diferentes modalidades**”, lo anterior tiene como antecedente el régimen de Jubilaciones y Pensiones creado en 1966 para los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, que tiene características diferentes al de la Ley del Seguro Social y que aplica para los trabajadores que cotizan en el Apartado A, fracción XII, del artículo 123 constitucional.

El 1 de **mayo de 1992** se creó la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro, antecedente de las Afore, a partir de esa fecha, se establecen aportaciones por parte del empleador, trabajadores y el gobierno federal, las cuales se acumulaban en una cuenta individual; el 23 de mayo de 1996 se promulga la nueva Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, diversificándose las modalidades de inversión, ahorro y manejo de las cuentas individualizadas.

El artículo 190 de la Ley del Seguro Social contempla, devoluciones de los fondos de ahorro para el retiro, acumulados en las cuentas individuales, estableciendo que dichas devoluciones aplican para los trabajadores que “**tengan un plan privado de jubilación establecido por su patrón, o que se derive de una pacto colectivo de trabajo**”, hipótesis que aplica para los fondos de cesantía en edad avanzada y vejez, retiro 97 y SAR, sin que pueda tener alcances claros, por lo que hace a los recursos de Infonavit, los cuales por su naturaleza especial, se rigen por lo establecido en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; para mayor abundamiento se transcriben los articulados:

### **Ley del Seguro Social**

**Artículo 190.** El trabajador o sus beneficiarios que adquieran el derecho a disfrutar de una pensión proveniente de algún **plan establecido por su patrón o derivado de contratación colectiva, que haya sido autorizado y registrado por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro**, debiendo cumplir los requisitos establecidos por ésta, tendrá derecho a que la administradora de fondos para el retiro, que opere su cuenta individual, le entregue los recursos que lo integran, situándolos en

la entidad financiera que el trabajador designe, a fin de adquirir una pensión en los términos del artículo 157 o bien entregándoselos en una sola exhibición, cuando la pensión de que disfrute sea mayor en un treinta por ciento a la garantizada.

### **Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**

**Artículo 40.** Los fondos de la Subcuenta de Vivienda que no hubiesen sido aplicados de acuerdo con el artículo 43 Bis, serán transferidos a las administradoras de fondos para el retiro para la contratación de la pensión correspondiente o su entrega, según proceda, en los términos de lo dispuesto por las Leyes del Seguro Social, en particular en sus artículos 119, 120, 127, 154, 159, 170 y 190, 193 y de los sistemas de ahorro para el retiro, particularmente, en sus artículos 3, 18, 80, 82 y 83. A efecto de lo anterior, el trabajador o sus beneficiarios deberán solicitar al instituto la transferencia de los recursos de la Subcuenta de Vivienda a las administradoras de fondos para el retiro. El instituto podrá convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social los términos y requisitos para simplificar y unificar los procesos para autorizar la disponibilidad de los recursos a que se refiere el párrafo anterior.

El objetivo de esta iniciativa es que **los trabajadores que tengan el beneficio de la jubilación por años de servicio por parte de su empleador o que se deriven de una contratación colectiva, puedan obtener la devolución de los recursos de la Subcuenta de Vivienda Infonavit 1997**, situación que en la actualidad no acontece, un número importante de jubilados del IMSS han presentado demandas en las juntas federales de conciliación y arbitraje para solicitar la devolución de dichos recursos, teniendo que agotar el procedimiento legal, que generalmente tiene una duración de dos años. Las autoridades laborales dictan resoluciones a favor, las cuales son ratificadas por los tribunales colegiados de circuito. Esta reforma legislativa permitiría que las devoluciones se realicen cuando los jubilados por años de servicios lo soliciten de manera administrativa.

El artículo octavo transitorio de la Ley del Infonavit establece de manera clara las hipótesis para la devolución del fondo acumulado en la subcuenta de vivienda

1997, contemplando a los pensionados por cesantía, vejez, viudez, **omitiendo** a los jubilados.

Los pensionados y jubilados sufren la cesación de su trabajo al cumplir los primeros ciertos requisitos que establece la Ley del Seguro Social; y los segundos, al cumplir ciertos requisitos legales y contractuales, satisfaciendo los años de servicio establecidos en el contrato colectivo de trabajo, o en el plan privado de jubilación establecido por la empresa, ambos acumulando un ahorro en la subcuenta de vivienda durante su vida laboral, el cual, debe ser devuelto al trabajador, ya que la finalidad de la subcuenta de vivienda como lo establece el artículo 123 constitucional, Apartado A, fracción XII, es la adquisición de una vivienda. Por ello resulta ilegal dar un trato diferente a los jubilados respecto a los pensionados al no otorgarles los fondos acumulados en la Subcuenta de Vivienda.

Con la reforma al artículo octavo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2012, se atendió la demanda sociales de ex trabajadores para obtener directamente del Infonavit los remanentes y rendimientos de su subcuenta de vivienda sin la necesidad que fueran exigidos por la vía jurisdiccional. Sin embargo, el reclamo social fue atendido sólo parcialmente, ya que no se consideró a los jubilados como supuesto análogo a los pensionados, **resultando violatorio al derecho de los trabajadores jubilados a recibir los fondos acumulados en su subcuenta de vivienda**, máxime que ambos a lo largo de su vida laboral realizaron aportaciones a la multicuada subcuenta.

Por tal motivo es menester hacer una modificación en dicha materia para garantizar que los jubilados puedan recibir las aportaciones realizadas durante su vida laboral a su Subcuenta de Vivienda, **ya que esas aportaciones son propiedad del trabajador**.

Para que la propuesta sea más entendible, se muestra el siguiente cuadro comparativo:

| LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES |  |
|---|--|
| LEY ACTUAL:   | PROPUESTA:   |
| ARTICULOS TRANSITORIOS  | ARTICULOS TRANSITORIOS   |
| OCTAVO. ...<br>...<br>...<br>...<br>...                                   | OCTAVO. ...<br>...<br>...<br>...<br>...<br><br>El trabajador o sus beneficiarios que adquieran el derecho a disfrutar de una jubilación proveniente de algún plan establecido por su patrón o derivado de una contratación colectiva deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado. |
| Sin Correlativo   |  |

Por lo expuesto y fundado, los suscritos someten a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona un párrafo sexto al artículo octavo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2012**

**Único.** Se **adiciona** un párrafo sexto al artículo octavo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2012, para quedar como sigue:

**Octavo.** Los trabajadores que se beneficien bajo el régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997, además de disfrutar de la pensión que en los términos de dicha ley les corresponda, deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la Subcuenta de Vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado.

Los fondos acumulados en la Subcuenta de Vivienda a partir del cuarto bimestre de 1997 y sus rendimientos serán entregados en una sola exhibición en los mismos términos y condiciones a los establecidos en el párrafo anterior.

En el caso de los trabajadores que, con anterioridad a la entrada en vigor del presente artículo, hubieren demandado la entrega de las aportaciones a que se refie-

re el párrafo anterior y que hubieren obtenido resolución firme a su favor que aún no hubiere sido ejecutoriada o cuyo juicio aún se encuentre en trámite y se desistan del mismo, dichas aportaciones y sus rendimientos, generados hasta el momento de su traspaso al Gobierno Federal, les deberán ser entregadas en una sola exhibición.

En el caso de los trabajadores que se hayan beneficiado del régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997 durante el periodo que va del primero de julio de 1997 a la fecha en la que entre en vigor el presente artículo, incluyendo aquellos que hayan demandado la entrega de los recursos y hayan recibido resolución en su contra, deberán ser identificados y recibir los fondos acumulados en la subcuenta de vivienda a partir del cuarto bimestre de 1997 y sus rendimientos, en un máximo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor del presente artículo transitorio, conforme a los procedimientos que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general, que deberá expedir en un plazo máximo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente artículo.

La entrega a los trabajadores de los fondos a que se refiere este artículo deberá realizarse a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; para efectos del párrafo tercero y cuarto de este artículo transitorio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará al instituto los recursos correspondientes.

**El trabajador o sus beneficiarios que adquieran el derecho a disfrutar de una jubilación proveniente de algún plan establecido por su patrón o derivado de una contratación colectiva deberán recibir en una sola exhibición los fondos acumulados en la Subcuenta de Vivienda correspondientes a las aportaciones acumuladas hasta el tercer bimestre de 1997 y los rendimientos que se hubieran generado.**

**Transitorio**

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

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

**Diputados:** Carlos Torres Piña, Alejandro Carvajal Hidalgo (rúbricas).

**Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura**

**Junta de Coordinación Política**

**Diputados:** Mario Delgado Carrillo, presidente, MORENA; Juan Carlos Romero Hicks, PAN; René Juárez Cisneros, PRI; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Izcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, MOVIMIENTO CIUDADANO; Jorge Arturo Argüelles Victorero, PES; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Verónica Beatriz Juárez Piña, PRD.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Laura Angélica Rojas Hernández, presidenta; vicepresidentes, María de los Dolores Padierna Luna, MORENA; Marco Antonio Adame Castillo, PAN; Dulce María Sauri Riancho, PRI; secretarios, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Lizbeth Mata Lozano, PAN; Sara Rocha Medina, PRI; Héctor René Cruz Aparicio, PES; Maribel Martínez Ruiz, PT; Carmen Julieta Macías Rábago, MOVIMIENTO CIUDADANO; Mónica Bautista Rodríguez, PRD; Jesús Carlos Vidal Peniche, PVEM.

**Secretaría General**

**Secretaría de Servicios Parlamentarios**

**Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>