



CÁMARA DE  
DIPUTADOS

LXIV LEGISLATURA

# Gaceta Parlamentaria

Año XXIII

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 11 de febrero de 2020

Número 5455-V

## CONTENIDO

### Iniciativas

- 3** Que adiciona diversas disposiciones de las Leyes General de Turismo, del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y de la Guardia Nacional, en materia de formación, implantación y profesionalización de la policía turística y de la seguridad que debe brindarse al turismo en el territorio nacional, a cargo del diputado Jesús de los Ángeles Pool Moo, del Grupo Parlamentario de Morena
- 31** Que reforma diversas disposiciones de las Leyes del Seguro Social, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en materia de semanas de cotización exigidas para tener acceso a pensión, a cargo de la diputada Idalia Reyes Miguel, del Grupo Parlamentario de Morena
- 41** Que adiciona el título sexto a la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, a cargo de la diputada Juanita Guerra Mena, del Grupo Parlamentario de Morena
- 53** Que adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Juanita Guerra Mena, del Grupo Parlamentario de Morena
- 61** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de corresponsabilidad en el otorgamiento de subsidios a entidades federativas y municipios, a cargo de la diputada Juanita Guerra Mena, del Grupo Parlamentario de Morena
- 71** Que reforma los artículos 4 y 104 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, a cargo de la diputada Juanita Guerra Mena, del Grupo Parlamentario de Morena
- 81** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, y de la Guardia Nacional, a cargo de la diputada Juanita Guerra Mena, del Grupo Parlamentario de Morena
- 91** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, a cargo de la diputada Juanita Guerra Mena, del Grupo Parlamentario de Morena

**Pase a la página 2**

## Anexo V

**Martes 11 de febrero**

- 101** Que reforma diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en materia de trabajo obligatorio de reclusos, a cargo de la diputada Juanita Guerra Mena, del Grupo Parlamentario de Morena
- 117** Que reforma y adiciona los artículos 148 y 150 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, a cargo de la diputada María Teresa Rebeca Rosa Mora Ríos, del Grupo Parlamentario de Morena
- 127** Que adiciona el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo de la diputada Martha Lizeth Noriega Galaz, del Grupo Parlamentario de Morena
- 137** Que reforma los artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social, a cargo de la diputada Mirtha Iliana Villalvazo Amaya, del Grupo Parlamentario de Morena
- 143** Que reforma los artículos 10, 109 y 113 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a cargo del diputado Jorge Luis Montes Nieves, del Grupo Parlamentario de Morena
- 149** Que reforma los artículos 314 y 348 de la Ley General de Salud, a cargo del diputado Ulises García Soto, del Grupo Parlamentario de Morena
- 159** Que adiciona el artículo 42 Bis de la Ley de Aviación Civil, a cargo del diputado Ulises García Soto, del Grupo Parlamentario de Morena



Jui-Morena-24

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE TURISMO, LA LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL EN CUANTO A LA CONFORMACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLICÍA TURÍSTICA Y DE LA SEGURIDAD QUE DEBE BRINDARSE AL TURISMO EN EL TERRITORIO NACIONAL.

El que suscribe, Diputado Federal, **JESUS DE LOS ÁNGELES POOL MOO**, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, Fracción II y artículo 73, fracción XXX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 6, numeral 1, fracción I, y artículo 77, numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta Asamblea la siguiente: **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Turismo, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Guardia Nacional en cuanto a la conformación, implementación y profesionalización de la policía turística y de la seguridad que debe brindarse al turismo en el territorio nacional**, al tenor de la siguiente:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los ingresos obtenidos por el turismo en México han aumentado sostenidamente en los últimos años en el país convirtiéndose este sector en un pilar importante de la economía mexicana, alcanzado cada vez una mayor representación en el Producto Interno Bruto nacional.

El turismo en México representa un 8.7% del Producto Interno Bruto nacional, además, el turismo genera cerca de 4.2 millones de empleos formales, según el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica de Turismo al 2018, lo anterior, significa que nueve de cada 100 empleos formales en el país son generados por el sector turístico.

Desde otra perspectiva desde el 2018, los homicidios dolosos han repuntado en diferentes destinos turísticos, principalmente en las zonas costeras del Caribe mexicano y del Pacífico, en la zona fronteriza del noroeste del país y en el corredor



del Bajío. Si no se atienden oportunamente, estas dinámicas de violencia podrían afectar la bonanza del sector turístico registrada en los últimos años<sup>1</sup>.

Según datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública al 2018, pudo observarse en la frontera norte que los destinos turísticos más afectados por la violencia homicida son Tijuana y Rosarito con tasas de homicidio de 125,2 y 97,5 respectivamente, mientras que de los principales destinos del pacífico con mayores tasas de homicidio figuran Manzanillo, Zihuatanejo y Acapulco con tasas de 111.2, 106.7 y 99.4 respectivamente, en tanto que en los principales destinos del caribe con altas tasas de homicidio, figuran Benito Juárez y Solidaridad con tasas de 63.4 y 50.9 respectivamente.

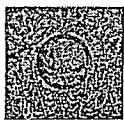
A pesar de que desde el Gobierno Federal se han otorgado recursos específicos para la seguridad en los destinos turísticos, especialmente aquellos de mayor reconocimiento internacional, ello no ha repercutido en una reducción sustantiva de la violencia especialmente de alto impacto, aquella que no solo lastima a la sociedad sino que aleja a potenciales turistas y provoca una elevada percepción de inseguridad que incluso lleva a que otros países se vean obligados a alertar a sus connacionales para evitar viajar o correr ciertos riesgos en algunos destinos.

Ante este panorama no hay mejor promoción que la seguridad; promover un destino sin ofrecer certidumbre ante la creciente inseguridad e impunidad y donde los cuerpos policiales no tienen la preparación necesaria para atender a turistas, puede provocar efectos catastróficos en quienes resulten víctimas circunstanciales, en la espiral de violencia que aqueja ciertas regiones del país.

Son varios estados y municipios que han realizado esfuerzos valiosos, integrando a sus cuerpos policiales, elementos específicos para la seguridad turística, sin embargo estos esfuerzos pueden ser aislados y desarticulados, de una política nacional y estratégica que consolide y profesionalice este propósito, por lo que se pretende entonces, plantear un legítimo interés en la atención, orientación y protección al turista en México.

Por supuesto esta no puede constituirse en una única acción para combatir la inseguridad que aqueja a la población turista que visita nuestros destinos, sino que debe ser parte de un esfuerzo integral que concienta la construcción de un programa estratégico de seguridad turística, tal y como lo implementan periodicamente otros países de la región como Colombia y Costa Rica de la mano de sus instituciones

<sup>1</sup> México Evalúa. Las cuatro regiones turísticas más violentas del país. 10 de abril 2019.



policiales y de turismo, sin dejar de mencionar el apoyo que brinda la OEA (Organización de Estados Americanos) en capacitación y desarrollo de programas estratégicos en seguridad turística.

**Antecedentes legislativos:**

A pesar de las diversas obligaciones en materia de seguridad y de turismo, en nuestro ordenamiento nacional, difícilmente ambos aspectos confluyen salvo por algunas disposiciones básicas señaladas en la Ley General de Turismo y en la Ley de la Guardia Nacional.

La mencionada Ley General de Turismo, establece en el artículo 2, el objeto de la misma, dejando claramente establecido en una de sus fracciones lo siguiente:

*[...] Fracción XV. Establecer las bases para la orientación y asistencia a los turistas nacionales y extranjeros, definiendo sus derechos y obligaciones, y*

La citada Ley General de Tursimo, también señala en su artículo 7 lo relativo a la seguridad en el siguiente tenor:

*[...] Artículo 7. Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:*

*... IX. Analizar y coadyuvar con la Secretaría de Seguridad Pública, en los casos en que se determine que sea necesaria la protección de la integridad física de los turistas;*

Además, respecto al turismo social y la seguridad de este, la Ley General de Turismo establece que:

*[...] Artículo 16. La Secretaría impulsará y promoverá el turismo social, el cual comprende todos aquellos instrumentos y medios, a través de los cuales se otorgan facilidades con equidad para que las personas viajen con fines recreativos, deportivos, educativos y culturales en condiciones adecuadas de economía, seguridad y comodidad.*

En relación a los derechos y obligaciones de los Turistas, la Ley en mención señala:

*[...] Artículo 61. Los turistas, con independencia de los derechos que les asisten como consumidores, tendrán en los términos previstos en esta Ley, los siguientes derechos:*

*...VII. Contar con las condiciones de higiene y seguridad de sus personas y bienes en las instalaciones y servicios turísticos, en los términos establecidos en la legislación correspondiente.*

En este mismo sentido, la Ley de la Guardia Nacional cuenta con escasas menciones relativas a la seguridad en el turismo, mientras que la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública no hace mención alguna al respecto.

En la Ley de la Guardia Nacional, se hace mención a la actuación en zonas turísticas, en las atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional, de la siguiente manera:

*[...] Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:*

*II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:*

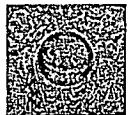
*f. En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;*

Hoy México enfrenta un riesgo enorme de afectación a uno de los principales motores de la economía, el turismo, del cual dependen miles de mexicanos y mexicanas y frente a un marco normativo que no aborda de manera precisa lineamientos que se constituyan en herramientas útiles para enfrentar la problemática de seguridad que hoy afecta a los destinos turísticos y en ellos, a los turistas, quienes a su vez son una de las principales fuentes de ingreso del país.

Es por lo anterior que se proponen diversas disposiciones para darle paso a la policía turística y con esta, a un ámbito especializado de la seguridad enfocada al turismo a fin de estar a la altura del desafío que hoy enfrentan los principales destinos turísticos de México y con ello brindar certeza no solo al país sino a la comunidad internacional respecto de nuestro legítimo interés de proteger a nacionales y extranjeros que visitan el país, bajo los más altos estándares de calidad de atención, profesionalización y capacidad de respuesta.

**Por todos los argumentos anteriores se presenta:**

**El proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Turismo, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Guardia Nacional en cuanto a la conformación, implementación y profesionalización de la policía turística y de la seguridad que debe brindarse al turismo en el territorio nacional.**



Para quedar como sigue:

**Ley General de Turismo:**

---

Se adiciona la fracción XVI al artículo 2.

Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:

I. al XV. ...

**XVI Impulsar la conformación de cuerpos policiales especializados en la prestación de servicios de atención, orientación y protección al turismo;**

Se adiciona la fracción XXII al artículo 3.

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I al XXI. ...

**XXII Policía turística: el cuerpo policial encargado de prestar el servicio de atención, orientación y protección al turismo;**

Se modifica la fracción XV y se adiciona la fracción XVI al artículo 4.

Artículo 4. Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría:

I al XIV. ...

**XV. Participar en programas de prevención y atención a la violencia y el delito que afecta al turista, así como en acciones para la gestión integral de la seguridad en el turismo.**

**XVI. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.**

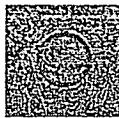
Se modifica la fracción XVIII y se adiciona la fracción XIX al artículo 7.

Artículo 7. Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:

I al XVII. ...

**XVIII. Promover en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana la implementación de la policía turística a fin de prestar el servicio especializado de atención, orientación y protección al turismo;**

**XIX. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.**



Se modifica la fracción XXI y se adiciona la fracción XXII al artículo 9.

**CAPÍTULO III De los Estados y la Ciudad de México**

Artículo 9. Corresponde a los Estados y a la Ciudad de México, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en materia turística, las siguientes atribuciones:

I al XX. ...

**XXI. Llevar a cabo programas de prevención y atención a la violencia y el delito, que afecta al turista, así como en acciones para la gestión integral de la seguridad en el turismo a nivel estatal.**

**XXII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.**

Se modifica la fracción XVII y se adiciona la fracción XVIII al artículo 10.

**CAPÍTULO IV De los Municipios**

Artículo 10. Corresponde a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:

I al XVI. ...

**XVII. Llevar a cabo programas de prevención y atención a la violencia y el delito que afecta al turista, así como acciones para la gestión integral de la seguridad en el turismo a nivel municipal.**

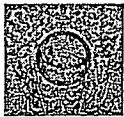
**XVIII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.**

Se adiciona el artículo 74 denominado **CAPÍTULO VIII De la Seguridad Turística**  
**TÍTULO QUINTO. De los Aspectos Operativos**

**CAPÍTULO VIII. De la Seguridad Turística**

Artículo 74. Corresponde a la Secretaría:

I. **Llevar a cabo las acciones necesarias para consolidar la conformación de cuerpos policiales especializados en la atención, orientación y protección de turistas en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, así como con los gobiernos de los Estados, Municipios y la Ciudad de México.**



- II. Realizar estudios e investigaciones en materia de seguridad turística, para fortalecer las acciones de prevención y atención de la violencia y el delito que afecta al turista y al sector turístico.
- III. Participar en la elaboración de programas de profesionalización en seguridad turística y validar la capacitación que se lleve a cabo en materia turística y de atención al turista, a los cuerpos policiales conformados para tal fin.
- IV. Diseñar y ejecutar acciones, programas o convenios de coordinación entre dependencias y entidades de los diversos órdenes de gobierno para la fortalecer la seguridad turística.

**Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública:**

Del **artículo 39**, se adiciona numeral 3, apartado A, fracción II inciso a); se adiciona el numeral 5, apartado A,, fracción II, inciso b) y se adicionan las fracciones XV y XVI del apartado B.

**CAPÍTULO IX De la distribución de competencias**

**Artículo 39.-** La concurrencia de facultades entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:

- A. Corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes:
  - I. Proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;
  - II. Respecto del Desarrollo Policial:
    - a) En materia de Carrera Policial, proponer al Consejo Nacional:
      1. Las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial, conforme a la normatividad aplicable;



2. Los lineamientos para los procedimientos de Carrera Policial que aplicarán las autoridades competentes;
3. **Los lineamientos para los cuerpos policiales especializados, incluyendo la policía turística.**

b) En materia de Profesionalización, proponer al Consejo Nacional:

1. El Programa Rector que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación académica, así como integrar las que formulen las instancias del Sistema;
2. Los procedimientos aplicables a la Profesionalización;
3. Los criterios para el establecimiento de las Academias e Institutos,
4. El desarrollo de programas de investigación y formación académica y
5. **La coordinación con la Secretaría de Turismo, para llevar a cabo la profesionalización en seguridad turística.**

B. Corresponde a la Federación, a las entidades federativas y a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:

I al XIV. ...

**XV. Conformar, implementar y profesionalizar cuerpos policiales especializados en la atención, orientación y protección al turista.**

**XVI. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables.**

Se modifica la fracción XXVIII y se adiciona la fracción XXIX al artículo 40.

Artículo 40.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

I al XXVII. ...

**XXVIII. Atender, proteger y orientar al turista conforme los estandares de profesionalización en seguridad turística**

**XXIX. Los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.**

Se modifica la fracción XVII y se adiciona la fracción XVIII al artículo 47.

**CAPÍTULO III. De las Academias e Institutos**

Artículo 47.- La Federación y las entidades federativas establecerán y operarán Academias e Institutos que serán responsables de aplicar los Programas Rectores de Profesionalización que tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

I al XVI. ...

**XVII. Realizar convenios de colaboración con las Secretarías de Turismo o sus equivalentes en los estados y municipios para consolidar la profesionalización de la policía turística en cada entidad y municipio.**

**XVIII. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.**

Se modifica la fracción IX y se adiciona la fracción X al artículo 48.

Artículo 48.- En materia de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales, la Secretaría tendrá la facultad de proponer a las Instancias de Coordinación de esta ley lo siguiente:

I al VIII. ...

**IX. El diseño de contenidos especializados en coordinación con la Secretaría de Turismo para la profesionalización de la policía turística**

**X. Las demás que establezcan otras disposiciones legales.**

---

**Ley de la Guardia Nacional:**

---

Se modifica la fracción XLIV y se adiciona la fracción XLV al artículo 9.

**Capítulo III Atribuciones y Obligaciones de la Guardia Nacional**

Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

I al XLIII. ...

**XLIV. Conformar y profesionalizar cuerpos policiales especializados en la atención, orientación y protección al turista.**

**XLV. Las demás que le confieran ésta y otras leyes.**

Se adiciona el Artículo 40 Bis.

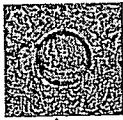
**Artículo 40 Bis. La capacitación y profesionalización de la policía turística o del cuerpo policial que cumple la función de atención, orientación y protección al turista se realizará en coordinación con la Secretaría de Turismo.**

**Se propone:**

Reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Turismo, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Guardia Nacional en cuanto a la conformación, implementación de la policía turística y de la seguridad que debe brindarse al turismo en el territorio nacional.

A continuación, se representa el texto vigente y el texto que se propone:

<b>Ley General de Turismo</b>	
<b>TEXTO VIGENTE</b>	<b>TEXTO PROPUESTO</b>
Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto: I al XIII . ....	Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto: I al XIII . ....
XIV. Establecer las bases para la orientación y asistencia a los turistas nacionales y extranjeros, definiendo sus derechos y obligaciones, y	XIV. Establecer las bases para la orientación y asistencia a los turistas nacionales y extranjeros, definiendo sus derechos y obligaciones, y
XV. Fomentar y desarrollar acciones para diversificar la actividad turística, todas las modalidades turísticas se considerarán como un factor de desarrollo local integrado, apoyando el aprovechamiento de las actividades propias de las comunidades.	XV. Fomentar y desarrollar acciones para diversificar la actividad turística, todas las modalidades turísticas se considerarán como un factor de desarrollo local integrado, apoyando el aprovechamiento de las actividades propias de las comunidades.



	<p><b>XVI. Impulsar la conformación de cuerpos policiales especializados en la prestación de servicios de atención, orientación y protección al turismo;</b></p>
<p>Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I al XIX. ...</p> <p>XX. Turistas: Las personas que viajan temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilicen alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población, y</p> <p>XXI. Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable: Aquellas fracciones del territorio nacional, claramente ubicadas y delimitadas geográficamente, que, por sus características naturales o culturales, constituyen un atractivo turístico. Se establecerán mediante declaratoria específica que emitirá el Presidente de la República, a solicitud de la Secretaría.</p>	<p>Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>I al XIX. ...</p> <p>XX. Turistas: Las personas que viajan temporalmente fuera de su lugar de residencia habitual y que utilicen alguno de los servicios turísticos a que se refiere esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto para efectos migratorios por la Ley General de Población, y</p> <p>XXI. Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable: Aquellas fracciones del territorio nacional, claramente ubicadas y delimitadas geográficamente, que, por sus características naturales o culturales, constituyen un atractivo turístico. Se establecerán mediante declaratoria específica que emitirá el Presidente de la República, a solicitud de la Secretaría.</p> <p><b>XXII. Policía turística: el cuerpo policial encargado de prestar el servicio de atención, orientación y protección al turismo;</b></p>

<p>Artículo 4. Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría:</p> <p>I al XIV. ...</p> <p>XV. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.</p>	<p>Artículo 4. Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría:</p> <p>I al XIV. ...</p> <p><b>XV. Participar en programas de prevención y atención a la violencia y el delito que afecta al turista, así como en acciones para la gestión integral de la seguridad en el turismo.</b></p> <p><b>XVI. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.</b></p>
<p>Artículo 7. Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:</p> <p>I al XVII. ...</p> <p>XVIII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.</p>	<p>Artículo 7. Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:</p> <p>I al XVII. ...</p> <p><b>XVIII. Promover en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana la implementación de la policía turística a fin de prestar el servicio especializado de atención, orientación y protección al turismo;</b></p> <p><b>XIX. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.</b></p>
<p>Artículo 9. Corresponde a los Estados y a la Ciudad de México, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en materia turística, las siguientes atribuciones:</p>	<p>Artículo 9. Corresponde a los Estados y a la Ciudad de México, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en materia turística, las siguientes atribuciones:</p>



I al XX. ...  XXI. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.	I al XX. ...  XXI. <b>Llevar a cabo programas de prevención y atención a la violencia y el delito, que afecta al turista, así como en acciones para la gestión integral de la seguridad en el turismo a nivel estatal.</b>  XXII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.
Artículo 10. Corresponde a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:  I al XVI ...  XVII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.	Artículo 10. Corresponde a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:  I al XVI ...  XVII. <b>Llevar a cabo programas de prevención y atención a la violencia y el delito que afecta al turista, así como acciones para la gestión integral de la seguridad en el turismo a nivel municipal.</b>  XVIII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.
TÍTULO QUINTO. De los Aspectos Operativos  CAPÍTULO I Del Registro Nacional de Turismo Artículo 46 al 52  CAPÍTULO II De los Prestadores de Servicios Turísticos y de los Turistas Artículo 53 al 56	TÍTULO QUINTO. De los Aspectos Operativos  CAPÍTULO I Del Registro Nacional de Turismo Artículo 46 al 52  CAPÍTULO II De los Prestadores de Servicios Turísticos y de los Turistas Artículo 53 al 56

CAPÍTULO III De los Derechos y Obligaciones de los Prestadores de Servicios Turísticos Artículo 57 al 60	CAPÍTULO III De los Derechos y Obligaciones de los Prestadores de Servicios Turísticos Artículo 57 al 60
CAPÍTULO IV De los Derechos y Obligaciones de los Turistas Artículo 61 al 62	CAPÍTULO IV De los Derechos y Obligaciones de los Turistas Artículo 61 al 62
CAPÍTULO V De la Competitividad y Profesionalización en la Actividad Turística Artículo 63 al 65	CAPÍTULO V De la Competitividad y Profesionalización en la Actividad Turística Artículo 63 al 65
CAPÍTULO VI De la Verificación Artículo 66 al 67	CAPÍTULO VI De la Verificación Artículo 66 al 67
CAPÍTULO VII De las Sanciones y del Recurso de Revisión Artículo 68 al 73	CAPÍTULO VII De las Sanciones y del Recurso de Revisión Artículo 68 al 73
	<p><b>CAPITULO VIII. De la seguridad turística.</b></p> <p>Artículo 74. Corresponde a la Secretaría:</p> <p>I. Llevar a cabo las acciones necesarias para consolidar la conformación de cuerpos policiales especializados en la atención, orientación y protección de turistas en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, así como con los gobiernos de los Estados, Municipios y la Ciudad de México.</p> <p>II. Realizar estudios e investigaciones en materia de</p>

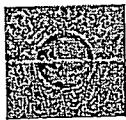


	<p>seguridad turística, para fortalecer las acciones de prevención y atención de la violencia y el delito que afecta al turista y al sector turístico.</p> <p>III. Participar en la elaboración de programas de profesionalización en seguridad turística y validar la capacitación que se lleve a cabo en materia turística y de atención al turista, a los cuerpos policiales conformados para tal fin.</p> <p>IV. Diseñar y ejecutar acciones, programas o convenios de coordinación entre dependencias y entidades de los diversos órdenes de gobierno para la fortalecer la seguridad turística.</p>
--	---

Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 39.- La concurrencia de facultades entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:	Artículo 39.- La concurrencia de facultades entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:
A. Corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes: I. Proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;	A. Corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes: I. Proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;



<p>II. Respecto del Desarrollo Policial:</p> <p>a) En materia de Carrera Policial, proponer al Consejo Nacional:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial, conforme a la normatividad aplicable;</li><li>2. Los lineamientos para los procedimientos de Carrera Policial que aplicarán las autoridades competentes;</li></ol> <p>b) En materia de Profesionalización, proponer al Consejo Nacional:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. El Programa Rector que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación académica, así como integrar las que formulen las instancias del Sistema;</li></ol>	<p>II. Respecto del Desarrollo Policial:</p> <p>a) En materia de Carrera Policial, proponer al Consejo Nacional:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial, conforme a la normatividad aplicable;</li><li>2. Los lineamientos para los procedimientos de Carrera Policial que aplicarán las autoridades competentes;</li><li>3. <b>Los lineamientos para los cuerpos policiales especializados, incluyendo la policía turística.</b></li></ol> <p>b) En materia de Profesionalización, proponer al Consejo Nacional:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. El Programa Rector que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación académica, así como integrar las que formulen las instancias del Sistema;</li></ol>
--	--



<p>2. Los procedimientos aplicables a la Profesionalización;</p> <p>3. Los criterios para el establecimiento de las Academias e Institutos,</p> <p>4. El desarrollo de programas de investigación y formación académica y</p>	<p>2. Los procedimientos aplicables a la Profesionalización;</p> <p>3. Los criterios para el establecimiento de las Academias e Institutos,</p> <p>4. El desarrollo de programas de investigación y formación académica y</p> <p><b>5. La coordinación con la Secretaría de Turismo, para llevar a cabo la profesionalización en seguridad turística.</b></p>
<p>B. Corresponde a la Federación, a las entidades federativas y a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:</p>	<p>B. Corresponde a la Federación, a las entidades federativas y a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:</p>
<p>I al XIV. ...</p> <p>XV. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables.</p>	<p>I al XIV. ...</p> <p><b>XV. Conformar, implementar y profesionalizar cuerpos policiales especializados en la atención, orientación y protección al turista.</b></p> <p><b>XVI. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables.</b></p>
<p>Artículo 40.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las</p>	<p>Artículo 40.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las</p>

<p>Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:</p> <p>I al XXVII. ...</p> <p>XXVIII. Los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables</p>	<p>Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:</p> <p>I al XXVII. ...</p> <p><b>XXVIII. Atender, proteger y orientar al turista conforme los estándares de profesionalización en seguridad turística</b></p> <p><b>XXIX. Los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.</b></p>
<p>Artículo 47.- La Federación y las entidades federativas establecerán y operarán Academias e Institutos que serán responsables de aplicar los Programas Rectores de Profesionalización que tendrán, entre otras, las siguientes funciones:</p> <p>I al XVI. ...</p> <p>XVII. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.</p>	<p>Artículo 47.- La Federación y las entidades federativas establecerán y operarán Academias e Institutos que serán responsables de aplicar los Programas Rectores de Profesionalización que tendrán, entre otras, las siguientes funciones:</p> <p>I al XVI. ...</p> <p><b>XVII. Realizar convenios de colaboración con las Secretarías de Turismo o sus equivalentes en los estados y municipios para consolidar la profesionalización de la policía turística en cada entidad y municipio.</b></p> <p><b>XVIII. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.</b></p>
<p>Artículo 48.- En materia de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales, la</p>	<p>Artículo 48.- En materia de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales, la</p>

Secretaría tendrá la facultad de proponer a las Instancias de Coordinación de esta ley lo siguiente:  I al VIII. ....  IX. Las demás que establezcan otras disposiciones legales	Secretaría tendrá la facultad de proponer a las Instancias de Coordinación de esta ley lo siguiente:  I al VIII. ....  <b>IX. El diseño de contenidos especializados en coordinación con la Secretaría de Turismo para la profesionalización de la policía turística.</b>  <b>X. Las demás que establezcan otras disposiciones legales.</b>
--	---

Ley de la Guardia Nacional	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:  I al XLIII. ....  XLIV. Las demás que le confieran ésta y otras leyes.	Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:  I al XLIII. ....  <b>XLIV. Conformar y profesionalizar cuerpos policiales especializados en la atención, orientación y protección al turista.</b>  <b>XLV. Las demás que le confieran ésta y otras leyes.</b>
Artículo 40. El programa de capacitación y profesionalización determinará los cursos que deban realizarse para conformar la ruta profesional del personal de la Guardia Nacional.	Artículo 40. El programa de capacitación y profesionalización determinará los cursos que deban realizarse para conformar la ruta profesional del personal de la Guardia Nacional.



<p>La institución que imparte la carrera o curso correspondiente expedirá los títulos profesionales, diplomas y certificados respectivos, conforme a la ley de la materia.</p>	<p>La institución que imparte la carrera o curso correspondiente expedirá los títulos profesionales, diplomas y certificados respectivos, conforme a la ley de la materia.</p> <p><b>Artículo 40 Bis.</b> La capacitación y profesionalización de la policía turística o del cuerpo policial que cumple la función de atención, orientación y protección al turista se realizará en coordinación con la Secretaría de Turismo.</p>
--	--

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta Soberanía, el siguiente:

#### PROYECTO DE DECRETO

Por el que se **REFORMAN** y **ADICIONAN** diversas disposiciones de la **Ley General de Turismo, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la Guardia Nacional** en cuanto a la conformación, implementación y profesionalización de la policía turística y de la seguridad que debe brindarse al turismo en el territorio nacional, para quedar como sigue:

**Primero.- Ley General de Turismo:** Se adiciona la fracción XVI al artículo 2; se adiciona la fracción XXII al artículo 3; se modifica la fracción XV y se adiciona la fracción XVI al artículo 4; se modifica la fracción XVIII y se adiciona la fracción XIX al artículo 7; se modifica la fracción XXI y se adiciona la fracción XXII al artículo 9; se modifica la fracción XVII y se adiciona la fracción XVIII al artículo 10; se adiciona el artículo 74 denominado **CAPÍTULO VIII De la Seguridad Turística**.



Artículo 2. Esta Ley tiene por objeto:

I. al XV. ...

**XVI Impulsar la conformación de cuerpos policiales especializados en la prestación de servicios de atención, orientación y protección al turismo;**

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I al XXI. ...

**XXII Policía turística: el cuerpo policial encargado de prestar el servicio de atención, orientación y protección al turismo;**

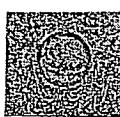
Artículo 4. Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría:

I al XIV. ...

**XV. Participar en programas de prevención y atención a la violencia y el delito que afecta al turista, así como en acciones para la gestión integral de la seguridad en el turismo.**

**XVI. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.**

Artículo 7. Para el cumplimiento de la presente Ley, corresponde a la Secretaría:



I al XVII. ...

**XVIII. Promover en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana la implementación de la policía turística a fin de prestar el servicio especializado de atención, orientación y protección al turismo;**

**XIX. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.**

### CAPÍTULO III De los Estados y la Ciudad de México

Artículo 9. Corresponde a los Estados y a la Ciudad de México, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en materia turística, las siguientes atribuciones:

I al XX. ...

**XXI. Llevar a cabo programas de prevención y atención a la violencia y el delito, que afecta al turista, así como en acciones para la gestión integral de la seguridad en el turismo a nivel estatal.**

**XXII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.**

### CAPÍTULO IV De los Municipios

Artículo 10. Corresponde a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes atribuciones:

I al XVI. ...



**XVII. Llevar a cabo programas de prevención y atención a la violencia y el delito que afecta al turista, así como acciones para la gestión integral de la seguridad en el turismo a nivel municipal.**

**XVIII. Las demás previstas en éste y otros ordenamientos.**

**TÍTULO QUINTO. De los Aspectos Operativos**  
**CAPÍTULO VIII. De la Seguridad Turística**

Artículo 74. Corresponde a la Secretaría:

- I. Llevar a cabo las acciones necesarias para consolidar la conformación de cuerpos policiales especializados en la atención, orientación y protección de turistas en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, así como con los gobiernos de los Estados, Municipios y la Ciudad de México.**
- II. Realizar estudios e investigaciones en materia de seguridad turística, para fortalecer las acciones de prevención y atención de la violencia y el delito que afecta al turista y al sector turístico.**
- III. Participar en la elaboración de programas de profesionalización en seguridad turística y validar la capacitación que se lleve a cabo en materia turística y de atención al turista, a los cuerpos policiales conformados para tal fin.**
- IV. Diseñar y ejecutar acciones, programas o convenios de coordinación entre dependencias y entidades de los diversos órdenes de gobierno para la fortalecer la seguridad turística.**

**Segundo. - Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública:** Del artículo 39, se adiciona numeral 3, apartado A, fracción II inciso a), se adiciona el numeral 5, apartado A,, fracción II, inciso b) y se adicionan las fracciones XV y XVI del apartado

B; se modifica la fracción XXVIII y se adiciona la fracción XXIX al artículo 40; se modifica la fracción XVII y se adiciona la fracción XVIII al artículo 47 y se modifica la fracción IX y se adiciona la fracción X al artículo 48.

## CAPÍTULO IX De la distribución de competencias

**Artículo 39.-** La concurrencia de facultades entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A.- Corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes:

- I. Proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;
- II. Respecto del Desarrollo Policial:
  - a) En materia de Carrera Policial, proponer al Consejo Nacional:
    1. Las políticas relativas a la selección, ingreso, permanencia, estímulos, promoción, reconocimiento y terminación del servicio de los Integrantes de las Instituciones Policiales, de acuerdo al Modelo Policial, conforme a la normatividad aplicable;
    2. Los lineamientos para los procedimientos de Carrera Policial que aplicarán las autoridades competentes;
    3. **Los lineamientos para los cuerpos policiales especializados, incluyendo la policía turística.**
  - b) En materia de Profesionalización, proponer al Consejo Nacional:
    1. El Programa Rector que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento, actualización e investigación

académica, así como integrar las que formulen las instancias del Sistema;

2. Los procedimientos aplicables a la Profesionalización;
3. Los criterios para el establecimiento de las Academias e Institutos,
4. El desarrollo de programas de investigación y formación académica y
- 5. La coordinación con la Secretaría de Turismo, para llevar a cabo la profesionalización en seguridad turística.**

B.- Corresponde a la Federación, a las entidades federativas y a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:

I al XIV. ...

**XV. Conformar, implementar y profesionalizar cuerpos policiales especializados en la atención, orientación y protección al turista.**

**XVI. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la Ley y demás disposiciones aplicables.**

**Artículo 40.-** Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública se sujetarán a las siguientes obligaciones:

I al XXVII. ...

**XXVIII. Atender, proteger y orientar al turista conforme los estandares de profesionalización en seguridad turística.**

**XXIX. Los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.**

**CAPÍTULO III. De las Academias e Institutos**

**Artículo 47.-** La Federación y las entidades federativas establecerán y operarán Academias e Institutos que serán responsables de aplicar los Programas Rectores de Profesionalización que tendrán, entre otras, las siguientes funciones:

I al XVI. ...

**XVII.** Realizar convenios de colaboración con las Secretarías de Turismo o sus equivalentes en los estados y municipios para consolidar la profesionalización de la policía turística en cada entidad y municipio.

**XVIII.** Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

**Artículo 48.-** En materia de planes y programas de Profesionalización para las Instituciones Policiales, la Secretaría tendrá la facultad de proponer a las Instancias de Coordinación de esta ley lo siguiente:

I al VIII. ...

**IX.** El diseño de contenidos especializados en coordinación con la Secretaría de Turismo para la profesionalización de la policía turística

**X.** Las demás que establezcan otras disposiciones legales.

**Tercero. - Ley de la Guardia Nacional:** Se modifica la fracción XLIV y se adiciona la fracción XLV al artículo 9 y se adiciona el Artículo 40 Bis.

### Capítulo III Atribuciones y Obligaciones de la Guardia Nacional

**Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

I al XLIII. ...

**XLIV.** Conformar y profesionalizar cuerpos policiales especializados en la atención, orientación y protección al turista.

**XLV.** Las demás que le confieran ésta y otras leyes.

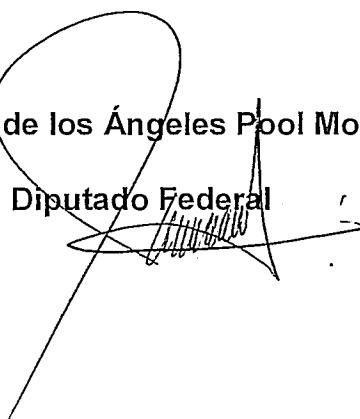
**Artículo 40 Bis.** La capacitación y profesionalización de la policía turística o del cuerpo policial que cumple la función de atención, orientación y protección al turista se realizará en coordinación con la Secretaría de Turismo.

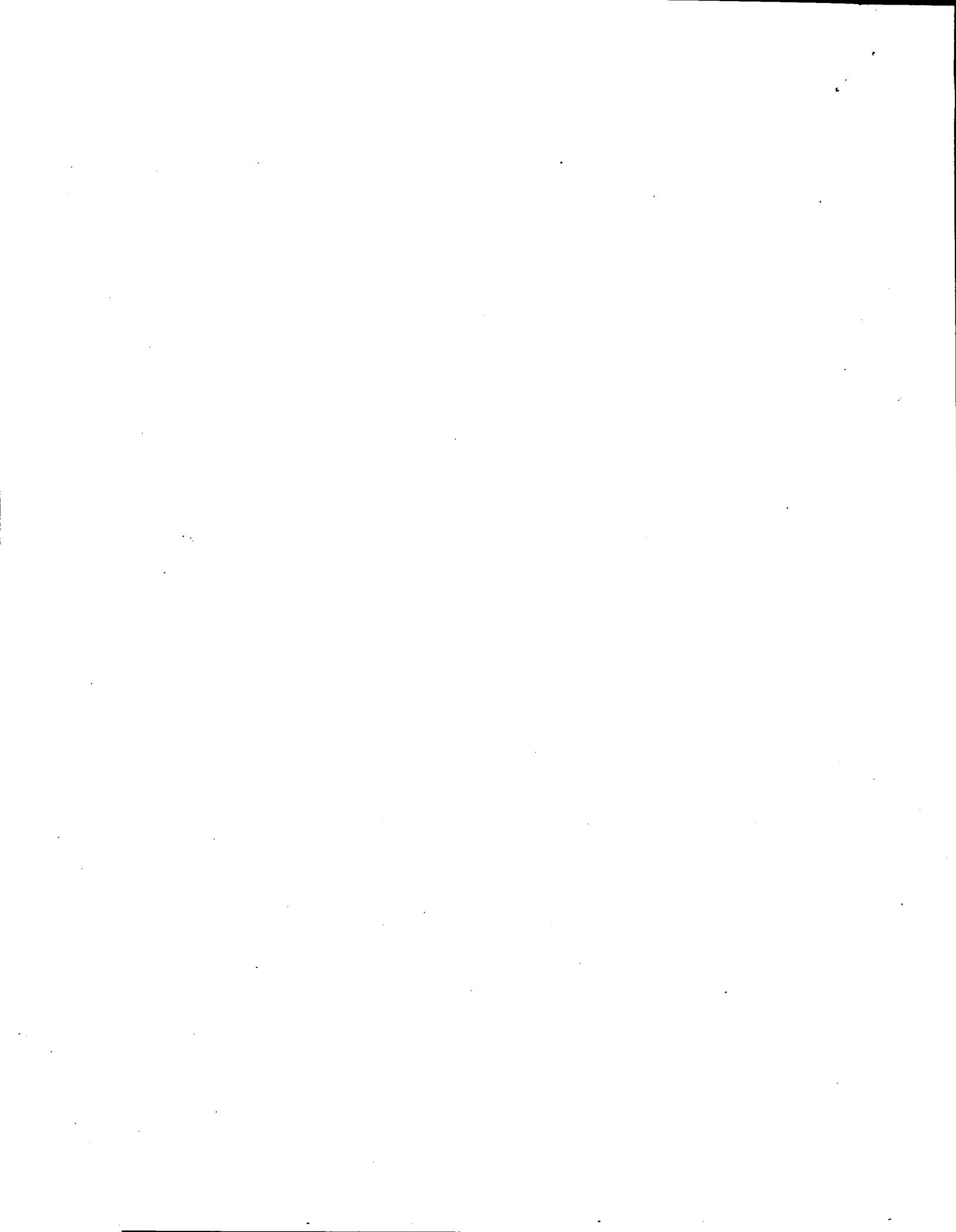
### TRANSITORIOS

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

Ciudad de México, a 11 de febrero del 2020

Jesús de los Ángeles Pool Moo  
Diputado Federal





*Tiju - Morena - 25*

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 154 y 162 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL y 84 y 89 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN MATERIA DE SEMANAS DE COTIZACIÓN EXIGIDAS PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN**

**DIPUTADA LAURA ANGÉLICA ROJAS HERNÁNDEZ  
PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA  
H. CÁMARA DE DIPUTADOS**

Con fundamento en la Fracción II del Artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano y la Fracción I del Artículo 6 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, respecto del derecho de los Diputados para iniciar leyes o decretos; asimismo, con fundamento en los Artículos 76, 77 y 78 del citado Reglamento, que establecen las disposiciones y requisitos para la presentación de iniciativas, y en el numeral 1 del Artículo 102 del Reglamento mencionado, que norma el procedimiento al que está sujeta la presentación de las mismas, la que suscribe, **DIPUTADA IDALIA REYES MIGUEL**, integrante de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de MORENA, presento ante esta Honorable Cámara de Diputados la siguiente

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 154 y 162 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL y 84 y 89 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN MATERIA DE SEMANAS DE COTIZACIÓN EXIGIDAS PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN**

#### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

De acuerdo con un grupo de expertos de la Organización Internacional del Trabajo (Ortiz, Durán-Valverde, Urban, Wodsak, & Yu, 2019), la privatización de las pensiones alrededor del mundo, ocurrida entre 1981 y 2014, ha tenido resultados insatisfactorios o, dicho más directamente, fracasó rotundamente. Realizada bajo el argumento del insostenible costo fiscal que tenía el anterior sistema público de pensiones y con la idea de apuntalar el ahorro interno y fortalecer los mercados de capitales, el experimento neoliberal desembocó en baja cobertura y reducidos beneficios para los trabajadores, mayores costos fiscales y administrativos, incremento de los riesgos para los ingresos en la vejez, alta concentración de mercado en el área de negocios abierto con la privatización, etc. Más aún, las desigualdades de género se agravaron y se generaron altos costos de transición

recargados sobre las finanzas públicas, además de que se debilitó la gobernanza del sistema de pensiones y las instituciones encargadas de regularlo y supervisarlo fueron capturadas por los mismos consorcios responsables de la administración de los fondos. Finalmente, la reforma en sentido neoliberal tuvo un impacto limitado en los mercados de capitales y en el crecimiento económico.

En el caso de México, la tasa de cobertura se redujo de 37 a 30 por ciento entre 1996 y 2004. Además, los costos administrativos son de los más elevados en el mundo, representando alrededor de 40 por ciento de las cotizaciones (los afiliados deben pagar el equivalente a 5 años de cotización para cubrirlos). Como indica Berenice Ramírez (2019, págs. 967-1001), el sistema obligatorio de ahorro individual establecido en 1997 y 2007 actuó en detrimento del fortalecimiento de la seguridad social en nuestro país. La eliminación de la solidaridad intergeneracional y la administración pública, reemplazadas por la capitalización individual y la administración privada de los fondos, no dieron los resultados esperados. Además del mencionado estancamiento o disminución de las tasas de cobertura, la capitalización individual reprodujo las desigualdades por nivel de ingreso que el mercado laboral genera: 84 por ciento de los hombres y 89 por ciento de las mujeres que ganan solamente hasta tres salarios mínimos no son candidatos a recibir una pensión, salvo la mínima garantizada si alcanzan a cubrir los 1,250 semanas de cotización que se les exige, lo que es prácticamente imposible dada la dinámica laboral existente en el país.

Más preocupante aún es que el esquema de capitalización individual ofrece una tasa de reemplazo de 26 por ciento del salario promedio, lo que constituye una verdadera bomba de tiempo que estallará en 2022, cuando se jubile la primera generación de trabajadores regidos por la actual Ley del IMSS que constituirán una generación de viejos con pensiones notablemente insuficientes. No hay que olvidar que la tasa de reemplazo recomendada internacionalmente se sitúa entre 50 y 70 por ciento.

Por otra parte, en el sistema privatizado el acceso tiene una brecha de género: mientras 49 por ciento de los hombres tiene una cuenta de ahorro para el retiro, en el caso de las mujeres la cifra se reduce a 31 por ciento. Además, las mujeres tienen una densidad de cotización menor que en el caso de los hombres y mayores dificultades para obtener una pensión digna dada la brecha salarial.

Y no por ineficiente, el esquema instaurado en 1997 y 2007 es poco oneroso. De acuerdo con cálculos oficiales citados por Ramírez, el costo de la transición del sistema público al privado debió ser de 0.4 por ciento del PIB en los primeros años hasta llegar a un máximo de 0.8 por ciento; sin embargo, en el año 2017 dicho costo representaba 1.52 por ciento del PIB y se espera que alcance 3 por ciento en 2035. En el mismo sentido, durante el periodo 2013-2017 el Presupuesto de Egresos de la Federación ha crecido 3.8 por ciento en promedio anual entre 2013 y 2017, pero el pago para pensiones y jubilaciones lo ha hecho en 13 por ciento, desmintiendo la

pretendida descompresión de las finanzas públicas que se derivaría de la privatización. Específicamente, es notable el alto costo de las medidas compensatorias que se han debido tomar para complementar las raquíáticas pensiones generadas por el sistema privatizado. Así, como indica un estudio de la CONSAR, si durante 2010, el gasto en pensiones en México representó 2.6% del PIB, para 2016, esa cifra pasó a ser de 3.3% y 17% del gasto programable”.

Por el lado de los actores encargados de administrar los fondos de pensiones, en primer lugar, hay que advertir su cuasi monopolización: 71 por ciento de las cuentas están concentradas en cuatro de las 10 Afores existentes en México. Y, como lo dijimos anteriormente, las comisiones que cobran son de las más altas del mundo y reducen en 21 por ciento el ahorro de los trabajadores acumulado entre 1997 y 2017, una tendencia que irá aumentando hasta alcanzar el 29 por ciento del ahorro total. El impacto limitado de los fondos de pensiones en los mercados de capitales y el desarrollo económico se deriva del hecho de que, en nuestro país, 54 por ciento se invierte en deuda del gobierno federal, de manera que se crea un ciclo perverso donde las administradoras tienen garantizado el rendimiento mientras el Estado sigue endeudándose sin que los cotizantes vean los beneficios de este negocio redondo.

Para finalizar, debemos recordar que el desmantelamiento del sistema público de pensiones en México se realizó con un rechazo bastante amplio por parte de los trabajadores. Y el esquema de capitalización individual no contempló nunca su inclusión en las instancias de administración o supervisión de los fondos.

La ruta que generó estos resultados no era la única para enfrentar los retos del cambio demográfico y la presión sobre las finanzas públicas. La OIT se opuso desde el comienzo al proceso de privatización y sugirió, en su lugar, un conjunto de reformas paramétricas menores –no estructurales- para reforzar los sistemas públicos de pensiones, lo que fue desestimado en México por los gobiernos neoliberales. Como este organismo internacional indica “ningún país democrático avanzado e industrializado sustituyó su sistema público de pensiones por un sistema privado de cuentas individuales de capitalización plena” (Ortiz, Durán-Valverde, Urban, Wodsak, & Yu, 2019, pág. 807). El esquema sólo se siguió en 30 países alrededor del mundo, todos ellos en desarrollo, de los cuales 18 ya lo revirtieron.

Además, como los especialistas indican, el ahorro individual es notablemente inadecuado en el contexto de un mercado laboral como el mexicano. De acuerdo con esto, se desestimaron las consecuencias que resultarían del establecimiento de esta modalidad “en un contexto de mercados laborales con gran proporción de empleo informal, bajos niveles salariales y bajas aportaciones que, vinculadas a rentabilidad moderada y altas comisiones, no permiten construir pensiones suficientes para enfrentar la vejez” (Ramírez, 2019, pág. 993).

¿Qué hacer frente a las consecuencias derivadas del sistema de pensiones heredado por el neoliberalismo en México? Un conjunto de actores coincide en la urgente necesidad de enfrentar el reto mediante una serie de medidas que va desde la “reforma de la reforma” hasta la reversión completa de la privatización. En ese sentido, dos premisas son indispensables: en primer lugar, es necesario recuperar la idea de la Organización Internacional del Trabajo (2019, pág. 805) de que “los sistemas de pensiones deben guiarse en su esencia por el objetivo de proporcionar seguridad de ingresos en la vejez, al contrario del objetivo predominante del Banco Mundial de fomentar el crecimiento económico y reducir las presiones fiscales”; en segundo lugar, tomándole la palabra a Ramírez (2019, pág. 995) hay que reconocer que el simple retorno al esquema anterior no es la panacea por lo que será indispensable “un extenso diálogo que tenga por objetivo la construcción de un sistema nacional de pensiones que se oriente a superar la exclusión, la desigualdad y la fragmentación que hoy tenemos”.

Al respecto, el debate en torno al destino del sistema de pensiones en México ha generado las siguientes propuestas puntuales de solución:

1. Otorgar mayor flexibilidad al régimen de inversión de los fondos y mayor agilidad al uso del ahorro voluntario por parte de los cotizantes, como lo estableció la reforma aprobada por la Cámara de Diputados el 29 de abril de 2019.
2. Favorecer una mayor integración de los tres componentes centrales: la pensión universal, la pensión ocupacional y el ahorro voluntario, en la dirección establecida por los Criterios Generales de Política Económica (2019) traducidos en la implementación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, por ejemplo.
3. Considerar una solución más integral que reconozca el derecho de recibir una pensión a todo tipo de trabajador y el fortalecimiento de una base de pensión universal para todos los ciudadanos, “sobre la que se construyan pensiones contributivas ocupacionales que tomen en cuenta las diferencias sectoriales, salariales, regionales, de género y edad”, al mismo tiempo que se delimitan los techos máximos a los que puede llegar una pensión pública (Ramírez, 2019, pág. 995).
4. Reducir la fragmentación del sistema en México -que cuenta con más de mil planes de pensiones y niveles muy desiguales de beneficio- con miras a ir generando un sistema nacional de pensiones o, por lo menos, para alcanzar un sistema menos heterogéneo.
5. Establecer 15 años de cotización como parámetro para recibir una pensión de beneficio definido para todos los trabajadores que ganen hasta cinco salarios mínimos, dada la situación del mercado de trabajo en México que no permite más.

6. Incrementar la edad de jubilación a 68-70 años, como lo propuso el actual Secretario de Hacienda (Carbajal, 2019).
7. Aumentar la cuota de aportación sumando a la cuota actual el 5 por ciento de la cuenta de Infonavit y un 2 por ciento adicional a partes iguales entre el trabajador y el patrón, además de incrementar el ahorro voluntario, tal como lo propone la Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016). La idea es que la cuota de aportación pase del 6.5 por ciento actual al 15 por ciento recomendado por los organismos internacionales.
8. Auspiciar el ahorro voluntario a través de incentivos fiscales –por ejemplo, considerar la deducibilidad al 100 por ciento cuando patrón y trabajador hagan una aportación conjunta en la cuenta individual del empleado- o estableciendo que el estado aporte un 25 por ciento adicional del importe ahorrado voluntariamente.
9. Garantizar el derecho de los trabajadores independientes a recibir una pensión, segmento laboral que representa alrededor de 60 por ciento de la población ocupada.
10. Eliminar el monopolio ejercido por las administradoras de fondos de ahorro para el retiro (Afores) permitiendo la existencia de cooperativas de ahorro y jubilación administradas por los trabajadores, al estilo de las ya existentes sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.
11. Dotar a la CONSAR de facultades para denunciar las prácticas ilegales de sus regulados, similares a las que tienen otras comisiones (como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores). Igualmente, como lo indicó el CESOP, proporcionarle facultades para “solucionar problemas relacionados con las cuentas individuales de los trabajadores” y “facilitar los mecanismos para designar beneficiarios de las cuentas individuales” (CESOP, 2017).
12. Continuar con la disminución del monto de las comisiones cobradas por las Afores y evitar retiro anticipado del ahorro para el retiro.
13. Poner controles al gasto público en pensiones como lo quiere el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria: 1) garantizando que cierto porcentaje del gasto en pensiones se reparta entre toda la población y que el porcentaje restante vaya a cubrir los compromisos por beneficio definido; o 2) ser explícitos, legalmente, en que el gobierno no puede endeudarse para pagar pensiones que presionarían fiscalmente a las próximas generaciones (CIEP, 2017).

Como se puede apreciar, algunas de estas medidas proponen reformas al sistema vigente de capitalización individual, mientras otras se encaminan a construir una alternativa por fuera de este paradigma. En ese sentido, incluso, algunas opiniones

enfatizan la necesidad de eliminar los sistemas de pensiones de beneficios definidos que todavía existen en el país, con la idea de profundizar o completar el esquema establecido en 1997 y 2007, obviando el carácter problemático o insuficiente de dicho sistema de pensiones. También es necesario tomar en cuenta que algunas recomendaciones recargan los costos sobre la espalda de los trabajadores, teniendo un carácter socialmente regresivo, como es el caso del incremento de la edad de jubilación, medida recientemente rechazada por el titular del Poder Ejecutivo de la Federación.

No obstante, las divergencias en torno del destino a largo plazo del sistema de pensiones en México, hay una notable convergencia en lo que respecta a las medidas que deberán tomarse en el corto plazo, con la finalidad de atajar las consecuencias negativas más inmediatas sobre el bienestar de los trabajadores.

Como ya se ha mencionado, el principal problema es el monto reducido de la pensión que recibirán las futuras generaciones de trabajadores mexicanos. Al respecto, la ley establece el derecho a recibir una pensión mínima garantizada, alcanzada mediante un complemento otorgado por el Estado a las personas que cumplan con los requisitos de la edad y 1,250 semanas cotizadas, pero cuyos recursos de su cuenta AFORÉ no le alcancen para contratar una Renta Vitalicia o un Retiro Programado. El monto de esta pensión es un salario mínimo general para la Ciudad de México, es decir, de 3 mil 696.6 pesos, si se considera el salario mínimo de 123.22 pesos diarios de 2020.

Sin embargo, el número de semanas de cotización exigidas –equivalentes a 24 años de trabajo formal- impide que muy pocas personas puedan acceder a una pensión, pues la mayoría no logrará cumplir con este requisito, en el contexto de un mercado laboral caracterizado por una entendida informalidad que se traduce en una baja densidad de cotización. De acuerdo con las cifras, sólo 24 por ciento de la generación que cotizó a partir de 1997 recibirá el beneficio, lo que equivale al 4 por ciento de la población mexicana (COPARMEX, 2020).

En consecuencia, hay una notable coincidencia en que una reforma pensionaria que tenga como prioridad el bienestar de los trabajadores debe, entre otras medidas, reducir el número de semanas de cotización exigidas para recibir una pensión, con la finalidad de extender el universo poblacional cubierto por esta prestación social. Al respecto, por citar un ejemplo, la Asociación Mexicana de Afores (Amafore) recientemente planteó una reducción de las semanas de cotización para tener acceso a la pensión mínima garantizada, pasando de las 1, 250 semanas actualmente exigidas -24 años- a 750 semanas -14 años aproximadamente- (Albarrán, 2020).

Por todo lo anterior, pongo a consideración de esta H. Cámara de Diputados la siguiente propuesta de reforma a los artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social y 84 y 89 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
<b>LEY DEL SEGURO SOCIAL</b>	
<p><b>Artículo 154.</b> Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad.</p> <p>Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 154.</b> Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad.</p> <p>Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de <b>setecientas cincuenta</b> cotizaciones semanales.</p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 162.</b> Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 162.</b> Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de <b>quinientas</b> cotizaciones semanales.</p> <p>...</p>
<b>LEY DEL ISSSTE</b>	
<p><b>Artículo 84.</b> Para los efectos de esta Ley, existe cesantía en edad avanzada cuando el Trabajador quede privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad.</p> <p>Para gozar de las prestaciones de cesantía en edad avanzada se requiere que el Trabajador tenga un mínimo de veinticinco años de cotización reconocidos por el Instituto.</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 84.</b> Para los efectos de esta Ley, existe cesantía en edad avanzada cuando el Trabajador quede privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad.</p> <p>Para gozar de las prestaciones de cesantía en edad avanzada se requiere que el Trabajador <b>tenga un mínimo de quinientas semanas de cotización reconocidas por el Instituto.</b></p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 89.</b> Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidos por el Instituto un mínimo de veinticinco años de cotización.</p>	<p><b>Artículo 89.</b> Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de <b>quinientas semanas</b> de cotización.</p>

...	
-----	--

## **PROPUESTA**

Por todo lo anterior, y con fundamento en el Artículo 71, Fracción II, y en los artículos 6, 76, 77, 78 y 102 del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pongo a consideración de esta H. Cámara de Diputados la siguiente

### **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 154 y 162 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL y 84 y 89 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO EN MATERIA DE SEMANAS DE COTIZACIÓN EXIGIDAS PARA ACCEDER A UNA PENSIÓN**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Se reforman los artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social de los Trabajadores del Estado para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 154.** Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad.

Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de **quinientas** cotizaciones semanales.

...

**Artículo 162.** Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de **quinientas** cotizaciones semanales.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Se reforman los artículos 84 y 89 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 84.** Para los efectos de esta Ley, existe cesantía en edad avanzada cuando el Trabajador quede privado de trabajo a partir de los sesenta años de edad.

Para gozar de las prestaciones de cesantía en edad avanzada se requiere que el Trabajador **tenga un mínimo de quinientas semanas de cotización reconocidas por el Instituto.**

...

**Artículo 89.** Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el Trabajador o Pensionado por riesgos del trabajo o invalidez haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de **quinientas semanas** de cotización.

...

### TRANSITORIOS

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

**SUSCRIBE**

  
**Diputada Idalia Reyes Miguel**

Dado en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados a los 11 días de febrero de 2020.

## FUENTES

- Albarrán, E. (20 de Enero de 2020). Proponen reducir semanas de cotización de los trabajadores para acceder a la pensión mínima garantizada. *El Economista* .
- Carbajal, B. (10 de Octubre de 2019). Aumentar la edad de retiro, tema negociable: Hacienda. *La Jornada* .
- CESOP. (2017). *Pensiones y jubilaciones en México: Situación actual, retos y perspectivas* . México: CESOP/Cámara de Diputados, LXIII Legislatura.
- CIEP. (2017). *Pensiones en México: 100 años de desigualdad* . México: CIEP, A.C.
- COPARMEX. (27 de Enero de 2020). *Por un nuevo sistema de pensiones centrado en el trabajador* . Recuperado el 28 de Enero de 2020, de <https://coparmex.org.mx/por-un-nuevo-sistema-de-pensiones-centrado-en-el-trabajador/>
- FUNDEF, A. C. *Sistema de Pensiones en México. Síntesis de diagnósticos y propuestas de políticas públicas de FUNDEF* . México: FUNDEF, A.C.
- OCDE. (2016). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones* . México: CONSAR.
- Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S., Wodsak, V., & Yu, Z. (2019). *La reversión de la privatización de las pensiones: reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)* . Ginebra: OIT.
- Ramírez, B. (2019). La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana. *El Trimestre Económico*, 967-1001.

Trí-Morena-26

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN TÍTULO SEXTO A LA LEY GENERAL DE CULTURA Y DERECHOS CULTURALES.**

La suscrita Diputada Juanita Guerra Mena, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN TÍTULO SEXTO A LA LEY GENERAL DE CULTURA Y DERECHOS CULTURALES.**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La complejidad de una regulación jurídica en los diversos temas que involucran a la cultura, se debe en gran medida a su conceptualización en sentido amplio, que incluye el conocimiento, la creencia, arte, moral, la ley, costumbre y cualquier otro hábito y capacidad adquiridos por el ser humano como miembro de una sociedad.

Toda sociedad, desde las más primitivas hasta las civilizadas son al mismo tiempo creadoras y asimiladoras de ella, al nacer la persona se encuentra rodeada de una cultura, en ella enseña y aprende, tanto de sus antepasados como de sus contemporáneos.

A medida que se fueron desarrollando las comunicaciones y los medios de transporte, a la par de la intensificación de relaciones dentro de un contexto mundial globalizado, surgió la necesidad de reafirmar la identidad cultural propia, armonizándola con las influencias de culturas externas, en ámbitos local, nacional e internacional.

La cultura es fuente de identidad, cohesión social, expresión y diálogo, que dada la variedad y modalidad de manifestaciones, las instituciones sociales se han visto obligadas a sistematizar y reglamentar.

En concordancia con estas ideas, la Declaración de México sobre las Políticas Culturales, en la Conferencia Mundial sobre el tema, el 26 de agosto de 1982, determina "Así, al expresar su esperanza en la convergencia última de los objetivos

culturales y espirituales de la humanidad, la Conferencia conviene en que, en su sentido más amplio, la cultura puede considerarse actualmente como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y creencias.

Durante la primera mitad del siglo XX se desarrollaron derechos y obligaciones, entre los primeros, el de generar cultura, de participar del patrimonio cultural, contenidos en el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, de la que el Estado mexicano es signatario.

Así también la obligación de generar cultura y participar en ella para engrandecerla:

*"Artículo 27. 1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.*

*"2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora".*

Otro catálogo importante de derechos, se contiene en el Artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC):

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:*

*a) Participar en la vida cultural;*

*b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;*

*c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.*

*2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este*

*derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.*

*3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.*

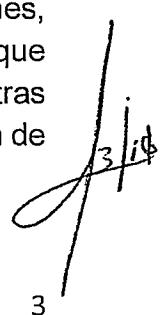
*4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.*

Décadas después, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) impulsa la acción de los países en el mundo, para sostener la convicción de que el diálogo intercultural es la mejor garantía de paz. Y se eleva la diversidad cultural a la categoría de “patrimonio común de la humanidad, tan necesaria para la humanidad como la biodiversidad para los seres vivos. Su salvaguardia se erige en imperativo ético, indisociable del respeto por la dignidad de la persona”.

Con esa declaración los países aspiran a preservarla como tesoro vivo y renovable, no estático. Que cada individuo debe reconocer no sólo la alteridad en todas sus formas, sino el carácter plural de su propia identidad dentro de sociedades igualmente plurales, de esa manera, se preserva esa diversidad cultural, como proceso evolutivo y como fuente de expresión, creación e innovación.

Quienes suscriben estos conceptos, manifiestan que con la anterior conceptualización, queda superada la posición entre los países que quieren defender los bienes y servicios culturales, que por ser portadores de identidad, valores y sentido, no deben ser considerados mercancías o bienes de consumo como los demás y los que esperan fomentar los derechos culturales, porque hay un nexo causal que une las dos posiciones, no puede existir una sin la otra.

Es así, que dicha conceptualización amplía la posibilidad de acceso de todos los sectores de una sociedad a la cultura. Sin embargo, al ubicarla en el plano derecho- obligación, hace indispensable que en los correspondientes marcos jurídicos y administrativos se delimiten con precisión principios, objetos, políticas, atribuciones, instituciones y dependencias coordinadoras; la articulación entre aquéllas que coinciden en temática, en diversos órdenes de gobierno; y entre éstas con otras temáticas relacionadas; identificando con claridad, los espacios de participación de sectores privado y social.



La UNESCO elabora un programa, en el que se plasman las directrices bajo las cuales se trabajarán y elaborarán actividades, en su programa y de manera específica en el apartado de Cultura marca prioridades:

- a) *Prioridad sectorial bienal 1: Proteger y promover el patrimonio y las expresiones culturales.*
- b) *Prioridad sectorial bienal 2: Abogar por la integración de la cultura y el diálogo intercultural en las políticas de desarrollo con el fin de propiciar una cultura de paz y no violencia.*
- a. *Eje de acción 1: Protección y conservación del patrimonio cultural y natural mediante la aplicación efectiva de la Convención de 1972*
- b. *Eje de acción 2: Refuerzo de la protección de los bienes culturales y lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales mediante la aplicación efectiva de las convenciones de 1954, 1970 y 2001*
- c. *Eje de acción 3: Salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial mediante la aplicación efectiva de la Convención de 2003*
- d. *Eje de acción 4: Sostenimiento y fomento de la diversidad de las expresiones culturales mediante la aplicación efectiva de la Convención de 2005*
- e. *Eje de acción 5: Promoción del papel de la cultura en el desarrollo en los planos mundial, regional y nacional*
- f. *Eje de acción 6: Promoción del diálogo intercultural, la cohesión social y una cultura de paz y no violencia*

La UNESCO a través de diversos Convenios emitidos, señala a la cultura como una pieza clave para el desarrollo sostenible de los países, comunidades y pueblos.

Además resalta la importancia de la preservación tanto del patrimonio natural, como del patrimonio cultural en sus dos aspectos, el patrimonio cultural material y el patrimonio cultural inmaterial, así como de la diversidad de expresión cultural.

Para dicho organismo, uno de los principios rectores para la conservación y difusión de la cultura y sus diversas formas de expresión, es garantizando los derechos humanos y sus libertades fundamentales como son libertad de expresión, información y comunicación.

Es importante mencionar que en dichos documentos se indica que cuando un Estado Parte requiera aplicar medidas y políticas de protección, éstas deberán ser coherentes con lo establecido por la UNESCO.

Teniendo como consideraciones que el deterioro del patrimonio cultural y natural se puede dar tanto por causas tradicionales como por cambios en la vida social; que la protección del patrimonio cultural y natural no ha sido suficiente en muchos países debido a los escasos recursos económicos, científicos y técnicos; que la Constitución de la UNESCO señala que este organismo "ayudará a la conservación, progreso y difusión del saber" del patrimonio cultural y natural; la importancia el patrimonio natural y cultural como bienes únicos e irremplazables independientemente del país al que pertenezcan y que incluso algunos por su significado histórico requieran ser considerados Patrimonio Mundial de la Humanidad, el 16 de noviembre de 1972, se aprobó la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

El mencionado documento define patrimonio cultural como:

*"Patrimonio Cultural:*

- los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pinturas monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,*
- los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,*
- los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.*



5

La preservación del patrimonio cultural es un asunto de interés social y nacional y como facultad, debe estar depositado en el orden federal de gobierno, el principio de autoridad para llevar a cabo las acciones que en representación del interés público sean necesarias para proteger, conservar, investigar y difundir el legado cultural de la nación.

La fracción XXV del Artículo 73 Constitucional, inscribe en un régimen de protección los bienes culturales producto de las civilizaciones que habitaron el territorio antes del establecimiento de la hispánica, los bienes que por determinación de ley o por vía de declaratoria estén vinculados con la historia de la nación o que fueron destinados al culto religioso; y aquellos que por sus cualidades revisten valor estético relevante cuya protección es de interés nacional.

Sin embargo, el patrimonio cultural de la nación va mas allá de los bienes muebles e inmuebles ya que involucra la imagen viva de las mujeres y hombres que generaron los más importantes cambios sociales en nuestro país, el patrimonio cultural cuenta con una condición jurídica que los hace diferentes al que poseen los bienes del orden común en virtud de que los mismos se tratan de elementos que preservan la memoria y evolución de la nación, por ende, éstos deben estar sujetos a diversas modalidades de uso, conservación y traslado de dominio, protección y mantenimiento de los elementos que los distinguen, con el propósito esencial de garantizar su salvaguarda, independientemente de si se trata de bienes públicos o de propiedad particular.

Con ese espíritu, nuestro país han participado en la suscripción y ratificación de diversos tratados internacionales relacionados con la preservación del legado cultural, desde esa perspectiva, el universo que debe abarcar el patrimonio cultural del país para ser protegido por la legislación mexicana debe cumplir la condición de haber sido declarado como tal por ministerio de ley o, bien, a través de un procedimiento de declaratoria que los adscribe a esta cualidad.

Lamentablemente, no existe la misma intención por parte del colectivo social, de preservar con la misma dignidad y cuidado el patrimonio cultural, a lo largo de la historia reciente, existen hechos documentados que refieren acontecimientos que han afectado la memoria histórica a través de distintos tipos de daño al patrimonio cultural.

En su momento, un hecho que motivó la revisión del catálogo de delitos contra el patrimonio cultural, fue el de la agresión a cabezas olmecas en el Parque Museo La Venta por integrantes de una secta religiosa, que escudándose en la libertad de expresión, rociaron con sustancias químicas un monumento.

Ese precedente generó la necesidad de reformar el esquema jurídico del patrimonio histórico buscando ajustar las sanciones económicas y las penas corporales, para ponderar con una visión diferente las conductas más lesivas en contra de los bienes culturales, con la finalidad de desincentivar a las personas que de manera profesional seleccionan, sustraen y comercializan ilícitamente, en México o en el extranjero, bienes arqueológicos, históricos o artísticos de propiedad pública o privada y cuyas consecuencias derivan en una pérdida de valores culturales propios de la identidad de comunidades, pueblos y en general, de la Nación mexicana.

Hace apenas unos días, las mexicanas y mexicanos padecimos de otro hecho que lesionó de manera grave la imagen y memoria histórica de uno de nuestros héroes nacionales más importantes.

La exposición inaugurada en la sede del Palacio de Bellas Artes el pasado 27 de noviembre, titulada "Emiliano Zapata después de Zapata" del artista Fabián Cháirez, fue desafortunada ya que las imágenes mostradas son total y absolutamente ajena a los ideales de conocimiento, difusión y enaltecimiento de los más importantes valores y principios que representó el General Emiliano Zapata a lo largo de su vida y de manera particular, durante la lucha revolucionaria de 1910 en la búsqueda de mejores condiciones de vida para las mexicanas y mexicanos que trabajan la tierra y son el soporte del país.

Con independencia de que la cultura, sus manifestaciones y el pleno acceso a ella, son un derecho humano fundamental que debe ser consagrado y hecho valer por los gobiernos democráticos, las imágenes expuestas en el Palacio de Bellas Artes correspondieron a una visión parcial y sesgada de la iconografía del General Emiliano Zapata, imágenes ajena totalmente a la gallardía, carisma, valor y talante que documentan de manera objetiva y directa las fotografías de la época, así como los testimonios, documentos, referencias personales directas e indirectas y sobre todo, la memoria colectiva de la historia de principios del siglo XX mexicano.

Han sido muchas las personalidades del mundo de la cultura y la cinematografía que en el pleno ejercicio de su universal derecho a la manifestación de su creatividad, han representado y se han representado con la imagen del General Emiliano Zapata y en todas y cada una de esas ocasiones, esa personificación ha procurado allegarse de los elementos de la fisonomía, personalidad y actitud del General y ello habla del profesionalismo, dedicación y respeto de quien lo ha caracterizado ya sea en documentales, representaciones y obra cinematográfica.

La imagen mostrada por el autor de la exposición "Emiliano Zapata después de Zapata" es ajena a los más básicos principios de objetividad y honestidad intelectual

al pretender buscar a través del camino fácil, la polémica y la provocación y no el enaltecimiento y el conocimiento objetivo de la verdadera imagen del General Zapata, pretendiendo con ello lograr el posicionamiento del creador a partir del escándalo público y no del reconocimiento del talento y de su técnica pictográfica.

Esta muestra es una visión sesgada y parcial que no solamente ofende a quien ya no se puede defender por sí mismo, lastima los ideales y el pensamiento que representa una de las figuras históricas más importantes de la historia de México y ofendió no solo a familiares sino a todo el país.

Por ello, es fundamental considerar a los héroes nacionales que forjaron con su propia vida esta nación y consiguieron para estas generaciones las libertades de las que ellos mismos no disfrutaron, como parte del patrimonio nacional por diversas razones, pero por una en particular: porque se lo ganaron.

La cultura en sus más diversas manifestaciones, es el elemento que nos distingue como seres humanos, enaltecido nuestras capacidades ya que estimula el pensamiento creativo y perpetúa en la memoria colectiva de generaciones enteras, lo que fuimos, lo que somos y lo que seremos.

Las manifestaciones culturales son la expresión viva del pensamiento de sus creadores y desde la perspectiva del beneficio social y colectivo, siempre serán bienvenidas las manifestaciones que enaltezcan el espíritu, coadyuven a destacar las cualidades y atributos del ser humano, desde una perspectiva que enriquezca nuestra vida en sociedad y transmita con objetividad, valiosos conocimientos para las próximas generaciones.

Como parte de esas manifestaciones culturales está la memoria e iconografía de los héroes nacionales quienes no solo se merecen un sitio en una rotonda o ser nombrados en una calle o avenida, son mucho más que eso, son testimonio que en vida enaltecieron con valor, con inteligencia y con liderazgo, los más importantes elementos que debe preservar toda nación: su historia.

Por ello, se propone que, en la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, la adición de un Título Sexto que precisamente proteja no solo a los héroes nacionales sino a todo el conjunto de bienes y elementos que nos dieron identidad, al considerar de manera unificada en la Ley antes citada, que sean todos ellos parte de un componente global denominado Patrimonio Cultural Mexicano.

Me permito poner a la consideración de esta Soberanía, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN TÍTULO SEXTO A LA LEY GENERAL DE CULTURA Y DERECHOS CULTURALES.

ÚNICO. Se ADICIONA un Título Sexto a la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, para quedar como sigue:

**TÍTULO SEXTO  
DE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL MEXICANO**

**Capítulo I  
Del Patrimonio Cultural Mexicano**

Artículo 43.- El Patrimonio Cultural Mexicano está constituido por bienes muebles e inmuebles, áreas territoriales y marítimas, así como los personajes históricos considerados héroes nacionales y junto con ellos, los elementos, expresiones, prácticas y manifestaciones materiales e inmateriales producto de la actividad humana y del entorno natural a los que los habitantes de la Nación reconocen y atribuyen valor y significado en virtud de su relevancia cultural, arqueológica, histórica, estética, arquitectónica, urbana, antropológica, tradicional, intelectual, científica, tecnológica, industrial, paisajística, sagrada, religiosa o cualquier otra característica similar que los hacen acreedores de la protección en todos sus aspectos.

Artículo 44.- Las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán velar por la protección del Patrimonio Cultural Mexicano, por medio de:

- I. La identificación, investigación, clasificación y catalogación de los personajes históricos considerados héroes nacionales así como de los bienes, zonas, elementos, prácticas y manifestaciones que integren el patrimonio cultural tangible e intangible de la nación;
- II. Su salvaguarda, protección, preservación y conservación;
- III. La colaboración y coordinación entre los diferentes organismos públicos y privados para la protección el Patrimonio Cultural Mexicano; y
- IV. La protección al mismo a partir de la no emisión de autorizaciones que representen un daño, deterioro o riesgo para el Patrimonio Cultural Mexicano.

**Artículo 45.-** Se considera Patrimonio Cultural Mexicano a todos aquellos vestigios, objetos arqueológicos o prehispánicos, restos fósiles, edificios coloniales, arquitectura civil, manuscritos históricos, códices, obras de arte, instalaciones industriales significativas de procesos históricos, las áreas o zonas que se encuentran protegidos por la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos, los pecios y vestigios que se encuentren sumergidos en las aguas sobre la que la Nación mexicana tenga jurisdicción, las colecciones de los museos y de las bibliotecas, los paisajes culturales, los itinerarios y rutas culturales, los poblados e inmuebles que sean ejemplos de arquitectura vernácula o tradicional, así como la memoria iconográfica de los héroes nacionales y personajes históricos, sus escritos, las obras de arte.

El Patrimonio Cultural Mexicano también deberá considerar a las tradiciones y expresiones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos; los conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; las técnicas ancestrales tradicionales, así como también, todos los artefactos, instrumentos objetos y espacios culturales que son inherentes a las prácticas, gastronomía y expresiones culturales.

**Artículo 46.-** La Secretaría de Cultura, podrá suspender todos aquellos trabajos, intervenciones y mecanismos de difusión que atenten contra la preservación, conservación, identidad original del patrimonio cultural de la nación e imagen de quienes son representados.

Todos aquellos bienes o sitios donde exista intervención por parte de los gobiernos o asociaciones autorizadas, deberán presentar el proyecto de intervención antecedido de un estudio que garantice la correcta protección y conservación del patrimonio cultural y su identidad original, teniendo como objeto la preservación de su memoria, su conservación y no afectando o alterando la autenticidad del bien.

## Capítulo II De la Intervención del Patrimonio

**Artículo 47.-** Se entenderá por intervención toda acción material que se lleve a cabo con relación al Patrimonio Cultural que tenga efectos directos o indirectos de cualquier naturaleza en la imagen, integridad, estado físico, valores, significaciones, usos o identidad original del héroe o heroes nacionales.

**Artículo 48.-** Toda intervención deberá ser autorizada por la Secretaría de Cultura, salvo aquellos casos que ya sean objeto de regulación por otro ordenamiento que tenga por objeto la protección y preservación de su valor cultural.

Toda obra de intervención que se realice sin previa autorización de la Secretaría de Cultura, que contravenga la presente Ley o que afecte la imagen iconográfica del héroe nacional al que se representa, como medida de salvaguarda podrá ser suspendida o demolida con cargo a quien la ejecute o intervenga.

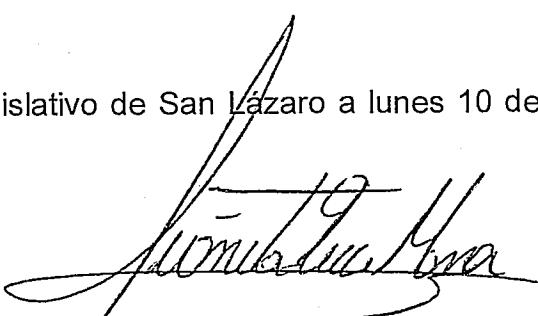
**Artículo 49.-** La Secretaría de Cultura, en coordinación con el instituto competente, deberá emitir normas oficiales mexicanas en materia de protección, conservación, salvaguarda, restauración, intervención, catalogación, manejo o cualquier otra materia análoga con relación al Patrimonio Cultural material e inmaterial, así como expedir el catálogo de Héroes Nacionales y personajes históricos a ser considerados como patrimonio cultural mexicano.

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

**SEGUNDO.** La Secretaría de Cultura contará con un término no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para implementar el mecanismo que permita realizar el Registro Nacional del Patrimonio Cultural Mexicano.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a lunes 10 del mes de febrero de 2020.



Dip. Juanita Guerra Mena



*Jui - Morena - 27*

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN INCISO d) A LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

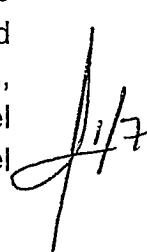
La suscrita Diputada Juanita Guerra Mena, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN INCISO d) A LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Una de las mayores complejidades a las que todo sistema jurídico contemporáneo se enfrenta, es a la dispersión normativa como consecuencia de la falta de criterios homologados que permitan el diseño, la elaboración y discusión de legislación uniforme que posibilite tanto a aplicadores como a interpretadores de la norma, realizar su labor con la misma eficacia, con resultados similares y con la posibilidad de estandarizar los diagnósticos y evaluaciones en su actuar.

La dispersión normativa fue la característica principal del derecho en la antigüedad, sobre todo en la edad media y con el surgimiento del Estado moderno surgieron los primeros esfuerzos por eliminar este grave defecto del universo jurídico, a través de la codificación.

La reducción de la dispersión normativa no es otra cosa que ordenar, concentrar y jerarquizar el derecho, procurando la elaboración de mejores cuerpos normativos que recojan de manera sistemática las reglas imperantes en ciertas materias, ello hace que el sistema opere de manera más clara y transparente, se brinda seguridad jurídica tanto a ciudadanos como a aplicadores y hasta a quienes la producen, coadyuvando en materias tan diversas y transversales como la economía y el progreso ya que un país con reglas claras de convivencia social, es un país en el que su régimen jurídico estimula las inversiones y el comercio internacional.



Sin embargo, en nuestro país, resulta sorprendente que estando a punto de entrar en la segunda década del siglo XXI todavía padezcamos las reminiscencias del derecho de los antiguos y de la superada tendencia de copiar de otros regímenes la manera en que se legisla, específicamente en ámbitos tan complejos como lo es el derecho penal.

La dispersión normativa del derecho penal en México es consecuencia del desorden imperante del siglo XIX por copiar el sistema legal estadounidense al permitir que, bajo el argumento del pacto federal y el respeto a la autonomía de las Entidades Federativas, cada una de ellas legislara en materia penal, sin considerar la posibilidad de que el Congreso de la Unión pudiese facultarse para dictar las leyes en dicha materia.

Fue desde el año de 1835 que las Entidades Federativas legislaron de manera casera en materia penal y de procedimientos penales, condición que prevaleció en la Constitución de 1857 y que contagió a la Constitución del 5 de febrero de 1917.

La diversidad de Códigos Penales, tiene su origen en la Constitución de 1824, que al no reservarse la Federación la facultad de legislar en materia penal, facultó a cada entidad federativa a emitir sus propios códigos penales, precipitando al caos el sistema penal mexicano.

Debido a ello los diversos códigos fueron elaborados con bases distintas: unos tomaron como modelo los principios de la Escuela Clásica, plasmada en el Código Penal de 1871; otros los de la Escuela Positiva, que dieron origen al Código Penal de 1929; y unos más adoptaron los lineamientos del Código Penal de 1931; y en la actualidad la tendencia ha sido la de tomar en cuenta los anteproyectos de código penal de 1949, 1958 y 1963.

La gravedad de esta dispersión normativa se muestra a la vista, basta con solamente hojear algunos de ellos para darse cuente de que, en ciertos Estados de la Federación, los aspectos negativos de los elementos del delito se regulan incorrectamente o bien no se regulan, la misma conducta delictiva en algunos Estados es delito y en otros no, la penalidad cambia en unos Estados respecto a un mismo delito.

Ninguna buena razón existe para justificar la pluralidad de leyes penales en nuestro país, ni doctrinaria, ni operativa, ni jurídica, la realidad es, que los treinta y cuatro códigos penales en vigor, en lugar de servir, obstaculizan la represión de la

delincuencia, favorecen la impunidad de los delitos y provocan conflictos entre las instituciones penales.

Los opositores de la codificación penal argumentan que cada entidad federativa tiene el derecho de legislar en materia penal, para moldear sus leyes de acuerdo a su propia cultura, mencionan que es evidente que la sociedad mexicana no es un conjunto heterogéneo de culturas que justifiquen la pluralidad de normas penales.

Otro argumento que presentan los opositores consiste en que al reservarse la Federación la facultad de legislar en materia penal, se violaría la soberanía de los Estados, lo que provocaría el quebranto del pacto federal.

Sin embargo, esta retórica explota a la vista con tan solo ver, que todas las naciones en el Continente Americano tienen un solo Código Penal, a excepción de México y Estados Unidos. Y si dirigimos la vista hacia Europa, comprobamos que en la totalidad de los países rige un solo Código Penal, para cada nación.

Llevamos más de un siglo padeciendo un mosaico heterogéneo de códigos penales en toda la República carentes de uniformidad, unidad y congruencia.

En el ámbito internacional, encontramos varios intentos de unificación de la legislación penal en el mundo. Entre los más importantes, se encuentra la idea de elaborar un Código Penal Universal, que surgió en Europa en el primer tercio del siglo XIX; otro es la Unificación Penal en Europa, en lo referente a los delitos económicos; uno más es el gran trabajo que realizaron eminentes penalistas de Latinoamérica para unificar el Derecho Penal en esa región y los trabajos para la unificación de los códigos penales en Centroamérica. Finalmente, aparece el Estatuto de la Corte Penal Internacional, firmado en Roma el 17 de julio de 1998, que se refiere sólo a ciertos delitos, pero de aplicación mundial.

Tanto en Europa como en América la tendencia ha sido que cada país tenga un solo código penal. En Europa encontramos a Suiza, que aun cuando su sociedad es heterogénea, porque en ella conviven diversas culturas, con diferentes idiomas y costumbres, logró unificar su ley penal; y en América se aprecia que Argentina, Brasil y Venezuela, que son Estados federales como México, cuentan con un solo código penal, aplicable en cada uno de sus territorios.

En nuestro país, la reforma constitucional en materia de procuración y administración de justicia del año 2008 introdujo en México el sistema acusatorio, oral y adversarial a fin de lograr una justicia penal eficaz y eficiente, capaz de atender las problemáticas que el país actualmente enfrenta en la materia.

De conformidad con el entonces artículo segundo transitorio de la reforma, los estados y la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, debieron expedir y poner en vigor modificaciones y ordenamientos legales a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio dentro de sus territorios. En este sentido, desde la aprobación de la reforma y hasta el día de hoy, las distintas entidades federativas armonizaron de manera heterogénea sus normas, sin embargo dado el carácter diverso y poco uniforme de las normativas estatales en lo que respecta a la parte procesal, quedó claro que lo mejor era promover la elaboración de un solo código procesal de carácter único para toda la República Mexicana, ello a fin de que todos los estados cuenten con una norma adjetiva que permita homologar el procedimiento y actuar de igual manera a las autoridades encargadas de la persecución de los delitos y del establecimiento de responsables, las sanciones y la reparación del daño.

Fue así como, el 5 de marzo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Nacional de Procedimientos Penales, mismo que tiene por fin determinar las reglas procesales que habrán de seguirse en todas las entidades federativas.

Es decir, la imposibilidad de armonizar 32 visiones procesales en materia penal tan diversas, contradictorias entre sí, así como las resistencias naturales a expedir normas estatales de procedimiento acordes a lo que la reforma constitucional del año 2008 estableció, generaron la necesidad de romper el paradigma del federalismo oscurrentista en materia penal y generar el inusitado consenso para establecer una sola regla procesal penal que permitiera a aplicadores de la norma, establecer los mismos criterios en cualquier parte del territorio nacional.

De esta manera, la necesidad generó que el sistema legislativo se activara para establecer un modelo de codificación para uniformar la normativa procesal penal, a fin de romper los vicios de un siglo de desarticulación y desconexión.

La tendencia unificadora del Derecho Penal a lo largo de los años, siempre ha tenido un solo objetivo: el de asegurar la protección de los bienes jurídicos fundamentales de la sociedad; por esa razón se han realizado importantes esfuerzos para lograrlo, como el llamado Código Penal Universal, el *Corpus Iuris* de la Unión Europea, la brillante unificación penal en Suiza, el Código Penal Tipo para Latinoamérica; la Primera Mesa Redonda Centroamericana de Derecho Penal y el vigente Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Nuestro país necesita reconstruir su sistema punitivo, pues sólo unificando la ley penal se podrá acabar con las discrepancias existentes entre los códigos penales locales que sólo provocan el caos entre las diversas instituciones jurídico penales.

Tanto en Europa como en América, la tendencia generalizada de cada Estado es tener un solo código penal aplicable en todo su territorio. Los opositores de la unificación penal deben reflexionar acerca de esta tendencia mundial y preguntarse el por qué de ella. Ahora bien, hay países en el Continente americano, que adoptaron la forma de Estado federal, y cuentan con un solo Código Penal aplicable en todo su territorio, como Argentina, Brasil, Venezuela y otros más.

La tendencia mundial de unificar la legislación penal ya no es un capricho de unos cuantos juristas, sino una necesidad de todo el país en su conjunto, el trabajo integrador de unificación de la ley procesal penal es prueba palpable de que sólo con una compleja pero enriquecedora labor de codificación y armonización penal se puede luchar de forma más eficaz contra el crimen. Mientras nuestro país no reconstruya su sistema punitivo unificando los códigos penales, las instituciones jurídicas seguirán siendo burladas por los enemigos del orden social.

Mencionan los teóricos de la antigüedad que, a mayor número de disposiciones jurídicas mayor corrupción y en este caso, no es la excepción, el enredo legal en materia penal, literalmente asfixia al sistema jurídico del país y por ende, la corrupción y la impunidad se explican por si mismas; no es posible aspirar a un sistema eficaz de justicia mientras existan, en nombre de la soberanía estatal, criterios tan dispares, penas tan diversas, ausencia de tipos penales y probanzas tan diversas que el único que sale ganando es el delincuente.

Con la elaboración y puesta en marcha de un Código Penal único, se dará mayor certidumbre al sistema penal mexicano ya que se uniformarían, de un solo golpe, definiciones, tipos penales, sanciones, mecanismos, metodologías, conocimientos, articulaciones y sobre todo, se facilitaría enormemente la labor de los aplicadores de la ley, en beneficio de la sociedad.

Con un código penal único, se unificarían tipos penales tan complejos como el feminicidio y se podrían incorporar aquellos que actualmente operan en el régimen especial de sanciones como la Trata de Personas y los delitos relacionados con la misma, los que se encuentran en la Ley General de Salud e incluso en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, al tiempo que se ajustaría la norma principal que definirá los delitos y las penas a una sola línea de conducción.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "ASFA".

Ello sin contar con el hecho de que, aplicadores de la norma, abogados, estudiantes universitarios y asesores de las víctimas u ofendidos podrán contar con exactamente los mismos elementos y criterios que coadyuvarán a una mejor impartición de justicia.

La presente iniciativa de reforma constitucional, pretende eliminar los espacios de impunidad, las zonas grises en la legislación penal, a partir de establecer en el Artículo 73 la facultad para que el Congreso de la Unión pueda expedir el Código Penal Único para toda la República.

Al otorgar al Congreso de la Unión de la facultad de legislar en la materia, se corrige una añeja omisión del constituyente y de sus antecesores y se elimina el discurso caduco que defendía una mal interpretada idea del federalismo bajo el que únicamente los delincuentes se beneficiaban.

Se trata de una iniciativa que abra la posibilidad de romper el paradigma penal y que complemente con sentido y razón, la reforma penal del año 2008, en el entendido de que esta modificación a la Carta Magna solamente es el primer paso para la construcción de una de las normas jurídicas más ambiciosas y complejas que se hayan elaborado en el México del Siglo XXI, un Código Penal Único, moderno, eficiente, integral e integrador, que sea valiosa herramienta para combatir los delitos, establecer las penas y determinar la reparación del daño, colocándonos como debe ser, del lado de las víctimas y de toda la sociedad mexicana.

Me permito poner a la consideración de esta Soberanía, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN INCISO d) A LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ÚNICO.** Se ADICIONA un inciso d) a la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) a c) ...



A handwritten signature in black ink, followed by the date '6/7' written vertically.

d) La legislación única que establezca los delitos y las penas por medio del Código Penal Nacional, mismo que regirá en toda la República, tanto en el orden federal como en el del fuero común.

...

...

XX-XXI...

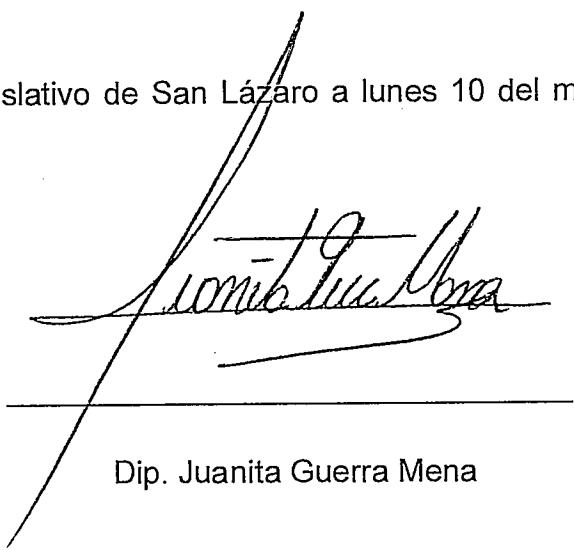
## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión contará con un término no mayor a un año a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para expedir el Código Penal Nacional que regirá en toda la República.

**TERCERO.** Todos los procesos penales en las Entidades de la República continuarán rigiéndose al amparo de los Códigos Penales correspondientes en tanto se establecen los mecanismos para la gradual aplicación del Código Penal Nacional en el decreto que lo expida.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a lunes 10 del mes de febrero de 2020.



Dip. Juanita Guerra Mena



Tu - Morena - 28

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE CORRESPONSABILIDAD EN EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.**

La suscrita Diputada Juanita Guerra Mena, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración **LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE CORRESPONSABILIDAD EN EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En los últimos 18 años, México ha padecido los embates de la violencia al estar inmerso en una de las graves crisis de seguridad con afectaciones sin precedente en la historia. La actividad delincuencial y con ello, la comisión de delitos como el homicidio doloso, el robo con violencia o el secuestro se han mantenido en constante crecimiento, sin que hasta hace poco las autoridades federales, estatales y municipales hayan podido controlar estos flagelos que lastiman a los habitantes de prácticamente todas las comunidades del país.

Las medidas para solucionar la crisis de violencia han sido fundamentalmente dos: Un importante, gradual pero significativo aumento del gasto público destinado a funciones de seguridad pública y la reestructura del andamiaje legal a fin de establecer nuevos modelos de proximidad y contención, a través de la creación de entidades que salvaguarden el orden coactivo y reestablezcan el control social del Estado mexicano.

De manera particular, respecto del gasto público, la percepción es que existe una relación inversa entre éste y los resultados obtenidos en seguridad; es decir, se gasta mucho y los resultados han sido pocos como consecuencia de la

heterogeneidad de criterios, mecanismos, visiones y destino de los recursos al ser distribuidos entre gobiernos de proximidad con problemática tan diversa.

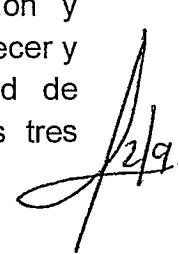
Sin embargo, hablar de una relación causal entre gasto y nivel de seguridad conlleva una simplificación extrema de los fenómenos de inseguridad y violencia, ya que existen múltiples variables que inciden en su desarrollo; sin embargo, es importante que lo gastado en seguridad pública se oriente de manera eficaz y pronta en el restablecimiento del orden y la paz pública en cada región, en cada municipio del país.

Entre 2013 y 2018, el Gobierno ha destinado 1,464,138.1 millones de pesos para las funciones de seguridad pública, equivalentes a 6.5% del gasto programable total para ese periodo. De las tres funciones que integran la seguridad pública, la de Justicia es la que recibió un mayor porcentaje, con 40.9% del monto destinado a la seguridad; le siguen Seguridad Nacional, con 39.4%; y Asuntos de Orden Público y Seguridad Interior, con 19.7%.

La participación diversificada de cuerpos y elementos de Seguridad Pública como uno de los pilares de la Seguridad Ciudadana, así como el desarrollo y la inacabada aplicación del Nuevo Sistema Penal Acusatorio, son factores que explican el peso que han tenido las funciones de Seguridad Nacional y Justicia en la distribución de los recursos públicos, lo que muestra que, hasta el año 2018 la estrategia de combate a la inseguridad ha sido únicamente de carácter reactivo, dejando en segundo plano las actividades de prevención y de consolidación de las policías locales, en aspectos fundamentales como su reestructuración, su capacitación y la implementación de un modelo global de profesionalización integral.

Es relevante mencionar, que aunque el aumento de los fondos para la Seguridad Pública había sido evidente, los recursos destinados para las entonces Policías Federales que eran órganos encargados de aplicar y operar la política de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos, tuvieron un peligroso decrecimiento real promedio anual de 4.8% entre 2013-2018, pese a la relevancia que tiene para la seguridad pública en el país.

Por medio del Ramo 33 Aportaciones, el Gobierno Federal da a los estados, mediante el Fondo para la Seguridad Pública, recursos que deben ser utilizados para la seguridad pública. Este Fondo busca contribuir a la formación y profesionalización de elementos policíacos; mejorar su equipamiento; establecer y operar bases de datos criminalísticas y de personal; impulsar la red de telecomunicaciones e informática, entre otras acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, (SESNSP), es la entidad perteneciente al Sistema que se encarga de la generación de acuerdos con las entidades federativas, únicamente para efectos de distribución de los recursos del Fondo, a partir de la implementación de los diez programas con prioridad nacional.

Mediante el Fondo, entre 2013 y 2018 se transfirieron 44,723.4 millones de pesos a las entidades federativas, que equivalen a 1.2% del total de las aportaciones federales transferidas en ese mismo periodo y aunque a simple vista, esos recursos parecieran insuficientes para solventar la crisis de inseguridad que se vive en el país, cuando se procede al análisis para determinar a cuánto equivalen estos recursos en las finanzas estatales, la hipótesis se comprueba: el Fondo sólo representa 0.5% de los ingresos estatales.

En estos seis años, las tres entidades que más recursos han recibido del Fondo son: Estado de México, con 7.5%; Ciudad de México, con 6.3%; y Veracruz, con 4.5%. Por el contrario, las entidades con menor cantidad de recursos recibidos son Campeche, con casi 1.8%; Colima, con 1.7%; y Aguascalientes, con 1.6%.

En cuanto a su distribución por programa prioritario, entre 2016 y 2018 el programa Infraestructura y equipamiento recibió 38.2% de los recursos del Fondo, con 10,210 millones de pesos; le sigue Desarrollo y Certificación, con 4,533.7 millones (16.4%); y 911, con 2,380.0 millones de pesos (8.3%). Los programas con menos recursos son Prevención Social, con 3.5%; Sistema Penitenciario y Justicia para adolescentes, con 3.2%; y Búsqueda de personas, con 3%, pese a los más de 36 mil desaparecidos que se registran en el país.

La problemática de los Fondos Federales en materia de Seguridad Pública no sólo se limita a un tema de montos y prioridades, también presenta problemas en el ejercicio de los recursos que impiden el uso eficaz de los mismos.

Uno de los indicadores que habla de la ineficacia en el uso de los recursos es el nivel de subejercicio que se presenta en el en este sentido, por su parte, las causas de los subejercicios son múltiples; sin embargo, hay dos factores que explican esta situación: primero, el ineficaz proceso de coordinación entre los actores encargados de administrar estos recursos, y segundo, la falta de controles en el ejercicio del gasto en las entidades federativas que permite los subejercicios, así como los desvíos de recursos.

*J.319*

Durante las revisiones de la Auditoría Superior de la Federación respecto de estos recursos, se mencionan las dificultades para que los mismos transiten del nivel central a las oficinas del Secretariado Ejecutivo en los estados, las Secretarías de Finanzas estatales, las Secretarías de Seguridad Pública o las Fiscalías, procedimiento que no es lo suficientemente ágil para generar los anexos técnicos, sin los cuales es posible realizar el ejercicio de los recursos del Fondo. Esto se debe a que los estados deben reprogramar los recursos muchos meses después de la concertación para ajustar los montos a sus necesidades. En algunos casos, los anexos técnicos están listos en el último trimestre del año, lo que imposibilita un ejercicio eficiente y eficaz para satisfacer los objetivos de estos recursos generando observaciones de auditoría.

La falta de la facultad legal en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para generar controles en el ejercicio del gasto, es uno de los principales factores que han influido en los subejercicios y en el uso discrecional de los recursos de los Fondos, lo que ha llevado a prácticas desaseadas como el utilizar los recursos de estos Fondos para cubrir necesidades financieras distintas a la seguridad; por ejemplo, la nómina de los servidores públicos, o simplemente para enriquecer a los que ejecutan este Fondo.

De esta forma, el uso discrecional de los recursos Federales se debe a la opacidad y la falta de controles efectivos desde la Ley en el ejercicio del gasto por parte de los propios estados, esta ausencia de facultad para realizar una fiscalización y ejercicio del gasto de forma solidaria entre las Entidades Federativas y el Secretariado Ejecutivo del SNSP hacen ver como negligencia de éste para monitorear el ejercicio de los recursos, lo que sumado a la ausencia de penalización a los estados que presentan irregularidades en el ejercicio del mismo, genera un ecosistema idóneo para la opacidad e ineficacia en la aplicación de estos importantes recursos financieros.

Hay múltiples carencias que podrían ser resueltas si se ejercieran los recursos en tiempo y forma; por ejemplo, podría aumentar el salario de los policías de 13 entidades federativas, que se ubican por debajo del promedio nacional o podría ampliarse sustancialmente su estado de fuerza. Por ello, es necesario corregir los problemas en la ejecución de los recursos destinados a la seguridad pública y gastar mejor los escasos recursos con que el país atiende situaciones de inseguridad cada vez más críticas.

Instituciones como la Auditoría Superior de la Federación han señalado que, en el ejercicio de estos Fondos, existen espacios para el despliegue de prácticas discretionales y de opacidad por parte de las autoridades estatales que pueden

afectar la efectividad de las políticas estatales en materia de seguridad lo que ha derivado en un mecanismo roto o trunco en la parte de rendición de cuentas que regula la operación de los Fondos en las entidades federativas del país.

En este contexto, el estudio “Rendición de cuentas en el uso de los Fondos Federales para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASP)” elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) presenta un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de los mecanismos de rendición de cuentas.

Entre los principales resultados que se destacan en estudio están:

- Existe incongruencia entre normas, particularmente en lo relacionado con la suspensión de la transferencia de recursos del FASP en caso de incumplimiento por parte de los estados, así como incentivos perversos en la forma que se distribuyen los recursos del Fondo que incentivan el derroche.
- En el ámbito estatal, se encontró también que las leyes locales de transparencia cuentan con criterios diversos para reservar información pública por motivos de seguridad.
- No se cuenta con información más detallada que permita conocer con precisión a qué áreas y funciones específicas se destina el gasto en seguridad de los estados.
- Se identificaron fallas en los reportes que por ley deben entregar las entidades federativas a la SHCP para dar seguimiento al ejercicio presupuestal y al avance.
- No se cuenta con un Catálogo de Bienes a ser adquiridos, además de que las entidades federativas no suelen publicar un Programa de Adquisiciones en materia de seguridad ni las características de los bienes adquiridos, con lo cual no puede saberse si el equipamiento policial adquirido es pertinente para las necesidades particulares del estado.

Asimismo, del análisis realizado a los informes de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación al ejercicio que hicieron los estados de los Fondos para la Seguridad Pública se encontró que, no hay una facultad legal que mandate a una responsabilidad solidaria de la Federación a través del Secretariado

Ejecutivo del SNSP para con los gobiernos por lo que cuentan con graves problemas para asegurar una gestión eficaz del Fondo.

Así, aspectos esenciales como la apertura de la cuenta única, la conciliación contable de los registros de ejercicio o la comprobación plena de gastos ejercidos con recursos del Fondo son fallas que persisten en varios estados analizados por la ausencia de un mecanismo orientador que establezca criterios unificados desde el propio Sistema Nacional de Seguridad Pública.

De los informes de la ASF se reconoce, también, que los procesos de adquisición de equipamiento de seguridad no son pulcros, ya que no se justifica a plenitud la utilización repetida los procedimientos de adjudicación directa en la compra de estos bienes, además de que muchas de estas adquisiciones no cuentan con documentación completa que soporten de forma completa la legalidad del proceso de compra.

En este sentido, el pasado 1 de julio del 2019, derivado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2018, el Auditor Superior de la Federación, licenciado David Rogelio Colmenares Páramo, remitió a esta Cámara de Diputados en su oficio número OASF/0731/2019 una serie de sugerencias derivadas de dicho ejercicio de revisión por parte de este órgano constitucional autónomo.

En dichas sugerencias y como resultado de la Auditoría llevada a cabo por la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios con número de expediente 17-5-04W00-07-0030 dirigida al Ramo 4 y de manera específica a los Subsidios en materia de Seguridad Pública, la Auditoría Superior de la Federación sugiere a esta H. Cámara de Diputados lo siguiente:

**Resultado Núm. 7**

**17-5-04W00-07-0030**

**Sugerencia para la Cámara de Diputados**

*"Para que la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Seguridad Pública, evalúe la pertinencia de revisar y, en su caso, modificar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de incluir un apartado relativo a los subsidios que se otorgan en esa materia, en el que se establezcan mecanismos de corresponsabilidad entre los municipios beneficiarios y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a efecto de que*

*JG/6/9*  
6

*los subsidios otorgados contribuyan a fortalecer las instituciones de seguridad pública”.*

Por lo que en mérito de lo sugerido por el máximo órgano de fiscalización de este país y con la finalidad de mejorar desde el marco legal, la aplicación de estos importantes recursos financieros y que impacten de manera positiva en la seguridad, la paz y la tranquilidad de las personas y su entorno, se somete a consideración de esta H. Cámara de Diputados la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que plasme con toda objetividad las sugerencias remitidas por la Auditoría Superior de la Federación.

Me permito poner a la consideración de esta Soberanía, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MATERIA DE CORRESPONSABILIDAD EN EL OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS.**

**ÚNICO.** Se **REFORMAN** la fracción XII del apartado B del Artículo 39, el segundo párrafo del Artículo 142 y se **ADICIONA** un inciso c) a la fracción I del Artículo 143, todos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

**CAPÍTULO IX**  
**De la distribución de competencias**

**Artículo 39.-** La concurrencia de facultades entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:

- A. ...**
- B. Corresponde a la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:**
  - I. a XI. ...**

7/9

**XII. Destinar y administrar bajo un esquema de corresponsabilidad entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, los fondos de ayuda federal para la seguridad pública exclusivamente a estos fines y nombrar a un responsable de su control y administración;**

**XIII. a XV. ...**

...

...

**Artículo 142.- ...**

Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública que a nivel nacional sean determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, serán distribuidos con base en los criterios que apruebe el Consejo Nacional, a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines, **asimismo, los subsidios que se otorguen a las entidades federativas y municipios deberán contar con mecanismos de corresponsabilidad entre los que hayan sido beneficiados y el Secretariado Ejecutivo a efecto de que los mismos contribuyan al fortalecimiento de las instituciones de Seguridad Pública.**

...

...

...

**Artículo 143.- ...**

**I. ...**

**a) y b) ...**

**c) El establecimiento de los mecanismos de corresponsabilidad con entre los municipios beneficiarios de los subsidios en materia de Seguridad Pública, donde se determine el grado de contribución al fortalecimiento de las instituciones en la materia.**

**II. y III. ...**

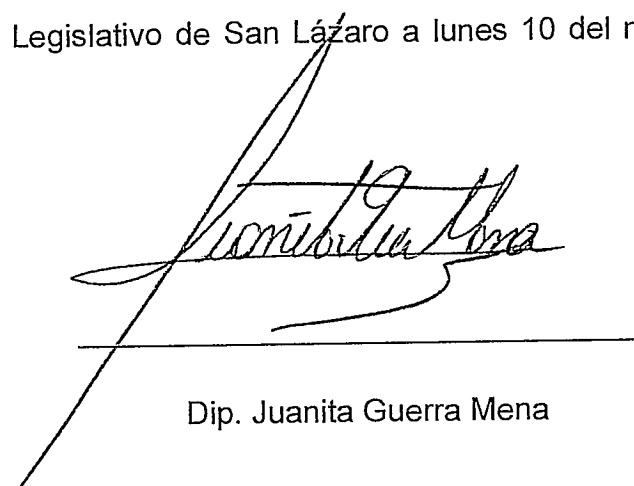
...

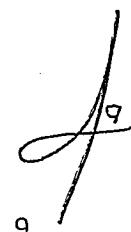
8/9

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a lunes 10 del mes de febrero de 2020.

  
Dip. Juanita Guerra Mena

  
9



Jeñ - Morena - 29

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.**

La suscrita Diputada Juanita Guerra Mena, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.**

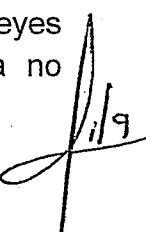
**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La cárcel tiene la función de guardar al hombre o la mujer que ha delinquido contra su sociedad, de apartarlo o apartarla de sus semejantes manteniendo así la tranquilidad, el orden, estado de derecho, y el *status quo* del conglomerado social.

La palabra cárcel tiene su raíz en el latín *carcerem*, que significa encierro forzado, lugar donde uno se encuentra a disgusto y contra su voluntad y data desde tiempos de los romanos, a fin de resguardar a quien cometía un delito y mientras era ejecutado, por lo regular de manera pública para generar una especie de ejemplo y una suerte de precario mensaje social, de no tolerar actos contrarios a la organización social.

Algunas definiciones contemporáneas de cárcel la consideran como el *Edificio o local cerrado que se destina para recluir individuos privados de su libertad por condena o, preventivamente, en razón de un proceso penal que puede conducir a ella o como el establecimiento Público destinado a la ejecución de sanciones privativas de la libertad o la guarda de los procesados en tanto se tramita y falla el proceso que se le siga.*"

Aunque por definición y origen la "carcel" es el edificio público destinado a la custodia y seguridad de los detenidos o presos. Local reservado para cumplir leyes de privación de libertad, la denominación actual en materia penitenciaria no concuerda con la realidad penológica.



Hoy, se habla de prisión como parte del elemento sancionatorio del Estado y que es el insumo consistente en la privación de la libertad al sujeto que cometió un delito, recluyéndole en una institución donde será sometido a un trato y tratamiento penitenciario con objeto de reinsertarlo para su posterior regreso a la sociedad, bajo la perspectiva de la prevención, la dignidad y el respeto a los Derechos Humanos.

La pena privativa de libertad como prisión, restringe al máximo la libertad del condenado, el cual se somete a un régimen de tratamiento y disciplina determinado.

No obstante lo anterior, la definición de prisión se encuentra cada vez más alejada de la realidad debido a que el tratamiento y la política de reinserción social ha demostrado en los hechos un rotundo fracaso social debido a innumerables factores que giran en torno a un diagnóstico común del desastre del sistema penitenciario no solo en México sino en latinoamérica.

El manejo del sistema penitenciario mexicano se sujeta a la premisa de que la prisión debe evitar que el sujeto reincida pues en teoría, al sancionar al delincuente se refuerza la intimidación a la colectividad al ejemplarizar a que los demás se abstengan de violar las normas establecidas.

Los Centros de reinserción Social en nuestro país son actualmente el resultado del desarrollo y transformación de los antiguos edificios e instituciones encargados de contener a los reos mientras purgan las sentencias que les han sido impuestas, son la tímida respuesta del orden coactivo del Estado a la política criminal de las autoridades para combatir la creciente criminalidad.

El sistema penitenciario adoptado en México es un sistema progresivo y técnico, el cual busca disminuir el impacto del cautiverio sobre el recluso, obteniendo mediante diversas etapas la reinserción social de éste.

Es un método estrictamente científico, basado en el estudio del sujeto y su tratamiento progresivo con una base técnica, logrando conocer la personalidad del sujeto, y si bien es cierto que la pena no debe perder su carácter afflictivo, su finalidad primordial tiende a evitar la reincidencia.

Uno de los fines fundamentales que persiguen las cárceles es el de formar y educar, cambiar a seres humanos que han delinquido desviándose de las normas establecidas, para volverlos nuevamente en hombres y mujeres libres respetuosos de las leyes y de sus semejantes. Además, las cárceles deben formar y reformar estructuras sociales de manera continua, pues la reconstrucción de la sociedad estructurada de manera injusta, exige a penalistas y criminólogos atenciones más intensas que sólo la reeducación de los condenados, pues resulta imposible y contraproducente la reconstrucción de la sociedad y la sanción penal perjudica aún más que el delito; por ello la urgencia de crear nuevas formas de reestructuración

social comunitaria, buscando superar y desaparecer las barreras y estigmas que prevalecen entre reos y ciudadanos libres.

Es importante señalar que muchos reclusos no están sujetos a auténticos procesos de reinserción, debido a diversos factores que hemos señalado anteriormente como sobre población o falta de talleres y personal técnico necesario. Además, en muchas prisiones hemos notado que campea el ocio para muchos internos al ser el trabajo y la educación sólo una opción para unos cuantos de éstos, y la disciplina totalmente nula por parte de las autoridades penitenciarias. En muchos centros de reclusión la ausencia de actividades laborales es por falta de talleres, de herramientas, de materiales para su funcionamiento, etcétera. Asimismo, son pocos los centros de reclusión en los que existe personal técnico suficiente que participe en la organización de las actividades laborales y proporcione siquiera alguna clase de capacitación para el desempeño de las mismas.

La vida constante en los centros de reclusión es el ocio para la mayoría de los internos.

La prisión puede considerarse como la última fase del proceso de justicia penal, que comienza con la comisión del delito, prosigue con la instrucción del caso, el arresto de los sospechosos, su detención, el juicio y, por último, termina con la sentencia.

La magnitud de la población carcelaria viene determinada por la forma en que el sistema de justicia penal enfrenta a los delincuentes, lo que a su vez repercute de manera significativa en la gestión de los centros penitenciarios. Por otro lado, el sistema de justicia penal se ve influido por las políticas gubernamentales determinadas en gran medida por los ciudadanos, que en los países democráticos eligen sus gobiernos. Por todo ello, al evaluar el sistema penitenciario es preciso tener en cuenta que la gestión eficaz y las condiciones satisfactorias de las cárceles no dependen únicamente de las autoridades penitenciarias pues lo que ocurra en las cárceles estará intrínsecamente relacionado con la gestión del sistema de justicia penal en su conjunto.

Por esa razón, cualquier intento de reforma del sistema penitenciario deberá formar parte de un programa amplio dirigido a hacer frente a los desafíos que plantea la totalidad del sistema de justicia penal.

El nivel de confianza que se deposita en el sistema de justicia penal en general, y en la prisión en particular, como solución a algunos de los problemas más acuciantes de la sociedad es señal de la actitud de la ciudadanía ante la delincuencia y sus causas principales. Cuando los gobiernos adoptan un enfoque punitivo, sin tratar de eliminar los factores que dan lugar a conductas delictivas, los

centros penitenciarios acaban convirtiéndose en lugares que albergan a un número elevado de personas procedentes de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad, junto con un número muy inferior de delincuentes peligrosos y violentos.

En los últimos años, las tendencias condenatorias en numerosos países como el nuestro se han visto influidas de manera significativa por la presión ejercida por la ciudadanía para endurecer las políticas penales. No obstante, los estudios llevados a cabo demuestran que el aumento de la población carcelaria no responde a un incremento evidente de la delincuencia, sino al incremento de las penas de prisión y de la duración de estas.

Por otro lado, los sistemas penitenciarios deben rendir cuentas ante la sociedad y aunque esto es válido para todos los servicios públicos, lo es para el sistema de prisiones de manera particular porque en gran medida está exento de la supervisión pública y es un ámbito que se presta fácilmente al abuso de poder.

En los países democráticos, la responsabilidad suele estar estructurada de tal modo que los servicios penitenciarios responden al ministerio del que forman parte, y el ministerio, a su vez, al parlamento. Sin embargo, puede que las diversas interferencias y coyunturas en la gestión penitenciaria no siempre se traduzcan en una mayor eficiencia en las iniciativas de reinserción social en los centros penitenciarios. Los ciudadanos pueden considerar injusto que se reduzcan los fondos destinados a quienes no han cometido ningún delito para utilizarlos en cubrir las necesidades sanitarias, sociales, educativas y de formación profesional de los reclusos. Muchos pueden expresarse a favor del encarcelamiento de los delincuentes por razones de seguridad a corto plazo y concentren sus esfuerzos en las medidas de seguridad a expensas de la reducción de fondos destinados a mejorar el trato y las actividades en esos centros. Por consiguiente, es fundamental que la supervisión del sistema penitenciario corra a cargo de diferentes organismos independientes del ministerio y del gobierno de que se trate.

Asimismo, resulta primordial que en los programas de reforma se tenga en cuenta la necesidad de crear mayor conciencia ciudadana sobre las consecuencias a largo plazo de políticas penales severas que no contribuyan a construir sociedades más seguras.

Uno de los elementos que se busca, contribuyan a esta transformación, es la exigibilidad de contar para cada uno de los internos de los Centros Penitenciarios del país, con un Plan de Actividades específico e individualizado, sobre la base de la educación, el trabajo y el deporte, sin embargo, en la legislación especializada en materia de reinserción social, poco se vinculan los contenidos de esos Planes de

Actividades a su individualización, su determinación a través del perfil del interno y sobre todo, se encuentran desvinculados de su origen constitucional que es donde se establecen los principios básicos de la reinserción social.

En este sentido, es preciso mencionar que todos los servicios penitenciarios en países como el nuestro deberían regirse por un conjunto de principios claramente definidos, los cuales han de figurar en la legislación fundamental a la que estén sujetos los servicios penitenciarios, es decir, la ley penitenciaria u otras leyes equivalentes.

La manera de aplicar esos principios en la práctica debería quedar definida en el derecho derivado, como el reglamento de prisiones, que pueden complementarse con otros reglamentos penitenciarios más específicos.

Para asegurar una gestión humanitaria de los sistemas penitenciarios es preciso que las políticas y la legislación nacionales respeten las diversas normas internacionales adoptadas para garantizar la protección de los derechos humanos de los reclusos y que el tratamiento dispensado a ellos esté dirigido a garantizar, con carácter prioritario, su reinserción social. Entre otros muchos documentos internacionales y regionales, es preciso mencionar que la Organización de las Naciones Unidas en su derivación de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) emitió desde el año 2010 en la Ciudad de Viena, un Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal en el que se contienen las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos así como el conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

Estos protocolos se suman a las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), a las Reglas para la protección de los menores privados de libertad y el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y son elementos determinantes para evaluar si un sistema penitenciario está bien administrado o no y saber hasta qué punto se aplican las normas establecidas en los citados documentos.

En este documento, se establece en su apartado 4.2 y 4.5 denominados "Condiciones de vida" y "Régimen Carcelario" la obligación de establecer a detalle los planes y programas de trabajo a los que el interno podrá acceder, los cuales deberán ser elaborados de manera individualizada y aunque la capacidad de la administración penitenciaria para aplicar esas funciones dependerá de diversos factores y con los procedimientos de gestión, lo determinante es su perfeccionamiento.



Por su parte y en ese mismo sentido, del análisis realizado a los informes de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación a la Administración del Sistema Federal Penitenciario, encontró precisamente que la falta de aterrizaje normativo en la elaboración de los Planes de Actividades impedía la posibilidad de una mejor y mucho más completa evaluación de las políticas penitenciarias.

En este sentido, el pasado 1 de julio del 2019, derivado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2017, el Auditor Superior de la Federación, licenciado David Rogelio Colmenares Páramo, remitió a esta Cámara de Diputados en su oficio número OASF/0731/2019 una serie de sugerencias derivadas de dicho ejercicio de revisión por parte de este órgano constitucional autónomo.

En dichas sugerencias y como resultado de la Auditoría llevada a cabo por la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas, dirigida a la Administración del Sistema Federal Penitenciario con número de expediente 17-5-04D00-07-0016 dirigida al Ramo 4 y de manera específica a los Subsidios en materia de Seguridad Pública, la Auditoría Superior de la Federación sugiere a esta H. Cámara de Diputados lo siguiente:

*Resultado Núm. 1*

**2017-0-01100-07-0016-13-001**

***Sugerencia para la Cámara de Diputados***

*“Para que la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Gobernación y de Seguridad Pública, analice el contenido de la Ley Nacional de Ejecución Penal en cuanto a la definición de reinserción social ya que su interpretación es equívoca al considerar que se refiere únicamente a la restitución de los derechos de los individuos y no a la prevención de la reincidencia delictiva por parte de las personas privadas de su libertad (PPL), y evalúe la factibilidad de incluir en la ley, la necesidad de incorporar en los Planes de Actividades todos los medios establecidos en el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud y deporte) como medios de reinserción, considerando su complementariedad, aunado a que dichos Planes se diseñen con base en el diagnóstico del perfil de cada PPL, y que se incorpore la clasificación de las PPL conforme a sus antecedentes penales, a efecto de contar con elementos que permitan evaluar los resultados de la política penitenciaria”.*

*JG/9*  
6

Por lo que en mérito de lo sugerido por el máximo órgano de fiscalización de este país y con la finalidad de mejorar las políticas de reinserción social que impacten de manera positiva en la seguridad, la paz y la tranquilidad de las personas y su entorno, se somete a consideración de esta H. Cámara de Diputados la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Nacional de Ejecución Penal, que plasme con toda objetividad las sugerencias remitidas por la Auditoría Superior de la Federación.

Me permito poner a la consideración de esta Soberanía, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.**

**ÚNICO.** Se **REFORMA** el décimo primer párrafo del Artículo 4 y se **ADICIONAN** un segundo y un tercer párrafo al Artículo 104 recorriendo el subsecuente de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

**Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario**

El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

...

...

...

...

...

...

...

...

...

7/9

**Reinserción social.** Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos y la prevención para eliminar la reincidencia de conductas antisociales.

#### **Artículo 104. Elaboración del Plan de Actividades**

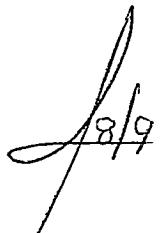
Para la elaboración del Plan de Actividades, al ingreso al Centro, la Autoridad Penitenciaria informará a la persona privada de la libertad las actividades disponibles en dicho Centro y de manera participativa se diseñará un Plan de Actividades acorde a las necesidades, preferencias y capacidades de la persona privada de la libertad. Las normas reglamentarias determinarán el número de actividades y de horas que constituirán un Plan de Actividades satisfactorio. Dicho plan será remitido al Juez de Ejecución dentro de los quince días hábiles siguientes a la puesta a disposición del sentenciado, para su conocimiento.

**El Plan de Actividades deberá ser elaborado sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, estableciendo en el mismo y de manera expresa, los beneficios de su cumplimiento para las personas privadas de su libertad.**

**Con la finalidad de evaluar los resultados de la política penitenciaria, en el diseño del Plan de Actividades se deberá considerar:**

- I. El diagnóstico y el perfil de la persona privada de su libertad; y**
- II. Sus antecedentes penales.**

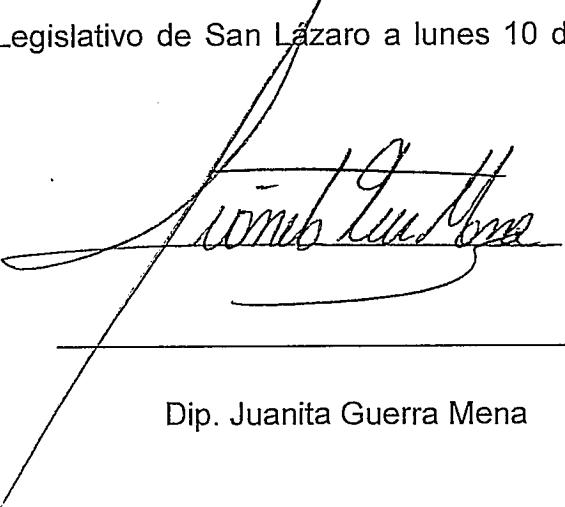
La determinación del Plan de Actividades por parte de la Autoridad Penitenciaria podrá ser recurrida ante el Juez de Ejecución.

A handwritten signature consisting of a stylized 'J' and the numbers '8/9'.

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a lunes 10 del mes de febrero de 2020.

  
Dip. Juanita Guerra Mena



Ju - Morena - 30

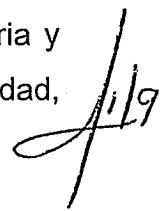
**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL.**

La suscrita Diputada JUANITA GUERRA MENA, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA en la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL**, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La figura de la Guardia Nacional existe en prácticamente todas las democracias del mundo y aunque su denominación hace referencia a diversas acepciones, es casi unánime el hecho de que, al referirse a la Guardia Nacional se hace mención del cuerpo de élite más importante y consolidado, cuya labor fundamental es la de la salvaguarda del orden coactivo del Estado, la defensa de la soberanía y las instituciones y como consecuencia de ello, la protección siendo garantes de la vida, la libertad y la propiedad de las personas, así como de sus derechos fundamentales.

La Guardia Nacional de México es consecuencia de un amplio y debatido proceso de creación normativa, de una serie de pasos que incluyeron la participación de todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso y de escuchar, mediante los mecanismos que se establecen en la modalidad de "parlamento abierto" la voz y opinión de académicos, expertos, conocedores de la materia y voces críticas de la propuesta, todo en un inédito marco de respeto y pluralidad, acorde a los nuevos tiempos políticos de la nación.



Posterior a la deliberación y reforma del marco constitucional que da origen y soporte a la Guardia Nacional, se llevó a cabo un esfuerzo similar para la emisión de las normas secundarias que dan soporte legal a su actuación, anteponiendo el respeto a las libertades y derechos de las mexicanas y mexicanos, la expedición de la legislación complementaria fue un paso fundamental para la consolidación pronta de la nueva institución ya que junto con su norma, se expedieron otras como la que regula el uso de la fuerza de los cuerpos de Seguridad Pública, que evidencian el interés del actual gobierno por consolidar una institución encargada del orden social sin dejar de lado los derechos de las y los mexicanos.

La Guardia Nacional tiene claras y definidas sus atribuciones, mismas que en el Artículo 9 de su Ley se mencionan:

- Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social.
- Prevenir la comisión de delitos en todo el país, así como realizar investigaciones para cumplir con este objetivo.
- Efectuar tareas de verificación para la prevención de infracciones administrativas.
- Recibir denuncias, comprobar su veracidad y hacerlas del conocimiento del Ministerio Público.
- Realizar operaciones de inteligencia, encubiertas y de usuario simulado en internet.
- Intervenir en las telecomunicaciones personales bajo autorización de un juez.
- Realizar, bajo la conducción del Ministerio público, la investigación de delitos cometidos.
- Dar cumplimiento a las órdenes de aprehensión y efectuar detenciones bajo lo establecido por el artículo 16 de la constitución.
- Proporcionar atención a víctimas y testigos del delito.

- Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección y en operativos conjuntos.
- Vigilar vías de comunicación terrestre e imponer infracciones.
- Vigilar aduanas, puertos, aeropuertos y garitas.
- Vigilar prisiones y centros de detención a solicitud de la autoridad competente.
- Colaborar con el Instituto Nacional de Migración en la inspección de documentos migratorios y en el resguardo de sus instalaciones.

De lo anterior, es evidente que, por un lado, la Guardia Nacional realiza labores de mantenimiento del orden social de manera directa pero también de forma complementaria con otros niveles de gobierno.

Asimismo, para el desempeño de sus funciones, la Guardia Nacional actúa de manera sinérgica con las fuerzas armadas del país, a quienes les corresponde la importante labor de capacitar y formar a los elementos de la Guardia, así como la posibilidad de incorporarse a la misma, todo con el objeto de que este cuerpo de élite con funciones de control social cuente también con los valiosos e insustituibles elementos que dota la formación y la disciplina del orden militar que, siendo el Ejército y la Marina mexicanos, dos de las instituciones con mayor credibilidad y solidez ante la sociedad, dotan a la Guardia Nacional de esa legitimidad tan necesaria y de la que han carecido las corporaciones policiales en el pasado reciente.

Vale la pena mencionar el alto grado de vinculación que la Guardia Nacional tiene con las fuerzas armadas del país, en virtud de que, en su momento y con la entrada del gobierno democrático y el inicio de la Cuarta Transformación de la República, esta H. Cámara de Diputados realizó sendas modificaciones a diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de eliminar los excesos y dispendios que caracterizaron a los anteriores gobiernos y en la búsqueda de implementar verdaderas y eficaces políticas de austeridad, se procedió a eliminar la

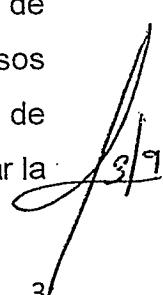


figura de los denominados "Oficiales Mayores" de las dependencias que conforman la Administración Pública Federal y sustituirlos por Unidades Administrativas nombradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por ser esta última la cabeza de sector encargada del ejercicio del gasto público.

Esta eliminación se llevó a cabo en todas las dependencias de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, con excepción de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, debido a que el perfil de ambas, requería de un vínculo directo y eficaz con la Secretaría de Hacienda así como de un mayor y efectivo rango de independencia en lo que respecta a la toma de decisiones en el ejercicio de sus recursos que, sin llegar al nivel de autonomía financiera -cuya característica es propia de la Administración Pública Descentralizada así como de los Órganos Constitucionales Autónomos-

A mayor abundamiento, al eliminar de la administración pública centralizada la figura de la Oficialía Mayor, se consideró exceptuar de esa eliminación e incorporar a un régimen de excepción en ese tema tanto a la Marina como al Ejército mexicanos, en virtud de que la naturaleza específica de sus labores lo requerían.

Sin embargo, como la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que elimina para casi todas las dependencias la figura del Oficial Mayor fue anterior a la discusión parlamentaria y por ende a la creación de la Guardia Nacional, esta última terminó siendo ubicada en la arquitectura administrativa en el mismo sitio en el que se encuentran las demás dependencias y por ende, no cuenta con un Oficial Mayor ya que para ello se requeriría forzosamente, incorporarla en el régimen de excepción, tal y como se encuentran actualmente la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional.

A pesar de que la Guardia Nacional tiene una importante sinergia y coordinación con la Marina y el Ejército, por ser de creación "*a posteriori*" de la eliminación de las Oficialías Mayores, no se consideró en su creación, incorporarla como caso de

excepción, lo que ha venido a configurar una suerte de inoperatividad financiera, procedimientos administrativos heterogéneos derivando en una situación de desequilibrio lo que le impide ejercer con mayor rango de acción sus presupuestos, los cuales se encuentran mayormente destinados al capital humano y a la formación de éste en una importante labor como lo es, la seguridad y la protección de la vida de las personas.

Simplemente, el pasado mes de octubre del 2019, la Guardia Nacional lanzó una convocatoria nacional de ingreso y selección con la finalidad de reclutar a más de 21 mil elementos, los cuales se sumarán a los poco más de 58 mil con que ya cuenta.

Actualmente la Guardia Nacional se encuentra integrada por 58,602 elementos de los cuales, 56,191 pertenecen a la Policía Militar y a la Policía Naval.

Por lo anterior, la proponente de la presente Iniciativa considera que es urgente readecuar el marco normativo a las necesidades estructurales, operativas y logísticas que requiere la Guardia Nacional para el mejor y eficaz cumplimiento de sus atribuciones legales, en este sentido, se propone una adecuación a manera de reforma tanto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como a la Ley de la Guardia Nacional, para que en la primera de ellas se incorpore a la Guardia Nacional como una entidad que pueda contar con una Oficialía Mayor, tal y como sucede actualmente con la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional.

Asimismo, se propone una reforma y adición a la Ley de la Guardia Nacional a fin de que se incorpore en su estructura formal la figura del Oficial Mayor, la cual será el área encargada de la administración de los recursos humanos y financieros, así como de la vinculación con la Secretaría de Hacienda en los términos que se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de la

Guardia Nacional y el Reglamento de la misma, el cual deberá ser modificado para dar forma y aterrizaje legal a la estructura propuesta.

Cabe señalar que la presente iniciativa no tiene impacto en el presupuesto pues se trata de aprovechar la estructura existente con otra denominación que le permita, precisamente, ese necesario rango de operatividad y de toma de decisiones en un aspecto tan importante como la correcta administración de los recursos.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL.**

**PRIMERO.** Se **REFORMAN** los Artículos 14 y 20 primer párrafo y la fracción XXII del Artículo 31 de la **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, para quedar como sigue:

**Artículo 14.-** Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien, para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Titular de la Unidad de Administración y Finanzas, Jefes de Unidad, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, y los demás funcionarios, en los términos que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público y la **Guardia Nacional**, contarán cada una con una Oficialía Mayor, las cuales tendrán las funciones que establezca el artículo 20 de esta ley y las que determinen los reglamentos interiores.

...

**Artículo 20.-** Las dependencias contarán con una Unidad de Administración y Finanzas encargada de ejecutar, en los términos de las disposiciones aplicables, los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, tecnologías de la información, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, archivos, y los demás que sean necesarios, en los términos

que fije el Ejecutivo Federal. En los casos de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Defensa Nacional, de Marina y de la Guardia Nacional, dichos servicios se llevarán a cabo por sus respectivas oficialías mayores.

...

**Artículo 31.- ...**

**I. a XXI. ...**

**XXII.** Designar y remover a los titulares de las unidades de administración y finanzas a que se refiere el primer párrafo del artículo 20 de esta ley, quienes serán considerados servidores públicos de la respectiva dependencia. Se exceptúa de lo anterior a la Secretaría de la Defensa Nacional, a la Secretaría de Marina y a la Guardia Nacional, que contarán con sus respectivas oficialías mayores;

**XXIII. a XXXII. ...**

**SEGUNDO.** Se **REFORMA** el segundo párrafo del Artículo 12, la fracción IX del Artículo 13 y se **ADICIONAN** una fracción III al Artículo 12 recorriéndose las subsecuentes, una fracción II al Artículo 21 recorriéndose las subsecuentes y un Artículo 24 BIS, todos de la **Ley de la Guardia Nacional**, para quedar como sigue:

**Artículo 12.** La Guardia Nacional realizará sus operaciones mediante una estructura que comprenderá los siguientes niveles de mando:

- I.** Secretario;
- II.** Comandante;
- III.** Oficial Mayor;
- IV.** Coordinador Territorial;



- V. Coordinador Estatal; y
- VI. Coordinador de Unidad.

Para la designación de las personas titulares de las coordinaciones previstas en las fracciones **II, IV, V y VI** del presente artículo se deberá tomar en cuenta que hayan cumplido con la escala jerárquica establecida, así como contar con los años de servicio que señale el Reglamento.

**Artículo 13.** Corresponden al Secretario las facultades siguientes:

- I. a VIII. ...
- IX. Nombrar al **Oficial Mayor** así como a las personas titulares de las coordinaciones territoriales, estatales y de las unidades especiales;
- X. y XI. ...

**Artículo 21.** La Guardia Nacional tendrá la estructura orgánica que determine su Reglamento y contará al menos con:

- I. ...
- II. **La Oficialía Mayor;**
- III. a VIII. ...

**Artículo 24 BIS.** La Oficialía Mayor será el área encargada de la administración de los recursos humanos y financieros, así como de la vinculación con la Secretaría de Hacienda en los términos que se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la presente Ley y el Reglamento.

8/9

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

**SEGUNDO.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan en lo dispuesto en el presente Decreto.

**TERCERO.** La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y la Guardia Nacional deberán, en un término no mayor a 180 días hábiles a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, realizar las adecuaciones tanto operativas como financieras, así como al Reglamento correspondiente, a fin de establecer en sus contenidos a la Oficialía Mayor a que se hace referencia en el presente.

Dado en el Salón de Sesiones del Recinto Legislativo de San Lázaro a lunes 10 del mes de febrero del 2020.



Diputada Juanita Guerra Mena



Jui - MORENA - 31

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS**

La suscrita Diputada Juanita Guerra Mena, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS**.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Desde sus inicios la especie humana ha explotado los diversos recursos que la naturaleza ha puesto a su alcance. En un largo periodo que se extiende desde los orígenes hasta el Neolítico, hace unos 8000 años, el hombre vivió como cazador recolector agrupado en pequeños grupos haciendo un uso muy extensivo de su medio.

La huella que sus actividades dejaron en la naturaleza fue muy superficial, prácticamente imperceptible debido a que el incipiente desarrollo era marginal y cualquier tipo de devastación o modificación al entorno era mínimo en comparación con la extensión del planeta y por ende, la propia naturaleza eliminaba cualquier vestigio de su actividad.

Sin embargo y con el posterior abandono de la vida nómada se dio origen a nuevas formas de actividad humana, principalmente la agricultura y a la domesticación de las primeras especies animales y vegetales, de esta forma, la relación del ser humano con el medio natural cambió radicalmente y para siempre.

El hombre descubrió que podía modificar su entorno en provecho propio y alcanzar unas cotas de bienestar desconocidas hasta entonces sin considerar que hubiera alguna afectación al mismo; la naturaleza se "curaba" sola.

De esta manera, se roturaron grandes superficies para crear campos de cultivo, y con la explosión económica y demográfica que el desarrollo de la agricultura llevó aparejada se sentaron las bases para la urbanización y la creación de las primeras sociedades organizadas.

Desde entonces se experimentaron grandes avances, pero durante un larguísimo periodo la tecnología disponible hizo imposible una explotación intensiva de los recursos de la naturaleza. En consecuencia, su impacto sobre el medio natural fue muy limitado y pareciera que el ser humano jamás devastaría el entorno como lo padecemos actualmente; en este periodo el problema de los residuos era prácticamente desconocido ya que las actividades humanas estaban integradas en los ciclos naturales, y los subproductos de la actividad humana eran absorbidos sin problemas por los ecosistemas naturales. No obstante, ya se plantearon problemas cuando la falta de planificación en la recogida de los residuos en los incipientes núcleos urbanos fue causa de plagas y epidemias que tuvieron un impacto terrible en la población.

A finales del siglo XVIII cuando se inicia la Revolución Industrial, gracias al desarrollo de la ciencia y la técnica, surgen nuevas actividades industriales y se desarrolla extraordinariamente el comercio. Se produce entonces una auténtica explosión demográfica y económica que se manifiesta en el imparable desarrollo de la urbanización.

En esta época se empiezan a arbitrar las primeras medidas con vistas a tratar técnicamente el incipiente problema de los residuos, que se generan ahora en tal ritmo, como resultado de los nuevos procesos productivos, que ya no pueden asimilarse por los ciclos naturales como hasta entonces.

Sin embargo, es a partir del siglo XX y especialmente de su segundo tercio, con la expansión de la economía basada en el consumo, la cultura del usar y tirar, y los extraordinarios avances técnicos experimentados cuando el problema empieza a tomar proporciones críticas y a generar un gravísimo impacto en el medio ambiente.

Actualmente, los residuos pueden clasificarse de diversos modos.

Según su estado físico se dividen en:

Sólidos.

Líquidos.

Gaseosos.

Según su procedencia se dividen en:

Industriales.

Agrícolas.

Sanitarios.

Residuos sólidos urbanos.

Estos últimos son los que centrarán nuestra atención de ahora en adelante



Por su peligrosidad se clasifican en:

Residuos tóxicos y peligrosos.

Radioactivos.

Inertes.

Por último, en cuanto al marco legal según la anteriormente citada Ley de Residuos, se distinguen dos categorías:

Residuos urbanos.

Residuos peligrosos.

Los residuos peligrosos son todos aquellos que contienen en su composición una o varias sustancias que les confieren características peligrosas, en cantidades o concentraciones tales, que representan un riesgo para la salud humana, los recursos naturales o el medio ambiente.

También se consideran residuos peligrosos los recipientes y envases que hayan contenido dichas sustancias.

Toda actividad humana es susceptible potencialmente de producir residuos. Por su importancia en el volumen total destacan los residuos agrícolas, después los producidos por las actividades mineras, los derivados de la industria, los residuos urbanos y en último lugar los derivados de la producción de energía.

Hay que observar que los residuos derivados de las actividades agropecuarias constituyen la fracción mayoritaria del total, pero son los producidos por la minería, la industria y la producción de energía los que tienen un mayor impacto potencial en el medio ambiente.

En este contexto los residuos urbanos constituyen una fracción minoritaria del total y la proporción de cada tipo de residuo depende de la estructura económica de los países, pero en general se observa una tendencia general que hace corresponder a un mayor grado de desarrollo un mayor peso en el conjunto total de la suma de los residuos industriales y urbanos.

Durante un largo periodo el único tratamiento que se dispensó a los residuos urbanos fue su recogida y posterior traslado a determinados puntos más o menos alejados de los núcleos habitados donde se depositaban para que la mera acción de los organismos vivos y los elementos favoreciesen su desaparición. Mientras en su composición predominaron las materias orgánicas y los materiales de origen natural (cerámica,

tejidos naturales, vidrio, etc), y las cantidades vertidas se mantuvieron en niveles pequeños, no supusieron mayor problema. Además, la propia estructura económica y los hábitos sociales favorecían la existencia de formas de vida que se basaban en el aprovechamiento de los pocos residuos que la sociedad generaba.

Posteriormente el desarrollo económico, la industrialización y la implantación de modelos económicos que basan el crecimiento en el aumento sostenido del consumo, han supuesto una variación muy significativa en la composición de los residuos y de las cantidades en que son producidos. Se han incorporado materiales nuevos como los plásticos, de origen sintético, han aumentado su proporción otros como los metales, los derivados de la celulosa o el vidrio, que antes se reutilizaban abundantemente y que ahora se desechan con gran profusión.

A esto hay que añadir la aparición en la basura de gran potencial contaminante, como pilas, aceites minerales, lámparas fluorescentes, medicinas caducadas, etc. Ha surgido así una nueva problemática medioambiental derivada de su vertido incontrolado que es causa de graves afecciones ambientales entre las que podemos destacar:

Contaminación de suelos.

Contaminación de acuíferos por lixiviados.

Contaminación de las aguas superficiales.

Emisión de gases de efecto invernadero fruto de la combustión incontrolada de los materiales allí vertidos.

Ocupación incontrolada del territorio generando la destrucción del paisaje y de los espacios naturales.

Creación de focos infecciosos. Proliferación de plagas de roedores e insectos.

Producción de malos olores.

A estas consideraciones tenemos que añadir que la actividad económica humana se basa en la explotación de los recursos naturales, definiéndose éstos como aquellos bienes de la naturaleza potencialmente útiles para el hombre.

Sin embargo, hoy las grandes urbes tienen un grave problema con los residuos sólidos, ejemplo de ello es la Ciudad de México, con datos del 2017, su Agencia de Gestión Urbana (AGU) reportó que la generación de basura había incrementado a más de 13 mil toneladas diarias de residuos, siendo ésta la cifra más actual que se tiene y que pudo haber crecido en los últimos años.

El principal problema de Ciudad de México no es la separación y el reciclaje, sino la excesiva generación de basura, el cual, radica en la falta de cultura y conciencia social de los ciudadanos sobre las consecuencias de la generación extra de basura pues

actualmente cada capitalino produce alrededor de 1.7 kilogramos de basura al día, cifra que está por encima de la media nacional que es de 1.3 kilogramos.

En el año 2015, la Secretaría de Obras y Servicios, otrora encargada del manejo de la basura, reportó una plantilla de 8 mil 832 barrenderos, más de 10 mil carritos de basura, 2 mil 652 unidades de recolección (camiones de basura), 6 mil 507 choferes y alrededor de 3 mil trabajadores voluntarios.

Los camiones realizan la recolección de basura en al menos 7 mil 675 puntos de la ciudad, mientras que los carritos recolectores recorren 6 mil 985 rutas.

Una vez realizada esta tarea, los desperdicios son llevados a las llamadas estaciones de transferencia, la cuales surgieron en 2012 luego de que el gobierno de Ciudad de México anunciara el cierre del Bordo Poniente, tiradero que hasta ese momento recibía toda la basura de la capital.

En estas estaciones se realiza la transferencia y separación de residuos de los vehículos recolectores ordinarios a vehículos de carga de gran tonelaje, mismos que trasladan los desperdicios no reciclables a los sitios de disposición final (tiraderos en los alrededores de la ciudad).

Es dentro de las estaciones de transferencia donde se separan los residuos orgánicos de los inorgánicos, que en teoría llegan ya apartados dentro de los camiones de basura.

Lo orgánico, de acuerdo con el inventario de Residuos Sólidos, es enviado a plantas de composta mientras que lo inorgánico se lleva a plantas de selección para hacer una separación secundaria.

Una vez hecha esta segunda separación los residuos que no pueden ser reutilizables se trasladan a tiraderos ubicados a las afueras de la ciudad, principalmente en el Estado de México y Morelos.

En 2016, las estaciones de transferencia recibieron 8 mil 379 toneladas de residuos por día, de las cuales 5 mil 578 toneladas se enviaron a disposición final (tiraderos autorizados), mil 263 toneladas a plantas de composta y mil 538 toneladas a plantas de selección.

Para 2017 la Agencia de Gestión Urbana (AGU) tomó las riendas del tratamiento de los residuos sólidos y aunque el cambio de responsables se efectuó, en parte, para dar mayor atención al manejo de la basura, no hubo gran diferencia en la operación de la misma y ante la potencial crisis por la falta de solvencia para la gestión de residuos

sólidos, la Ciudad de México encontró como "solución" el suscribir acuerdos de colaboración y contratación con los gobiernos del Estado de México y Morelos a fin de que éstos sean quienes reciban un porcentaje de los desperdicios finales de los capitalinos.

El tema es preocupante pues de las más de 13 mil toneladas de basura que se generan al día, un promedio de 8 mil 500 son enviadas desde las plantas de transferencia a estos rellenos privados de Morelos y del Estado de México, es decir, el proceso de reciclaje para el cual fueron creadas las estaciones en la Ciudad no está funcionando pues del total de la basura solo una mínima parte logra reciclarse.

Otro factor que se suma al problema es el gasto que se realiza para transportar y disponer los desperdicios, en promedio el gobierno de la ciudad tiene que pagar alrededor de 430 pesos por cada tonelada de basura para que sea aceptada en los rellenos del Estado de México y Morelos.

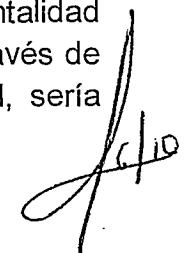
Pero ¿por qué la basura de la capital se tiene que llevar a otra entidad? La respuesta es sencilla: los desperdicios ya no pueden ser manejables en la ciudad por lo que desde hace años el gobierno optó por pagar para llevar la basura lejos de aquí.

Lo preocupante es que esta medida se tomó como una solución emergente por parte de la anterior administración local, ante los elevados índices de generación, pero ahora pareciera que será una medida largo plazo, generando con ello, potenciales afectaciones a estas dos Entidades.

Es claro entonces, que las denominadas "soluciones parche" solamente han acrecentado el problema, evitando que las grandes urbes -y de manera particular la Ciudad de México- implementen verdaderas medidas de control, tratamiento y reciclaje de la basura.

Por ello, expertos y especialistas en la materia coinciden en la necesidad de replantear el marco jurídico en la materia, a fin de que se pueda combatir el exceso de generación de basura empezando por modificar la legislación actual, para propiciar que el problema se aborde a partir de una responsabilidad compartida entre gobiernos, empresarios y ciudadanía y no solamente pagando para que el problema sea de otro, sin generar verdaderas acciones de política pública integrales.

Es urgente un cambio en la legislación a fin de propiciar un cambio de mentalidad social, que permitiría cambiar la perspectiva social del problema pues solo a través de este trabajo conjunto basado en acciones legislativas y de conciencia social, sería posible un cambio positivo, de lo contrario estaremos destinados al colapso.



Por estas razones, la proponente de la presente iniciativa considera loable la modificación de diversos artículos de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, a fin de que se considere la opinión de las comunidades en donde se ubicarán futuros centros e infraestructura para el tratamiento de residuos sólidos y con ello, que cada entidad federativa deberá coordinarse con sus municipios para formular e implementar dentro de su circunscripción territorial un sistema de gestión integral de residuos que deberá asegurar el manejo, valorización y disposición final de los residuos a que se refiere este artículo.

Asimismo, se establece de manera expresa que dichas autoridades no podrán convenir entre sí el establecimiento de centros de disposición final local o regional que den servicio a dos o más entidades federativas o que se encuentren fuera de su Entidad.

Me permito poner a la consideración de esta Soberanía, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS.**

**ARTICULO ÚNICO.** Se **REFORMAN** la fracción VII del Artículo 9, las fracciones I y VII del Artículo 96, el tercer párrafo del Artículo 97; se **ADICIONAN** un tercer párrafo al Artículo 68, se adiciona un cuarto párrafo al artículo 97 y una fracción IV al Artículo 100, todas de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos para quedar como sigue:

**LEY GENERAL PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS**

**Artículo 9.-** Son facultades de las Entidades Federativas:

I. a VI. ...

VII. Promover, en coordinación con el Gobierno Federal y las autoridades correspondientes, la creación de infraestructura para el manejo integral de residuos sólidos urbanos, de manejo especial y residuos peligrosos, en las entidades federativas y municipios, con la participación de los inversionistas y representantes de los sectores sociales interesados y **en la que se deberá considerar la opinión de la comunidad del sitio en donde se establezca dicha infraestructura.**

VIII. a XXI. ...

...  
...  
**Artículo 10.-** Los municipios tienen a su cargo las funciones de manejo integral de residuos sólidos urbanos, que consisten en la recolección, traslado, tratamiento, y su disposición final, conforme a las siguientes facultades:

I. a IV. ...

V. Otorgar las autorizaciones y concesiones de una o más de las actividades que comprende la prestación de los servicios de manejo integral de los residuos sólidos urbanos, **previa consulta a la comunidad en lo que respecta a la creación de infraestructura y de sitios para el destino final de los residuos sólidos;**

VI. ...

VII. Verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, normas oficiales mexicanas y demás ordenamientos jurídicos en materia de residuos sólidos urbanos e imponer las sanciones y medidas de seguridad que resulten aplicables, **así como las contraprestaciones a la comunidad, en caso de que en su tratamiento, traslado, depósito y procesamiento, se generen afectaciones al medio ambiente y al equilibrio ecológico de la región donde se ubique infraestructura;**

VIII-XII...

**Artículo 68.-** ...

...

**En caso de afectaciones como consecuencia del desarrollo de convenios de colaboración entre Entidades Federativas, el mismo se suspenderá definitivamente.**

**Artículo 96.-** ...

I. El control y vigilancia del manejo integral de residuos en el ámbito de su competencia. Cada entidad federativa **deberá** coordinarse con sus municipios para formular e implementar dentro de su circunscripción territorial un sistema de gestión integral de residuos que **deberá** asegurar el manejo, valorización y disposición final de los residuos a que se refiere este artículo. Asimismo, dichas autoridades **no** podrán convenir entre sí el establecimiento de centros de disposición final local o regional que

den servicio a dos o más entidades federativas o que se encuentren fuera de su Entidad.

**II. a VI. ...**

**VII. Coordinarse con las autoridades federales, con otras entidades federativas o municipios, según proceda, y concertar con representantes de organismos privados y sociales, para alcanzar las finalidades a que se refiere esta Ley y para la instrumentación de planes de manejo de los distintos residuos que sean de su competencia, sin que ello implique la realización de convenios que impliquen la transferencia de residuos sólidos entre Entidades;**

**VIII. a XIII. ...**

**Artículo 97.- ...**

...

Los municipios regularán los usos del suelo de conformidad con los programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, en los cuales se considerarán las áreas en las que se establecerán los sitios de disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, previa consulta con la comunidad del Municipio o Demarcación Territorial de la Ciudad de México.

En el diseño de las Normas Oficiales correspondientes, se deberá atender en todo momento el interés de las comunidades en donde se ubique la infraestructura para el manejo integral de residuos sólidos urbanos.

**Artículo 100.- ...**

I. ...

II. Incinerar residuos a cielo abierto, y

III. Abrir nuevos tiraderos a cielo abierto, y

IV. La prohibición para establecer convenios con otras Entidades Federativas o Municipios, o Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México, que impliquen el traslado de residuos sólidos de una Entidad a otra.

...

...

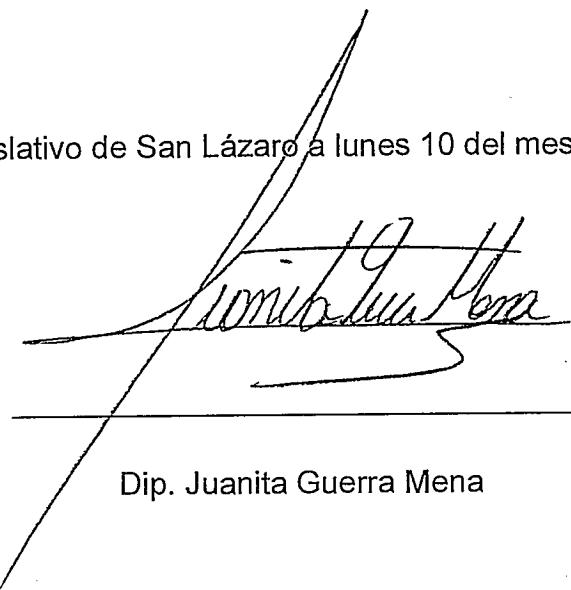
## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

**SEGUNDO.** Las autoridades contarán con un término no mayor a seis meses, a fin de realizar las modificaciones correspondientes a las Normas Oficiales Mexicanas en la materia, a efecto de armonizarlas con lo establecido en el presente Decreto.

**TERCERO.** Las Entidades Federativas, Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México que cuenten con los respectivos convenios de colaboración, de coordinación, de compra, venta, adquisición, depósito o cualquiera que implique el traslado, procesamiento o ambos, de residuos sólidos urbanos y que se encuentren vigentes al momento de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán implementar un Plan Emergente en el que se establezca la forma en que dicho instrumento deberá finiquitarse, de manera gradual y mediante un mecanismo que no afecte la viabilidad y operatividad del servicio en las ciudades, el medio ambiente y el equilibrio ecológico, a fin de que pueda concretarse su liquidación en un término de dos años a partir de la publicación del presente Decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a lunes 10 del mes de febrero de 2020.



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Juanita Guerra Mena", is written over a diagonal line. Below the signature is a horizontal line.

Dip. Juanita Guerra Mena

Teú - Morena - 32

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL EN MATERIA DE TRABAJO OBLIGATORIO A RECLUSOS.**

La suscrita Diputada Juanita Guerra Mena, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL EN MATERIA DE TRABAJO OBLIGATORIO A RECLUSOS.**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

La pena corporal tiene como objetivo principal, separar al hombre o la mujer que ha cometido un acto antisocial en contra la sociedad a la que pertenece y por la que se encuentra obligado a obedecer las normas establecidas en aras de una sólida convivencia armónica; ésta tiene la finalidad de apartarlo o apartarla de sus semejantes manteniendo así la tranquilidad, el orden, estado de derecho, y el *status quo* del conglomerado social y al mismo tiempo, propiciar un doble estándar: por un lado, castigarlo a fin de que se inhiban posteriores conductas antijurídicas y por el otro, generar ante la propia sociedad a la que le hizo un daño, una suerte de ejemplo, a fin de que en la conciencia de quien tenga pensado delinquir, exista el factor inhibitorio que le impida hacerlo.

La palabra cárcel tiene su raíz en el latín *carcerem*, que significa encierro forzado, lugar donde uno se encuentra a disgusto y contra su voluntad y data de tiempos de los romanos, a fin de resguardar a quien cometía un delito y mientras era ejecutado, por lo regular de manera pública para generar una especie de ejemplo y una suerte de precario mensaje social, de no tolerar actos contrarios a la organización social.

Por tanto, la cárcel surge con ese doble propósito: como castigo y como ejemplo social; por su parte, algunas definiciones contemporáneas de cárcel la consideran como el *Edificio o local cerrado que se destina para recluir individuos privados de su libertad por condena o, preventivamente, en razón de un proceso penal que puede conducir a ella o como el establecimiento Público destinado a la ejecución de sanciones privativas de la libertad o la guarda de los procesados en tanto se tramita y falla el proceso que se le siga.*"

De esta forma, a la "carcel" se le ha identificado más como el edificio público destinado a la custodia y seguridad de los detenidos o presos. Es el local reservado para cumplir leyes de privación de libertad; sin embargo, la denominación actual en materia penitenciaria no concuerda con la realidad penológica pues actualmente se habla de *la prisión* como parte del elemento sancionatorio del Estado y que es el insumo consistente en la privación de la libertad al sujeto que cometió un delito, recluyéndole en una institución donde será sometido a un trato y tratamiento penitenciario con objeto de reinsertarlo para su posterior regreso a la sociedad, bajo la perspectiva de la prevención, la dignidad y el respeto a los Derechos Humanos.

La pena privativa de libertad como prisión, restringe al máximo la libertad del condenado, el cual se somete a un régimen de tratamiento y disciplina determinado, al tiempo que lo coloca en una condición de sujeto sin derechos políticos, con la cualidad de que sus actos futuros seguirán siendo sancionados a posteriori y con independencia de la pena que en ese momento se encuentre compurgando.

No obstante lo anterior, la definición de prisión se encuentra cada vez más alejada de la realidad debido a que el tratamiento y la política de reinserción social ha demostrado en los hechos un rotundo fracaso social debido a innumerables factores que giran en torno a un diagnóstico común del desastre del sistema penitenciario no solo en México sino en latinoamérica.

Situaciones como la falta de implementación de un plan individualizado para el reo como consecuencia del autogobierno, la sobre población, la impunidad, la corrupción, la ausencia de disciplina correctiva y con énfasis en el tratamiento de los efectos y no de las causas, la situación precaria que envuelve al entorno familiar de aquellos núcleos sociales que tienen en prisión a un pariente, han generado que la prisión no readapte sino que se convierta en el ecosistema idóneo para que éste se profesionalice y adquiera las mejores técnicas para delinquir una vez que ha sido liberado.

El manejo del sistema penitenciario mexicano se sujeta a la premisa de que la prisión debe evitar que el sujeto reincida pues en teoría, al sancionar al delincuente se refuerza la intimidación a la colectividad al ejemplarizar a que los demás se abstengan de violar las normas establecidas.

Los Centros de reinserción Social en nuestro país son actualmente el resultado del desarrollo y transformación de los antiguos edificios e instituciones encargados de contener a los reos mientras purgan las sentencias que les han sido impuestas, son la tímida respuesta del orden coactivo del Estado a la política criminal de las autoridades en la ciudad de México para combatir la creciente criminalidad.

Muchos de ellos se encuentran ininterrumpidamente en operación a partir del año de 1973.

El sistema penitenciario adoptado en México es un sistema progresivo y técnico, el cual busca disminuir el impacto del cautiverio sobre el recluso, obteniendo mediante diversas etapas la reinserción social de éste.

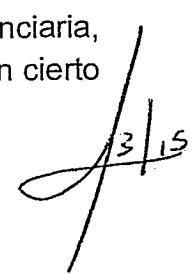
Es un método estrictamente científico, basado en el estudio del sujeto y su tratamiento progresivo con una base técnica, logrando conocer la personalidad del sujeto, y si bien es cierto que la pena no debe perder su carácter afectivo, su finalidad primordial tiende a evitar la reincidencia.

Uno de los fines fundamentales que persiguen las cárceles es el de formar y educar, cambiar a seres humanos que han delinquido desviándose de las normas establecidas, para volverlos nuevamente en hombres y mujeres libres respetuosos de las leyes y de sus semejantes. Además, las cárceles deben formar y reformar estructuras sociales de manera continua, pues la reconstrucción de la sociedad estructurada de manera injusta, exige a penalistas y criminólogos atenciones más intensas que sólo la reeducación de los condenados, pues resulta imposible y contraproducente la reconstrucción de la sociedad y la sanción penal perjudica aún más que el delito; por ello la urgencia de crear nuevas formas de reestructuración social comunitaria, buscando superar y desaparecer las barreras y estigmas que prevalecen entre reos y ciudadanos libres.

Sin embargo, uno de los principales males de las cárceles es la sobre población penitenciaria, este es un factor de mucho peso que incide negativamente en la reinserción social y contribuye a la inseguridad en México. Debido a que el aumento de la población penitenciaria origina sobrecupo, hacinamiento y tensión de seres humanos y estas circunstancias no contribuyen a corregir al sentenciado, éste entonces no se readapta y cuando sale nuevamente a la sociedad es más peligroso que antes de su reclusión.

La sobre población penitenciaria es un indicador de alto riesgo en los centros de reclusión, y los eventos que desencadena se reflejan en la capacidad de atención que puede dar la Institución a la población carcelaria, así como la gestión, el control y la estabilidad de la prisión, puesto que genera serios problemas como son corrupción, drogadicción, promiscuidad, venta de espacios, de privilegios, riñas, lesiones, homicidios e incluso motines.

Otro fenómeno que impide que la prisión sea un verdadero elemento formador y reformador de la conducta social de quien se encuentra en ella es el denominado "autogobierno"; es claro para quien se encuentra en una prisión que en la organización social al interior de la misma, muchas veces el custodio o la autoridad penitenciaria no se encuentran en el punto más alto de la pirámide jerárquica y que son internos con un alto poder adquisitivo y de control sobre gran parte de la población penitenciaria, quienes deciden muchas de las políticas internas o por lo menos, se manejan con cierto grado de libertad.



Lo que es un hecho, es que sistema penitenciario mexicano desde hace varias décadas atraviesa serias crisis relacionadas con sobre población, autogobierno y de manera particular, con la sustentabilidad y las crecientes violaciones a los derechos humanos de las personas que se encuentran privadas de su libertad.

Esta serie de situaciones están afectando a diversos territorios y a distintos sectores en la sociedad. Esto generalmente se debe a que cuando una sociedad es golpeada por la delincuencia, la respuesta de los Estados ha sido por mucho tiempo el incremento de las penas de prisión, que lleva al uso desmedido de la misma pena, una medida que afecta al sistema penitenciario no sólo en México sino también en Latinoamérica y en varias prisiones del mundo; por ejemplo, en una base de datos del año 2010 con cifras comparativas internacionales en porcentajes respecto a la ocupación penitenciaria, se busca representar esta problemática en 151 países, en donde los países africanos registran los valores más graves, y los latinoamericanos figuran a partir del lugar número 16, situando a México en el lugar 58.

Por su parte, se estima que desde el año de 2011 las instituciones penitenciarias en todo el mundo contenían a más de 101.1 millones de personas, incluyendo personas sentenciadas y personas en prisión preventiva; esto significa que en ese momento por cada 100,000 habitantes 146 personas se encontraban en prisión, y con esta variable se determina que las poblaciones en las prisiones crecieron a nivel mundial entre los años 2008 y 2011. Esto ha desencadenado aún más, los problemas de sobre población, hacinamiento y autogobierno que propician a su vez una falta grave de aplicación de medidas de seguridad, violencia entre los reclusos, falta de provisión de servicios básicos como una buena alimentación, condiciones de higiene, salud, una clara ausencia de medidas efectivas para la protección de personas privadas de su libertad en alguna situación de vulnerabilidad, falta de programas educativos y laborales y de manera particular, corrupción.

En los últimos cinco años la población en el sistema penitenciario mexicano ha crecido 35.06%, y actualmente la sobre población en la tasa nacional es de 18.47%; ahora bien, hay que destacar que la sobre población es mucho mayor en algunas entidades a diferencia de otras; el Estado de México, por ejemplo, tan solo en el año 2015 presentaba 169.61% de sobre población, seguido de Nayarit con 150.72%, mientras Yucatán ha ido disminuyendo la población penitenciaria en los últimos cinco años, lo que lo coloca actualmente como la entidad con menor población penitenciaria en el país; presentando una ocupación de sólo 52.47% de su capacidad.

Por otra parte, estas tasas de sobre población no indican que los gobiernos de las entidades estén haciendo un buen uso de la prisión, hay que destacar que la respuesta de varios de estos es incrementar los espacios en prisión, de tal forma que Chihuahua

muestra una sobre población de 8.81%, sin embargo su capacidad penitenciaria es de 7,616 personas, es decir, 2,348 espacios menos que los que tiene el Estado de México, y 6,224 más que los del estado de Nayarit, lo que ubica al estado de Chihuahua en el sexto lugar a nivel nacional con mayor número de personas en reclusión.

En el caso de Jalisco, se está reportando una población penitenciaria de más de 17 mil lo que lo coloca en la tercera entidad con mayor número de personas en reclusión, y en el quinto lugar en sobre población con 71.59%. Sin embargo, es de destacar que de los doce centros penitenciarios estatales, la mitad tienen sobre población y la otra mitad no, siendo los casos más alarmantes el Centro de Reinserción Social y el Reclusorio Preventivo, con 210.40% y 103.39% de sobre población respectivamente, que se traducen en 4,391 y 3,754 personas más de las que estos centros pueden albergar.

Es importante mencionar que la sobre población obliga a que decenas de miles de personas vivan largos períodos en alojamientos congestionados, sin espacio suficiente para moverse, sentarse o dormir, comprometiendo así la capacidad de la administración para cubrir las necesidades básicas de los internos de las prisiones, y por lo tanto, ocasiona que la situación de una persona privada de su libertad se torne peor, porque de forma directa e inmediata esto termina por impactar su dignidad, menoscaba su salud física y mental, y limita sus posibilidades de llevar una vida digna extramuros (Atabay, 2013: iii), pues hay que destacar que la prisión sólo les debería limitar la libertad como sanción y no todas las demás restricciones a las que son sujetadas.

Si estas condiciones no se cumplen, entonces se constituyen los tratos crueles, inhumanos o degradantes, y mientras exista esta sobreocupación en las instalaciones que alojan a los reclusos, seguirán existiendo los peligros de actos violentos dentro de las prisiones, abusos de las personas más fuertes hacia las más débiles, y otras formas muy negativas de enfrentar sus conflictos, aliviar sus tensiones y romper con la monotonía, lo que representa un riesgo latente porque se pueden desencadenar eventos aún más graves, como motines y autogobierno, y por ende violaciones graves a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, mismos que ampliamente están protegidos en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, entre otros.

Entonces, ¿Cómo se logrará que las personas puedan ser reintegradas a la sociedad bajo estas circunstancias, y evitar que reincidan en conductas delictivas, si por principio de cuentas no existen las condiciones necesarias para salvaguardar su seguridad y su integridad física?

Con las reformas constitucionales del 2008 y 2011 en materia de Justicia Penal y en materia de Derechos Humanos, respectivamente, se pretendía atender los problemas de inseguridad, de confianza en las instituciones y la crisis que atraviesa del sistema penitenciario mexicano; uno de sus puntos más importantes fue limitar las facultades de las autoridades en las prisiones únicamente a la administración, con el fin de que la ejecución de la pena, su cumplimiento, modificación o revocación sean funciones exclusivas del Poder Judicial para garantizar que los procesos en esta etapa sean más apegados a los derechos humanos y por ende, a los principios fundamentales del debido proceso. La otra parte importante de la reforma es que con la implementación del nuevo sistema de justicia penal se haga un uso moderado de la prisión preventiva y por lo tanto, una despresurización del sistema penitenciario.

Por otro lado, hay que establecer que para combatir cualquier problema o resolver algún conflicto hay que analizar las causas que originan el mismo, y en lo que respecta al hacinamiento y sobre población, sus posibles causas pueden variar mucho entre una jurisdicción y otra. Una causa evidentemente es el crecimiento demográfico, pero también se deben tomar en cuenta los factores socioeconómicos y políticos de cada país, sus procedimientos en materia de justicia penal, y las políticas públicas que se diseñan para combatir las adicciones y la inseguridad (unodc / cicr, 2013: 24-36).<sup>5</sup>

La mayoría de los reclusos de todo el mundo provienen de sectores vulnerables, y la desigualdad en la distribución de ingresos así como el aumento de la pobreza son causas que también ocasionan este problema. Investigadores y expertos han encontrado correlaciones en las tasas de encarcelación y diversos modelos económicos, como es el caso de México; lo interesante es que algunos países que integran la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) realmente han disminuido sus tasas de encarcelamiento con el incremento de la inversión en programas sociales. y es que ante esta situación el deber de los Estados es garantizar la competencia y el pago justo en el trabajo, y no concentrar los salarios altos en pocas personas, que terminan sólo por fomentar la concentración del capital en un grupo reducido de la sociedad.

Prueba de esto es que los países en crisis y con grandes porcentajes de pobreza y desigualdad social, son los que tienen mayores dificultades para respetar y proteger las garantías mínimas establecidas en los tratados y normas internacionales, los que presentan demoras en el proceso judicial, y finalmente un aumento en las penas privativas de libertad, en particular en aquellas personas que reinciden en el delito "lo cual puede significar una violación al principio de proporcionalidad en la sentencia".

El objetivo del sistema penitenciario es la reinserción social, un objetivo que no se logra porque el sistema no tiene posibilidades de ofrecer la reinserción social de una persona,

para que ésta salga de prisión con la clara convicción de no volver a delinquir; por el contrario, en muchas ocasiones sale una persona resentida con todo el sistema de justicia penal. Sin embargo, también hay personas que salen de prisión con el deseo de no volver a estar en una situación así y que tienen la pretensión de llevar una vida más estable; desafortunadamente, al estar fuera se encuentran con la marginación de la sociedad, la cual limita su desarrollo normal, y nuevamente se restringen sus derechos, como son el conseguir un trabajo digno que pueda cubrir estas necesidades de alimentación, salud, vivienda, educación y ocio, poniéndola en riesgo de reincidencia y posibles conductas delictivas; naturalmente, la inseguridad en la sociedad se sigue generando, como un círculo vicioso del cual no se logra salir.

Ante esto es necesario mantener un equilibrio entre seguridad, control y justicia que garanticen una percepción de equidad y justicia. En muchos países como el nuestro, los funcionarios de las prisiones están mal capacitados, no gozan del respeto de la opinión pública y, debido a la sobrepoblación, llevan a cabo tareas sumamente exigentes y estresantes, que no son acordes a la responsabilidad que ejercer ni los salarios que perciben.

Es necesario pensar de manera creativa cuando se trata de resolver la crisis penitenciaria del país pues cada vez las Entidades Federativas gastan más recursos en ellos y el resultado es nulo, resulta paradójico que toda persona que se encuentra recluida en un centro de reinserción social, está ahí por haber generado un daño a la sociedad y que deba ser la propia sociedad la que solvente su manutención -con independencia de las condiciones bajo las que se encuentre- por medio de una erogación presupuestal que a la fecha nos cuesta un promedio nacional de entre 80 y 120 pesos diarios por recluso dependiendo del lugar y la Entidad Federativa donde se encuentre recluido; todo ello, en lugar de que parte de la política de reinserción social que ya considera al trabajo como una herramienta para lograrlo, sea precisamente la que obligue al interno a solventar su propia manutención a través del trabajo.

Por ello, la promovente de la presente Iniciativa, considera indispensable reformar la norma que rige los mecanismos y finalidades en la ejecución de las sanciones penales a fin de que se incorpore de manera específica la obligación de que las y los internos de los Centros de reinserción social de incorporarse a un esquema laboral con la intención no solo de que haga conciencia del valor y el esfuerzo del trabajo remunerado sino que, al recibir un salario, tenga los medios suficientes para solventar su estancia, coadyuvar a su familia y generar recursos para una potencial reparación del daño y, de ser posible, la constitución de un fondo de ahorro para cuando se presente la oportunidad de que recobre su libertad y no vea como necesidad apremiante la generación inmediata de recursos a través de la actividad delictiva.

La disciplina en las prisiones debe ser férrea, estricta, partiendo de la base de que las personas sancionadas en ellas tienen una deuda con la sociedad al haber violentado el orden jurídico establecido para la armonía y bienestar de la colectividad.

Se propone una reforma a fin de permitir que la Autoridad Penitenciaria y las autoridades corresponsables en el tratamiento de la pena puedan implementar mecanismos de participación y firmar convenios de colaboración con la iniciativa privada y organizaciones de la sociedad civil a fin de diseñar, implementar o brindar servicios en internamiento o de naturaleza post penal y desarrollar los planes y programas de trabajo obligatorio a los que deberán incorporarse las y los internos.

De esta manera, será obligación de los sentenciados el realizar trabajos remunerados durante la extinción de su pena, siempre que ello no ocasione riesgos a la seguridad del centro penitenciario, trabajo que deberá ser el adecuado a las capacidades físicas, psicológicas y criminológicas de cada uno de ellos, es decir, individualizado.

Asimismo, y para la realización de este trabajo al que estarán obligados los sentenciados durante la extinción de su pena, la autoridad penitenciaria es la obligada a generar y promover la celebración de convenios con el sector privado para que dichos reos se empleen en dichas empresas.

Para materializar lo anterior, se propone que sean las empresas quienes podrán establecer centros de trabajo en el interior de los centros penitenciarios gozando de todas las medidas de seguridad, de Protección civil o en su caso y de no ser posible, que las propias empresas puedan establecer estos centros en el exterior para los reclusos que cumplan con las medidas y los requisitos que se establezcan en los convenios.

En todo caso, los convenios en cuestión deberán establecer beneficios económicos y fiscales para la iniciativa privada, a efecto de generar los incentivos que permitan una mayor participación del sector privado en las actividades donde se requiera de su solidaria aportación y siendo la iniciativa privada parte fundamental para la materialización de esta propuesta y la consecución de sus objetivos, el estímulo fiscal y el beneficio económico debe ser visto como un valor agregado que los beneficie a ellos y a la sociedad que gracias a este esquema, no tendrá a un delincuente en las calles sino a una persona que, al conocer el valor del trabajo, revalorice su propia identidad, su esencia como integrante de una sociedad en la que debe cumplir la ley.

Me permito poner a consideración de esta soberanía, la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL EN MATERIA DE TRABAJO OBLIGATORIO A RECLUSOS.**

**ARTICULO ÚNICO.** Se **REFORMAN** el párrafo quinto del Artículo 7, la fracción XI del Artículo 9, el inciso T fracción III del Artículo 27, el Artículo 72, el primer párrafo y la fracción II del Artículo 91 y la fracción I y el segundo párrafo del Artículo 92; se **ADICIONAN** la fracción IX del Artículo 11 recorriéndose las subsecuentes, un tercer y cuarto párrafos al Artículo 14, una fracción XVI al Artículo 15 recorriéndose los subsecuentes, un tercer párrafo al Artículo 30, una fracción VIII al Artículo 92 y se **DEROGAN** las fracciones III, IV y V del Artículo 93, todas de la **Ley Nacional de Ejecución Penal** para quedar como sigue:

**LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL**

**Artículo 7. Coordinación interinstitucional**

...

...

...

...

La Autoridad Penitenciaria y las autoridades corresponsables podrán implementar mecanismos de participación y firmar convenios de colaboración con **la iniciativa privada**, organizaciones de la sociedad civil a fin de diseñar, implementar o brindar servicios en internamiento o de naturaleza post-penal y **desarrollar los planes y programas de trabajo obligatorio**.

**Capítulo II**  
**Derechos y Obligaciones de las personas**

**Artículo 9. Derechos de las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario**

...  
Para los efectos del párrafo anterior, se garantizarán, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes derechos:

I. a X. ...

XI. A participar en la integración de su plan de actividades, el cual deberá atender a las características particulares de la persona privada de la libertad, en el marco de las condiciones de operación del Centro Penitenciario **y en el que se deberán establecer los mecanismos de implementación de trabajo obligatorio;**

XII. ...

...  
**Artículo 11. Obligaciones de las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario**

I. a VIII. ...

IX. Incorporarse a alguno de los esquemas de trabajo obligatorio con los que cuente el Centro Penitenciario.

X. ...

**Capítulo III**  
**Autoridades en la Ejecución Penal**

**Artículo 14. De la Autoridad Penitenciaria**

La Autoridad Penitenciaria organizará la administración y operación del Sistema Penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo **obligatorio**, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para procurar la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, y supervisará las instalaciones de los Centros Penitenciarios para mantener la seguridad, tranquilidad e integridad, de las personas privadas de la libertad, del personal y de los visitantes, ejerciendo las medidas y acciones pertinentes para el buen funcionamiento de éstas.

...

Para la realización del trabajo a que están obligados los sentenciados durante la extinción de su pena, la Federación, los Estados y el Distrito Federal deberá promover la celebración de convenios con el sector privado para que dichos reos se empleen en dichas empresas. Para tal efecto, las empresas podrán establecer centros de trabajo en el interior de los centros penitenciarios gozando de todas las medidas de seguridad, o bien establecer estos centros en el exterior para los reclusos que cumplan con las medidas y los requisitos que se establezcan en los convenios. En este último caso, el transporte será con cargo a las empresas y la seguridad correrá por cuenta del personal penitenciario.

En todo caso, los convenios en cuestión deberán establecer beneficios económicos y fiscales para la iniciativa privada.

#### **Artículo 15. Funciones de la Autoridad Penitenciaria**

La Autoridad Penitenciaria deberá llevar a cabo las siguientes funciones básicas:

I. a XV. ...

**XVI. Celebrar convenios con el sector privado con el objeto de que éste participe en la construcción de nuevos centros de reclusión. En dichos convenios se deberá prever la vinculación de los reclusos con la empresa en cuestión para que puedan desarrollar su trabajo obligatorio, así como los beneficios económicos y fiscales de que gozarán dichas empresas.**

**XVII. ...**

## **TÍTULO SEGUNDO**

### **Capítulo I De la Información en el Sistema Penitenciario**

#### **Artículo 27. Bases de datos de personas privadas de la libertad**

...

**I. a II. ...**

**III. El expediente de ejecución contendrá, al menos:**

**A.a S. ...**

**T. Plan de actividades **mismo** que deberá incluir el trabajo remunerado del interno durante la extinción de su pena;**

**IV-V...**

### **Capítulo II Régimen de Internamiento**

#### **Artículo 30. Condiciones de internamiento**

...

...

**Los sentenciados están obligados a realizar trabajos remunerados durante la extinción de su pena, siempre que ello no ocasione riesgos a la seguridad del centro penitenciario. Asimismo, el trabajo deberá ser adecuado a las capacidades físicas, psicológicas y criminológicas de los internos.**

#### **Artículo 72. Bases de organización**

Son bases de la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social: el respeto a los derechos humanos, el trabajo **obligatorio**, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

Estas bases serán elementos esenciales del Plan de Actividades diseñado para las personas privadas de su libertad en los Centros Penitenciarios.

## Capítulo VI Trabajo

### Artículo 91. Naturaleza y Finalidad del Trabajo

El trabajo **obligatorio** constituye uno de los ejes de la reinserción social de las personas privadas de la libertad y tiene como propósito prepararlas para su integración o reintegración al mercado laboral una vez obtenida su libertad.

...

I. ...

II. Las actividades productivas **remuneradas así como las** no remuneradas para fines del sistema de reinserción, y

III. ...

...

...

...

### Artículo 92. Bases del trabajo

El trabajo se sujetará a las siguientes bases mínimas:

I. No tendrá carácter afflictivo, **sin embargo, aunque no será aplicado como medida correctiva, el mismo tendrá el carácter de obligatorio;**

II a VII. ...

VIII. Los sentenciados deberán pagar por los servicios que el centro penitenciario le preste, con cargo a la percepción que en éste tengan como resultado del trabajo que desempeñen.

La administración de las ganancias o salarios que obtengan las personas privadas de la libertad con motivo de las modalidades de trabajo que realicen, se utilizarán para pagar por los servicios que el centro penitenciario le preste, con cargo a la percepción que en éste tengan como resultado del trabajo que desempeñen. Dicho pago se establecerá a base de descuentos correspondientes a una proporción adecuada de la remuneración, proporción que deberá ser uniforme para todos los internos de un mismo establecimiento. El resto del producto del trabajo se distribuirá del modo siguiente: treinta por ciento para el pago de la reparación del daño, treinta por ciento para el sostenimiento de los dependientes económicos del reo, treinta por ciento para la constitución del fondo de ahorros de éste, y diez por ciento para los gastos menores del reo. Si no hubiese condena a reparación del daño o éste ya hubiera sido cubierto, o si los dependientes del reo no están necesitados, las cuotas respectivas se aplicarán por partes iguales a los fines señalados, con excepción del indicado en último término y se administrará a través de una cuenta que se regirá bajo las condiciones que se establezcan en esta Ley y en las disposiciones aplicables correspondientes.

...

#### **Artículo 93. Cuenta para la administración de las ganancias o salarios con motivo del trabajo**

La cuenta para la administración de las ganancias o salarios que obtengan las personas privadas de la libertad con motivo del trabajo, será administrada por la Autoridad Penitenciaria correspondiente y deberá observar las condiciones mínimas siguientes:

- I. Se integrará de forma individualizada en atención a cada persona privada de la libertad que realice alguna de las modalidades del trabajo; y
- II. Será administrada bajo los principios de transparencia, por lo que se deberá notificar de manera periódica a cada persona privada de la libertad que participe, el estado que guarda la misma;

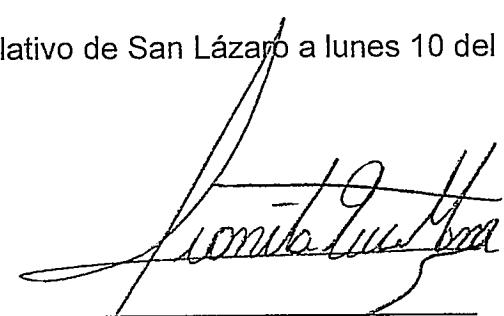
- III. A solicitud de la persona privada de la libertad, las ganancias o salarios que se acumulen a su favor en la cuenta, podrán destinarse para efectos de reparación del daño y de seguridad social;
- IV. A solicitud de la persona privada de la libertad, un porcentaje de las ganancias o salarios que acumule en la cuenta podrá ser entregado a sus familiares, y
- V. Las ganancias o salarios acumulados en la cuenta, serán restituídos a la persona una vez que obtenga su libertad.

## TRANSITORIOS

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

**SEGUNDO.** - El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán armonizar su legislación correspondiente, conforme a lo dispuesto en el presente Decreto en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a lunes 10 del mes de febrero de 2020.



Dip. Juanita Guerra Mena





# MARÍA TERESA REBECA ROSA MORA RÍOS

Diputada Federal

Tui - Morena - 33

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional.

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, SUSCRITA POR LA DIPUTADA MARÍA TERESA REBECA ROSA MORA RÍOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.**

## HONORABLE ASAMBLEA:

La suscrita, María Teresa Rebeca Rosa Mora Ríos, Diputado 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 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito presentar ante esta Soberanía la siguiente *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional*, bajo la siguiente:

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. ANTECEDENTES

La presente iniciativa tiene por objeto garantizar la legalidad, la seguridad jurídica y el acceso a la justicia de los trabajadores al Servicio del Estado, contemplados en el apartado B) del artículo 123 constitucional, mediante la promoción de la eficaz e inmediata ejecución del cumplimiento de laudos.



**APLICACIÓN SUPLETORIA PARA QUE EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE HAGA CUMPLIR SUS DETERMINACIONES, AL EXISTIR EN LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DISPOSICIÓN EXPRESA EN ESE SENTIDO**”, esto ya que el mismo artículo 731 de la ley reglamentaria del apartado A) del artículo 123 constitucional, contiene además de una multa, la presentación de la persona que incumpla con el laudo con auxilio de la fuerza pública, así como el arresto hasta por treinta y seis horas, mismas disposiciones que no son aplicables a las resoluciones del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Por su parte, la tesis de jurisprudencia P.J. 2/2005, de rubro “**LEY MONETARIA. LA EXPRESIÓN EN MONEDA NACIONAL CONTENIDA EN LEYES, REGLAMENTOS, CIRCULARES U OTRAS DISPOSICIONES EN VIGOR CON ANTERIORIDAD AL 1º DE ENERO DE 1993, DEBEN CONVERTIRSE A LA NUEVA UNIDAD MONETARIA VIGENTE A PARTIR DE ESA FECHA, PARA PAGARLAS, COMPUTARLAS O EXPRESARLAS**”, dispone que toda vez que las leyes publicadas con anterioridad a dicha fecha no sean reformadas, cuando se expresen en términos de moneda nacional, se entenderán que siguen referidas a viejos pesos, esto es la unidad monetaria vigente en su momento, y que está prohibido hacer una actualización automática a la moneda corriente en nuestros días porque eso sería crear una norma nueva que es facultad exclusiva del legislador, propuesta que forma parte fundamental de esta iniciativa.

Tomando en consideración el principio general de derecho, que el juzgador solo puede hacer lo que la ley le faculta, resulta que con la ley vigente el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, solo puede establecer la multa indicada en el artículo 148 de la legislación burocrática, y está impedido para aplicar otra medida de apremio.



# MARÍA TERESA REBECA ROSA MORA RÍOS

Diputada Federal

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional.

Toda vez que exista solamente una medida de apremio para lograr el cumplimiento de los laudos, misma que resulta a todas luces ineficaz, se debe establecer como parte del procedimiento de ejecución la intervención de los órganos internos de control de las dependencias, instituciones y entidades, a fin de que en el ámbito de su competencia determinen las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos, vinculados al cumplimiento de los referidos laudos.

Como medida adicional presentar la denuncia penal correspondiente ante la Fiscalía General de la República, teniendo el objetivo de determinar los delitos en que pudieran incurrir los servidores públicos antes mencionados en el ámbito penal y se lleve a cabo el procedimiento aplicable.

En concordancia con lo anterior, cabe mencionar la tesis de jurisprudencia P/J 21/96, de rubro: **“MEDIOS DE APREMIO, SI EL LEGISLADOR NO ESTABLECE EL ORDEN PARA SU APLICACIÓN, ELLO CORRESPONDE AL ARBITRIO DEL JUZGADOR”**, considerando que en los casos en que el legislador no establezca el orden de imposición de las medidas de apremio, esta recaerá en el arbitrio del juzgador.

## II. CONSIDERACIONES

La reforma y adiciones propuestas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, considera necesario actualizar y armonizar el contenido del marco normativo referido, alineándolo a los criterios de jurisprudencia que han sido establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esto, ya que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no cuenta actualmente con los mecanismos y los procesos necesarios para garantizar el cumplimiento de laudos, respetando los derechos, a la legalidad, la seguridad jurídica, de acceso a la justicia y al trabajo decente.



# MARÍA TERESA REBECA ROSA MORA RÍOS

Diputada Federal

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional.

Dicha situación, vulnera los derechos de legalidad y de seguridad jurídica, contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, los cuales disponen que la actuación de las autoridades deje estar sujeta a un sistema jurídico que brinde certeza y estabilidad a los titulares de derechos individuales.

Sumado a ello, debe existir un marco de referencia que establezca las pautas de actuación de las instancias procesales, dotando a las personas de instrumentos para poder defender el respeto de sus derechos.

Ambos argumentos, sostenidos en la falta de normas que los protejan, además de que la autoridad ha demostrado el incumplimiento de los laudos de acuerdo con los plazos y términos que dispone la ley actual, y las resoluciones dictadas y sustentadas en la misma.

El marco jurídico actual, ha impedido el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la justicia, tal y como lo plantea el artículo 17 constitucional, el cual expone que se debe asegurar de manera expedita, completa e imparcial, cumpliendo con el debido proceso.

Esta situación queda evidenciada, ya que las dependencias y entidades de la administración pública federal, recurren a juicios de amparo en contra de la multa establecida actualmente por el artículo 148 de la ley burocrática, sosteniendo que el pago de la misma no debe ser por la cantidad de \$1,000 pesos, sino de solamente \$1 peso, toda vez que el marco jurídico es anterior a 1993 y se sujeta a las disposiciones del antiguo sistema monetario.

De acuerdo con el Informe Anual de Actividades 2018 del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, durante dicho año, se analizaron 5,230 laudos, de los cuales solamente se logró la ejecución de 1,900 asuntos, principal razón por la cual los trabajadores se encuentran obligados a recurrir a otras instancias judiciales para hacer valer sus derechos vía amparo.



# MARÍA TERESA REBECA ROSA MORA RÍOS

Diputada Federal

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional.

Como lo ha publicado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), de enero de 1991 al 31 de agosto de 2019 se han recibido 152 expedientes de quejas y recursos por incumplimiento en la ejecución de laudos, razón por la cual dichos órganos han emitido 5 recomendaciones en la materia.

Esto, no solamente representa un gasto adicional para los trabajadores que buscan defender sus derechos, sino que genera costos económicos para el Estado Mexicano, ya que la misma ley burocrática en la fracción tercera de su artículo 43, establece que es obligación de los titulares de la relación laboral de las dependencias y entidades, ordenar el pago de los salarios caídos a que fueron condenados por un laudo.

Los llamados salarios caídos o vencidos, incrementan su cálculo en la medida en que no se ha dado cumplimiento al laudo, y toda vez que la misma ley reglamentaria del artículo 123 constitucional en su apartado b), no contempla un tope al pago de los mismos, como si ocurre en la Ley Federal del Trabajo, la cual, cabe mencionar, no es supletoria a la norma en cuestión de acuerdo con la Contradicción de tesis 231/2016.

Dicha situación, deja ver que el Estado al no contar con los mecanismos e instrumentos necesarios de apremio para hacer efectiva la ejecución de laudos, se generan gastos adicionales que deben ser cubiertos por el Presupuesto de Egresos de la Federación para hacer válida una indemnización, los cuales aumentan conforme se retrasan los procesos correspondientes, generando un daño importante al erario público.

Por ello, se propone modificar el artículo 148 de la ley reglamentaria laboral apartado b), con la finalidad de establecer las medidas de apremio, que el Tribunal debe aplicar en su orden, para garantizar la ejecución de laudos, velando en todo momento por los derechos de los trabajadores.



# MARÍA TERESA REBECA ROSA MORA RÍOS

Diputada Federal

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional.

Con la finalidad de evitar la cuantificación de las multas impuestas por la inejecución de laudos, bajo el antiguo sistema monetario, se establece que dichas multas deben ser equivalentes a la Unidad de Medida y Actualización (UMA), en correspondencia con el Decreto que expide la ley en la materia, con fecha del 15 de diciembre de 2016.

De igual forma, considero que resulta fundamental adicionar que como medida de apremio, el Tribunal debe presentar las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de sanciones administrativas por faltas graves y no graves, que por el incumplimiento de laudos incurrirían en el supuesto de desacato de una resolución judicial, como lo marca el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía General de la República para la determinación de los delitos que en su caso correspondan en materia penal, y que hayan sido cometidos por diversos servidores públicos.

Título Vigente	Reforma Propuesta
<p><b>Artículo 148.-</b> El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, podrá imponer multas hasta de mil pesos.</p>	<p><b>Artículo 148.-</b> El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, deberá emplear los siguientes medios de apremio para los titulares de la relación laboral, y para las autoridades vinculadas al cumplimiento dentro de las dependencias, instituciones y entidades:</p> <p class="list-item-l1">I. Multa de doscientas Unidades de Medida y Actualización vigentes.</p> <p class="list-item-l1">II. Presentar las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de sanciones</p>



# MARÍA TERESA REBECA ROSA MORA RÍOS

Diputada Federal

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional.

	<p>administrativas por las faltas graves, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.</p> <p>III. Presentar las acciones o denuncias correspondientes ante la Fiscalía General de la República para la determinación de posibles delitos cometidos por servidores públicos.</p>
--	--

A su vez, es importante establecer que el Tribunal debe actuar en los quince días siguientes a los que se dictó el laudo, en apego al artículo 17 constitucional, referido a la justicia pronta y expedita.

Título Vigente	Reforma Propuesta
<p><b>Artículo 150.-</b> El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que a su juicio sean procedentes.</p>	<p><b>Artículo 150.-</b> El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que establece el artículo 148 de la presente ley, dentro de los quince días siguientes a aquel en que el cumplimiento del laudo sea obligatorio.</p>

Debido a las consideraciones expuestas anteriormente, someto ante esta honorable asamblea, el siguiente:



**PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS  
DISPOSICIONES DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL  
SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL  
ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 148 y 150; y se adicionan las fracciones I, II y III al artículo 148 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional, para quedar como sigue:

**Artículo 148.-** El Tribunal, para hacer cumplir sus determinaciones, **deberá emplear los siguientes medios de apremio para los titulares de la relación laboral, y para las autoridades vinculadas al cumplimiento dentro de las dependencias, instituciones y entidades:**

**I.- Multa de doscientas Unidades de Medida y Actualización vigentes.**

**II.- Presentar las acciones o denuncias correspondientes para la imposición de sanciones administrativas por las faltas graves, en los términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

**III.- Presentar las acciones o denuncias correspondientes ante la Fiscalía General de la República para la determinación de posibles delitos cometidos por servidores públicos.**

...



# MARÍA TERESA REBECA ROSA MORA RÍOS

Diputada Federal

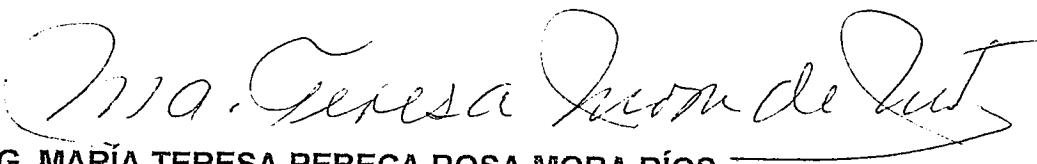
Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional.

**Artículo 150.-** El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje tiene la obligación de proveer a la eficaz e inmediata ejecución de los laudos y, a ese efecto, dictará todas las medidas necesarias en la forma y términos que establece el artículo 148 de la presente ley, dentro de los quince días siguientes a aquél en que el cumplimiento del laudo sea obligatorio.

## TRANSITORIOS

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 11 días del mes de febrero de 2020.



ING. MARÍA TERESA REBECA ROSA MORA RÍOS

DIPUTADA FEDERAL



*Juárez - Morena - 34*

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN XVIII BIS AL ARTÍCULO 132 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DE LA DIPUTADA MARTHA LIZETH NORIEGA GALAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.**

La proponente, Martha Lizeth Noriega Galaz, Diputada de la LXIV Legislatura de la Honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del Pleno de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción XVIII Bis al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Las enfermedades mentales son un tema complicado de atender en la población, independientemente del enfoque del que se pretenda abordar, a pesar de ser un padecimiento sumamente común y recurrente.

En México, los trastornos mentales afectan a casi el 30 % de la población. No obstante ello, solamente uno de cada cinco personas que lo padecen recibe tratamiento, de acuerdo con la Asociación Psiquiátrica Mexicana. Incluso, de acuerdo con la Red Voz Pro Salud Mental, quienes reciben tratamiento tardan desde siete hasta 30 años en obtenerlo.<sup>1</sup>

Además de esto, solamente el 11 % de las personas que tiene algún trastorno busca atención médica, psicológica o psiquiátrica. Ya que, se estima, entre la población urbana en México las personas con trastornos psicológicos solicitan ayuda, primero, en sus redes sociales; 54% la solicita a familia o amigos, 10% a sacerdotes y ministros, 15% se automedica, y solo después de esto acuden con especialistas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Padecimientos, clínicas y presupuesto: 5 datos sobre la atención a la salud mental de los mexicanos. Redacción, Animal Político. (2018). Disponible en línea: <https://www.animalpolitico.com/2018/10/datos-salud-mental-mexicanos/>

<sup>2</sup> ¿Cómo andamos de salud mental los mexicanos? Redacción, Milenio Digital. (2017). Disponible en línea: <https://www.milenio.com/ciencia-y-salud/como-andamos-de-salud-mental-los-mexicanos>

Una de las principales razones por las cuales es tan bajo el porcentaje de personas que padecen enfermedades mentales y son atendidas, recae en que se trata de una situación altamente estigmatizada por la sociedad.

Sumado a ello, a diferencia de otro tipo de padecimientos más ostensibles, los trastornos mentales suelen ser difíciles de identificar y diagnosticar por la persona afectada, ya que recaen en el sistema nervioso, lo cual se manifiesta en aspectos personales como el comportamiento, las emociones y en procesos cognitivos como la memoria y la percepción.<sup>3</sup>

Lo anterior conlleva afectaciones a la salud física, limitando la calidad de vida de quienes los padecen y de sus familias.

Dichas estadísticas implican, asimismo, la falta de concienciación que existe en la sociedad respecto a las enfermedades mentales, sobre su alta incidencia y sobre la necesidad de tratarlas oportuna y debidamente.

A pesar de que, por distintos factores, los trastornos mentales no son atendidos en la proporción debida, existen criterios clínicos precisos para definir los lineamientos de su diagnóstico, gracias a los avances de la psiquiatría moderna.

Cabe destacar que por "enfermedad mental" no se entienden solamente patologías graves, sino también a trastornos comunes como la depresión, la ansiedad, el estrés por el trabajo o casos de agotamiento que pueden ser tratados de forma adecuada si son manejados correctamente.<sup>4</sup>

De hecho, según la Encuesta Nacional de Epidemiología en México y el informe "La salud mental en México", elaborado por la Cámara de Diputados, así como con información del Plan de Acción de Salud Mental 2013-2020 de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el trastorno mental más común en México es la ansiedad, padecida por el 14.3%; seguido del abuso de sustancias (9.2%) y la depresión (9.1%).<sup>5</sup>

De igual manera, conforme a dicho informe, un 36% de los mexicanos padecerá un desorden psiquiátrico antes de los 65 años, mientras que, de entre ellos, 20% desarrollará bipolaridad o depresión, 17.8% de ansiedad y 11.9% abusará de sustancias.

---

<sup>3</sup> Salud Mental en México. Oficina de Información Científica y Tecnológica para el Congreso de la Unión, del Foro Consultivo Científico y Tecnológico. (2018). Disponible en línea: [https://www.foroconsultivo.org.mx/INCYTU/documentos/Completa/INCYTU\\_18-007.pdf](https://www.foroconsultivo.org.mx/INCYTU/documentos/Completa/INCYTU_18-007.pdf)

<sup>4</sup> La enfermedad mental en el lugar de trabajo: que no predomine el estigma. Organización Internacional del Trabajo. (2014). Disponible en línea: [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_317010/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_317010/lang--es/index.htm)

<sup>5</sup> ¿Cómo andamos de salud mental los mexicanos?, *loc. cit.*

Inclusive, se estima que los trastornos mentales son el principal factor de riesgo para el suicidio.

Mientras que, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP) estima que entre 2005 y 2015, más de 117 mil personas fueron hospitalizadas en México por depresión, 128,221 por trastornos relacionados con sustancias y drogas; 109, 808 por esquizofrenia y 67, 194 por trastornos mentales orgánicos.<sup>6</sup>

Es decir, existe una gran cantidad de información sustentada que refleja la magnitud del problema respecto a estos padecimientos en el país.

Aunado a todo lo recién señalado, es importante destacar que existe una relación directa entre los trastornos mentales, y el abuso o adicción de drogas o sustancias.

Por una parte, la adicción a drogas propicia y genera alteraciones y enfermedades psicológicas, mientras que, por otro lado, es habitual que quienes padecen trastornos mentales recurran al abuso de drogas.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Salud Mental, 3 millones de personas son adictas al alcohol, 13 millones son fumadores y hay más de 400 mil adictos a psicotrópicos, mientras que, del período 2016-17, a escala nacional, alrededor de 8.4 millones de personas de 12 a 65 años han consumido estupefacientes ilegales, y el uso de sustancias ilegales en México se ha duplicado en menos de lo correspondiente a 15 años entre este grupo de personas.<sup>7</sup>

En México, el abuso y dependencia a sustancias adictivas representa una crisis de salud pública, la cual ha incrementado en los últimos años, así como lo refleja el Informe sobre la Situación del Consumo de Drogas en México y su Atención Integral 2019.

En dicho Informe, la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC) concluye que: "Al analizar el comportamiento que ha tenido esta prevalencia para la población total en las últimas cuatro encuestas nacionales de adicciones (de 2002 a 2016), como se observa en la figura 1, se apreciar (sic) una tendencia de crecimiento importante desde 2008 y que continúa entre 2011 y 2016 de manera significativa."

<sup>8</sup>

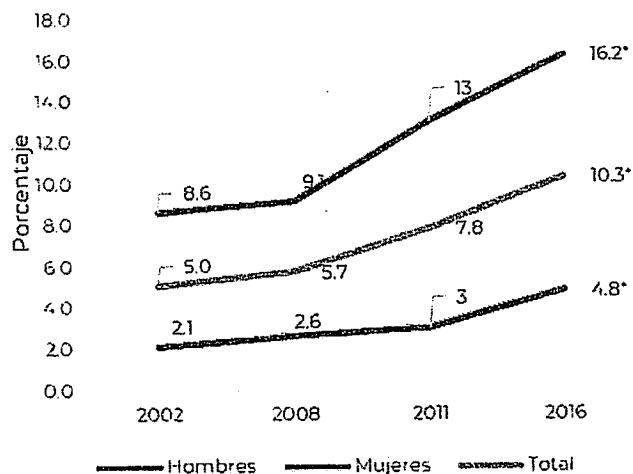
---

<sup>6</sup> Padecimientos, clínicas y presupuesto: 5 datos sobre la atención a la salud mental de los mexicanos, *loc. cit.*

<sup>7</sup> Salud Mental en México, *loc. cit.*

<sup>8</sup> Informe sobre la Situación del Consumo de Drogas en México y su Atención Integral 2019. Comisión Nacional contra las Adicciones. (2019). Disponible en línea: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/477564/Informe\\_sobre\\_la\\_situacion\\_de\\_las\\_drogas\\_en\\_Mexico\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/477564/Informe_sobre_la_situacion_de_las_drogas_en_Mexico_.pdf)

**Figura 1. Tendencia de consumo alguna vez en la vida de cualquier droga de 2002 a 2016. Población de 12 a 65 años por sexo.**



Tanto el abuso de sustancias adictivas, como el padecimiento de trastornos mentales en general, son situaciones complejas y multifactoriales que deben abordarse desde una perspectiva integral.

En el caso de los trastornos psicológicos es recurrente que se desarrollen como padecimientos crónicos, empero, con la atención adecuada, pueden ser tratados de forma eficaz.

Existe un enorme desconocimiento por parte de la sociedad sobre la manera de abordar estos padecimientos, ya que suele creerse que no es posible tratar los trastornos mentales, o que las personas que los padecen son difíciles, poco inteligentes o incapaces de tomar decisiones. Dicha ignorancia y estigmatización dan pie a malos tratos, rechazos y aislamiento, y orillan a las quienes lo padecen a recurrir a atención inapropiada.<sup>9</sup>

Por lo tanto, es necesario afrontar esta problemática desde distintos enfoques, que confluyan para brindar el mayor apoyo necesario a este amplio sector de la sociedad con dichos padecimientos, atendiéndose mediante políticas públicas que tengan un carácter integral y multidisciplinario.

<sup>9</sup> Salud Mental en México, *loc. cit.*

Se requiere de un cambio de paradigma en cuanto a cómo se identifica, concibe y atiende a quienes padecen tanto enfermedades mentales, como a quienes padecen de adicciones.

Y es precisamente el ámbito laboral uno ideal para abordar, como parte de una solución integral, la referida problemática. La salud y el trabajo son dos materias intrínsecamente relacionadas.

Como refiere la OMS, el trabajo es beneficioso para la salud mental, aunque, en sentido contrario, un entorno laboral negativo puede causar problemas psicológicos.<sup>10</sup>

Por ejemplo, estudios demuestran que el desempleo, en particular si es de larga duración, es perjudicial para la salud mental, mientras que las personas con trastornos mentales tienen de dos a tres veces más probabilidades de estar desempleadas que las personas que no los tienen. Esto refleja dicha correlación.

Por otra parte, la promoción de la salud mental en el lugar de trabajo y el apoyo a las personas que sufren enfermedades mentales propicia la reducción del absentismo laboral, el aumento de la productividad y la obtención de los beneficios económicos que conllevan estos efectos.

De igual manera refiere la OMS que las intervenciones en el trabajo en materia de salud mental deben formar parte de una estrategia integral de salud y bienestar que abarque la prevención, la detección temprana, el apoyo y la reincorporación o readaptación. Concluyendo que los centros de trabajo tienen la obligación de prestar apoyo a las personas con trastornos mentales para realizar su trabajo o reincorporarse al mismo.

Por lo que respecta específicamente a la drogodependencia, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que los centros de trabajo, en cuanto ámbitos de convivencia que reflejan usos y hábitos de la sociedad son comúnmente uno de

---

<sup>10</sup> Salud mental en el lugar de trabajo. Organización Mundial de la Salud. (2019). Disponible en línea: [https://www.who.int/mental\\_health/in\\_the\\_workplace/es/](https://www.who.int/mental_health/in_the_workplace/es/)

los escenarios donde las consecuencias de las adicciones se encuentran más presentes.<sup>11</sup>

Adicionalmente, el abuso en el consumo de drogas en el ámbito laboral puede provocar riesgos adicionales en el trabajo como tal, ya que puede poner en peligro la vida e integridad del propio trabajador, de terceras personas, además de poder afectar negativamente en la producción y en la imagen de la empresa.

La OIT también señala que los centros de trabajo son un espacio idóneo para llevar a cabo la prevención de adicciones. Esto, al ser las empresas las organizadoras del ámbito laboral y un lugar de convivencia, lo cual puede resultar en un entorno apropiado para desarrollar políticas y actuaciones de prevención en esta materia, que propicien la prevención de los problemas derivados del consumo de drogas y adicciones.

Es decir, el trabajo como actividad humana fundamental, como espacio de convivencia y actividad diaria, se presenta como un escenario óptimo para fomentar prácticas que favorezcan una vida más sana, y a contribuir, en este caso en particular, a identificar, apoyar, y canalizar correctamente a quienes padecen afectaciones psicológicas, ya sean trastornos en general, o algún tipo de adicción.

Como se ha señalado y como lo reflejan los datos, se trata de una problemática compleja, y que no se está atendiendo debidamente, en parte porque se requiere abordarlo desde distintos frentes, con políticas transversales que faciliten a quienes padecen trastornos mentales que lo puedan identificar y tratarse apropiadamente.

Es en este sentido en el que está dirigida la presente iniciativa: establecer la obligación de las empresas grandes, con más de 50 empleados, de implementar protocolos para la prevención, detección y atención de enfermedades mentales y adicciones de los trabajadores.

---

<sup>11</sup> Protocolo de intervención y prevención de las drogodependencias y adicciones en el ámbito laboral. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad del Gobierno de España. (2014). Disponible en línea: <http://portal.ugt.org/saludlaboral/drogodependencias/publicaciones/2014-folleto-protocolo-intervencion-prevencion-drogodependencias-adicciones-ambito-laboral/index.html?page=10>

Dichos protocolos deberán elaborarse conforme a los lineamientos generales que para tales efectos expidan la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Salud.

De tal manera, serían solamente las grandes empresas la que tendrían que cumplir con esta ligera carga, y que generaría un beneficio directo a sus empleados, y por lo tanto a sus familiares y a la sociedad en su conjunto, propiciando bienestar.

Así, implementando protocolos pautados por las autoridades competentes, se podrán prevenir avances en enfermedades mentales y adicciones de trabajadores, así como identificarlos, canalizarlos y orientarlos para que puedan recibir atención oportuna y eficaz.

Con ello, además, se protege el derecho fundamental al trabajo, ya que es común que trabajadores pierdan sus empleos por las consecuencias negativas que tienen al padecer enfermedades como los trastornos mentales y las adicciones.

Por un lado, estas enfermedades generan complicaciones propias a los trabajadores, lo que los obstaculiza de realizar sus funciones de manera óptima, y que deriva en posteriores despidos.

Verbigracia, los trastornos mentales como los de ansiedad y depresión tienen un efecto muy negativo sobre la calidad de vida y la capacidad funcional en el trabajo. Además, la salud mental del trabajador puede afectar a la percepción de las características del trabajo.

Y, por otra parte, de manera lamentable, se tratan de condiciones que conllevan grandes prejuicios y estigmas sociales.

Por lo mismo, es que la implementación de una medida como la aquí propuesta, fomentaría el mencionado cambio de paradigma en cuanto a cómo se concibe, identifica y atiende este grave problema, generando mayor conciencia entre quienes lo padecen, así como entre el resto de la población.

Es responsabilidad de los Poderes del Estado impulsar políticas que salvaguarden estos derechos humanos, como el del trabajo y el de la salud.

Incluso, en la Ley Federal del Trabajo, objeto de la presente Iniciativa, se contempla en reiterados preceptos normativos dicha correlación directa entre trabajo y salud.

El mismo artículo 3º señala, entre otras cosas que: "El trabajo es un derecho y un deber social. No es artículo de comercio, y exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, así como el reconocimiento a las diferencias entre hombres y mujeres para obtener su igualdad ante la ley. **Debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida digna y la salud para las y los trabajadores y sus familiares dependientes.**"

Por todo lo recién señalado, por una mejor calidad de vida de las personas trabajadoras, por una mejor salud, y por una mayor protección al derecho del trabajo, es que se propone adicionar una fracción XVIII Bis al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, modificación que se reproduce a continuación en un cuadro comparativo, para así facilitar su estudio:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
<p><b>Artículo 132.-</b> Son obligaciones de los patrones:</p> <p>I. a XVIII. ...</p>	<p><b>Artículo 132.-</b> Son obligaciones de los patrones:</p> <p>I. a XVIII. ...</p> <p><b>XVIII Bis.</b> Implementar, en los centros de trabajo que tengan más de 50 trabajadores, un protocolo para la prevención, detección y atención de enfermedades mentales y adicciones de los trabajadores.</p> <p>Dicho protocolo deberá elaborarse de conformidad con los lineamientos generales que la autoridad competente emita para tales efectos.</p>

<b>XIX. a XXXIII. ...</b>	<b>XIX. a XXXIII. ...</b>
---------------------------	---------------------------

Por lo anteriormente fundado y expuesto, someto a la consideración de esta H. Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

**Decreto que adiciona una fracción XVIII Bis al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo.**

**Artículo Único.** – Se adiciona una fracción XVIII Bis al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

**Artículo 132.-** Son obligaciones de los patrones:

**I. a XVIII. ...**

**XVIII Bis.** Implementar, en los centros de trabajo que tengan más de 50 trabajadores, un protocolo para la prevención, detección y atención de enfermedades mentales y adicciones de los trabajadores.

Dicho protocolo deberá elaborarse de conformidad con los lineamientos generales que la autoridad competente emita para tales efectos.

**XIX. a XXXIII. ...**

#### **Transitorios**

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

**Segundo.-** La Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Salud expedirán, en un plazo no mayor a 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, los lineamientos generales a los que se refiere el mismo.

**Tercero.-** Los patrones contarán con un plazo de 180 días a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los lineamientos generales a los que se refiere el presente Decreto, para implementar dichos protocolos en los centros de trabajo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de febrero de 2020.



**DIPUTADA MARTHA LIZETH NORIEGA GALAZ**

## **QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 154 Y 162 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MIRTHA ILLIANA VILLALVAZO AMAYA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA**

La que suscribe, Mirtha Iliana Villalvazo Amaya, diputada federal de la LXIV Legislatura en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el por el que se reforman los artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social, al tenor del siguiente:

### **Planteamiento del problema**

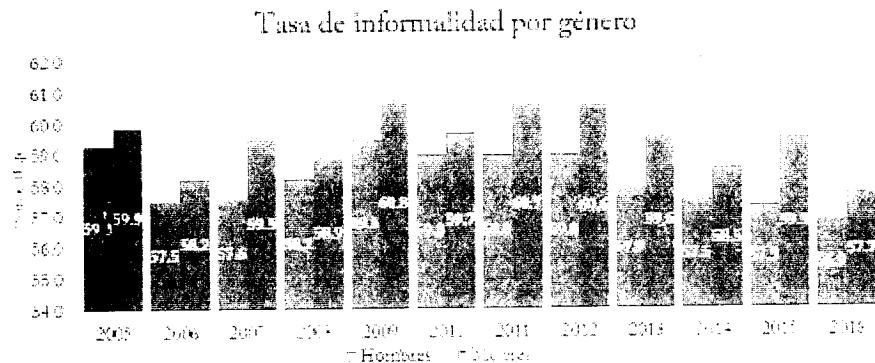
En la actualidad, el sistema de pensiones en México hace, desde nuestro punto de vista, diferencia entre hombres y mujeres, ya que al margen de la ley los requisitos que deben cumplir ambos son los mismos, pero, sus condiciones para lograr un empleo formal, mantenerlo y gozar de prestaciones son distintas.

Culturalmente las mujeres son quienes abandonan más fácil sus empleos o toman trabajos que requieran jornadas más cortas para hacerse cargo de diversas responsabilidades familiares, esto ocasiona que tengan menos semanas de cotización respecto a los hombres, impidiendo así, que gocen de las prestaciones que la ley vigente ofrece como lo es una pensión.

La presente propuesta busca reformar los artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social para disminuir, en el caso de las mujeres, la cotización de 1,250 a 1,145 semanas, equivalente a 2 años, cantidad que consideramos razonable conforme a su esperanza de vida.

### **Argumentación**

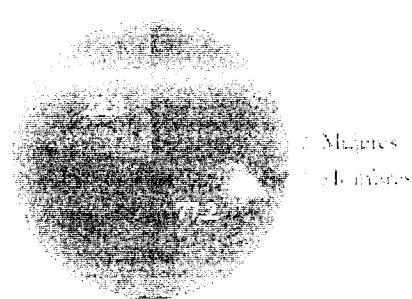
De acuerdo con cifras presentadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI en su Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo ENOE,<sup>1</sup> cerca del 60 por ciento de las mujeres se encuentran en el sector informal, por ello, la tasa de informalidad de las mujeres es marginalmente mayor que la de los hombres, asimismo, la mujer presenta mayores dificultades al intentar introducirse al mercado formal, con un buen salario donde valoren sus aptitudes como trabajadora y estas le sean retribuidas de igual forma que a los hombres, dificultando así alcanzar cotizaciones respecto a las semanas necesarias para tener un retiro de cesantía en edad avanzada y vejez, como se observa en la siguiente tabla:



Además, las mujeres enfrentan otra desventaja con respecto a los hombres, ya que perciben salarios más bajos y en consecuencia sus prestaciones son igualmente menores, sin omitir lo complejo que resulta obtener un ascenso, aumento salarial o un puesto de dirección en el ámbito que se desempeña.

Asimismo, en el estudio "Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México", 2015 del Inegi<sup>2</sup> expone que de forma tradicional las mujeres mexicanas han jugado un papel preponderante dentro de sus familias, como ya lo hemos señalado anteriormente, se hacen cargo del cuidado de los hijos y de las tareas del hogar, aportando así **el 77.2 por ciento** del total del tiempo que se destinan a dichas actividades, esto, **frente al 20.8** por ciento que dedican los hombres, mismas que no son remuneradas como lo muestra la siguiente tabla:

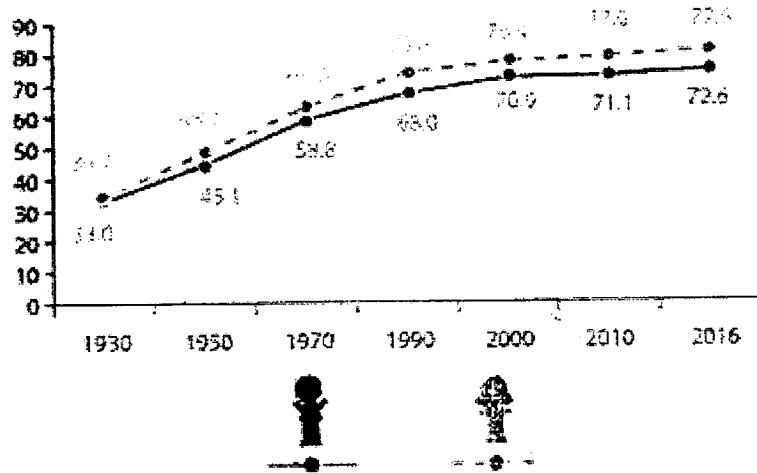
Distribución del tiempo de trabajo no remunerado doméstico y de cuidados por género



Fuente: INEGI. Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México (2015)

Otro factor, es que las mujeres tienen una **esperanza de vida** hasta cinco años mayor que los hombres, con las últimas reformas a la Ley del Seguro Social esto se traduce en que la pensión **debe dividirse entre más tiempo**, por lo que si a ambos se les pide el mismo requisito de las 1,250 semanas, las mujeres se

ven afectadas al momento de querer obtener esta prestación pues en su cuenta individual, a diferencia de los hombres, ellas tendrán menos recursos y menos semanas cotizadas; esto coincide con el estudio sobre "Esperanza de vida" que llevo a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía Inegi<sup>3</sup> donde se observa que los hombres tienden a vivir hasta los 73 años mientras que las mujeres 78 años, así lo podemos observar en la siguiente gráfica:



*Fuente: INEGI. Esperanza de vida al nacimiento/  
Sexo y entidad federativa, 2010 a 2016.*

En este sentido, consideramos que los legisladores debemos ser sensibles ante la realidad de las trabajadoras mexicanas, es notable la desigualdad existente entre hombres y mujeres, tanto en el sector laboral, al interior de sus hogares, y la esperanza de vida con respecto a los varones. Todos estos factores afectan a las trabajadoras en las cotizaciones de su cuenta individual y a la acumulación de recursos para alcanzar un retiro digno, por esto, proponemos las siguientes modificaciones a los artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social como se muestra a continuación:

TEXTO VIGENTE	PROPIUESTA
<b>Artículo 154.</b> Para los efectos de esta Ley existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados a partir de los sesenta años de edad.	<b>Artículo 154.</b> ...
Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.	Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales <b>y la asegurada tenga un mínimo de mil ciento cuarenta y cinco cotizaciones semanales.</b>
...	...
<b>Artículo 162.</b> Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales.	<b>Artículo 162.</b> Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales <b>y la asegurada tenga un mínimo de mil ciento cuarenta y cinco cotizaciones semanales.</b>
...	...

Por las diferencias ya mencionadas y en las condiciones que se enfrentan las trabajadoras mexicanas existe un riesgo de que no alcancen a cotizar las semanas suficientes para alcanzar un retiro digno y en consecuencia no cuenten con los recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades mínimas después de años de trabajo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del Pleno la presente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto que reforma los artículos 154 y 162 de la Ley del Seguro Social**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 154 y el párrafo primero del artículo 162 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

**Artículo 154. ...**

Para gozar de las prestaciones de este ramo se requiere que el asegurado tenga reconocidas ante el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales **y la asegurada tenga un mínimo de mil ciento cuarenta y cinco cotizaciones semanales.**

...

...

**Artículo 162.** Para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de mil doscientas cincuenta cotizaciones semanales **y la asegurada tenga un mínimo de mil ciento cuarenta y cinco cotizaciones semanales.**

...

### **Transitorio**

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

Ciudad de México a 11 de febrero de 2020

**Suscribe,**



**Dip. Mirtha Iliana Villalvazo Amaya**

*Dip. Mirtha Iliana Villalvazo Amaya*

## **Notas**

1 Inegi, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo

2 Inegi- cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México (2015)

3 Inegi. Esperanza de vida al nacimiento/ Sexo y entidad federativa, 2010 a 2016.

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 10, FRACCIÓN XII DEL ARTÍCULO 109 Y FRACCIÓN XVI DEL ARTÍCULO 113 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

EL QUE SUSCRIBE, DIPUTADO JORGE LUIS MONTES NIEVES, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO MORENA, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 71, FRACCIÓN II, Y 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; ASÍ COMO EL ARTÍCULO 6 FRACCIÓN I, NUMERAL 1, 66, 68, 71, 77 NUMERAL 1, Y 78 DEL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SOMETO A CONSIDERACIÓN DE ESTE PLENO LA PRESENTE INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

*“Tu deber es luchar por el derecho; pero el día que encuentres en conflicto el derecho con la justicia, lucha por la justicia.”*

*Eduardo J. Couture*

El derecho es una herramienta imprescindible para lograr una mejor convivencia y armonía entre las personas, buscando la protección de los sujetos de derecho que interactúan en una sociedad, como lo explicaba Rousseau en su Contrato Social, haciendo referencia a los objetivos de todo sistema de legislación:

*“... la libertad y la igualdad: la libertad, porque toda sujeción particular es otra tanta fuerza quitada al cuerpo del Estado: la igualdad, porque sin ella no puede haber libertad”*

En este entendido; son estos, los mayores bienes que tiene la humanidad como eslabón fundamental de la protección de su dignidad frente al Estado. Siendo importante el preámbulo que antecede la redacción de la presente iniciativa; el derecho tiene que estar al servicio de los ciudadanos, en específico de aquéllos grupos de la sociedad que necesitan ser atendidos derivado de su **grado de vulnerabilidad**.

Es importante identificar que el gobierno que estamos construyendo tiene objetivos claros, objetivos que son tangibles en el plan nacional de desarrollo; mismo que indica que: *“Una sociedad que se desentiende de sus miembros más débiles y desvalidos, rompe el principio de empatía, el cual es un factor indispensable de cohesión, instaura la ley del más fuerte y acaba en un total envilecimiento.”* Por ende, es de suma importancia tomar en cuenta estas reformas. No sólo como un acto legislativo, sino como un progreso a un país que está en aras de avance de derechos humanos.

De acuerdo a la OMS, la vejez es un estado en el cual el individuo ha acumulado "una gran variedad de daños moleculares y celulares a lo largo del tiempo, lo que lleva a un descenso gradual de las capacidades físicas y mentales, un aumento del riesgo de enfermedad, y finalmente a la muerte." Esta etapa de la vida representa cambios significativos para el ser humano, por lo cual es indispensable que tanto las instituciones como los tribunales contribuyan al fortalecimiento de políticas públicas encaminadas a mejorar la calidad de vida de los adultos mayores.

Atendiendo a los retos que hoy en día enfrenta la sociedad, en tanto la tramitología y la burocracia continúan obstaculizando la administración de justicia, es preciso considerar la siguiente jurisprudencia, eje de la presente iniciativa:

**"ADULTOS MAYORES. CONSIDERACIONES ESPECIALES QUE, CONFORME AL MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL, DEBEN RECIBIR DE LAS AUTORIDADES QUE PROCURAN Y ADMINISTRAN JUSTICIA CUANDO EN LOS PROCESOS PENALES FIGURAN COMO AGRAVIADOS U OFENDIDOS, INICULPADOS O SENTENCIADOS.**

Conforme a los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 17 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", el Estado Mexicano se obligó a proteger los derechos de las personas consideradas adultos mayores (sesenta años o más de edad), para cuyo efecto emitió la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en la que en sus artículos 1o., 2o., fracción I, 3o., fracción I, 4o., fracción V y 5o., fracción II, entre otras cosas, se establece que su aplicación corresponde, acorde a su naturaleza de ser una "ley general", a la Federación, entidades federativas y Municipios, por lo que para cumplir uno de sus principios rectores, que es la atención preferencial a ese tipo de personas, tales directrices deben aplicarse en los procesos penales en donde figuren como parte agraviada u ofendida, inculpada o sentenciada. Estas consideraciones especiales implica, correlativamente, un derecho del adulto mayor y una obligación de las autoridades de investigación y judiciales que tienen que ver con la procuración y administración de justicia, y pueden ser de forma enunciativa las siguientes: a) A gozar de la presunción de ser adulto mayor, salvo prueba en contrario; b) Dar mayor celeridad en la realización de las diligencias que se ordenen en los procesos penales; c) Monitoreo constante de sus niveles de salud física y mental con auxilio de las autoridades correspondientes; d) Trato preferencial en los horarios para comparecer ante el Juez de la causa; e) Analizar con detenimiento si su edad fue determinante para la comisión de los hechos que le imputan; f) En caso de dictarse sentencia absolutoria, velar por su inmediata libertad, corroborando previamente sus condiciones alimentarias y de salud, así como que al salir no se le exponga a las inclemencias del tiempo o a la soledad de su retiro del centro de reclusión en horarios impropios para la facilidad del traslado; g) Establecer el

*modo y lugar de internamiento tanto para la prisión preventiva como cuando cumple la pena corporal impuesta, tomando en consideración la edad de sesenta años o más; y, h) En determinados supuestos, tener derecho a sufrir prisión preventiva o a purgar condena de prisión, en sus domicilios particulares. Las hipótesis citadas, deben entenderse de manera orientadora, para preservar los derechos humanos de estas personas que fueron así reconocidas en el marco jurídico nacional e internacional.”*

La jurisprudencia nos indica las consideraciones especiales que deban ser tomadas en cuenta respecto al marco jurídico nacional e internacional procurando la administración de justicia a través de los ajustes razonables que se consideren necesarios para facilitar las etapas de un procedimiento judicial.

De conformidad al artículo 414 del Código Nacional de Procedimientos Penales, “el Ministerio Público deberá aplicar ajustes razonables para evitar un mayor grado de vulnerabilidad y el respeto a su integridad personal”, por tal motivo es imprescindible que se tomen en cuenta las consideraciones especiales hacia los adultos mayores.

A su vez la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores señala que Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores los siguientes derechos:

- “a. A recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial que los involucre, ya sea en calidad de agraviados, indiciados o sentenciados.*
- b. A recibir el apoyo de las instituciones federales, estatales y municipales en el ejercicio y respeto de sus derechos.*
- c. A recibir asesoría jurídica en forma gratuita en los procedimientos administrativos o judiciales en que sea parte y contar con un representante legal cuando lo considere necesario.*
- d. En los procedimientos que señala el párrafo anterior, se deberá tener atención preferente en la protección de su patrimonio personal y familiar y cuando sea el caso, testar sin presiones ni violencia.”*

Bajo el argumento de que los adultos mayores se encuentran en situación de vulnerabilidad dentro de un procedimiento judicial, se requiere tomar las medidas legislativas pertinentes para hacer los ajustes razonables necesarios en el ejercicio de la administración de justicia.

Es nuestro deber como legisladores hacer los ajustes a nuestro marco legal con el objeto de salvaguardar los principios de igualdad y libertad de las personas, tomando en cuenta a los grupos más vulnerables de nuestra sociedad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 10, la fracción XII del artículo 109 y fracción XVI del artículo 113 del Código Nacional de Procedimientos Penales.**

**Único.** Se reforma el segundo párrafo del artículo 10, la fracción XII del artículo 109 y fracción XVI del artículo 113 del Código Nacional de Procedimientos Penales para quedar como sigue:

**Artículo 10. (...)**

Las autoridades velarán por que las personas en las condiciones o circunstancias señaladas en el párrafo anterior, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad y **adultos mayores**, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera.

**Artículo 109. (...)**

I. al XI. (...)

XII. En caso de tener alguna discapacidad o **ser un adulto mayor**, a que se realicen los ajustes al procedimiento penal que sean necesarios para salvaguardar sus derechos;

XIII al XXIX. (...)

(...)

(...)

**Artículo 113. (...)**

I. al XV. (...)

XVI. A solicitar desde el momento de su detención, asistencia social para los menores de edad, personas con discapacidad o **adultos mayores** cuyo cuidado personal tenga a su cargo;

XVII al XIX. (...)

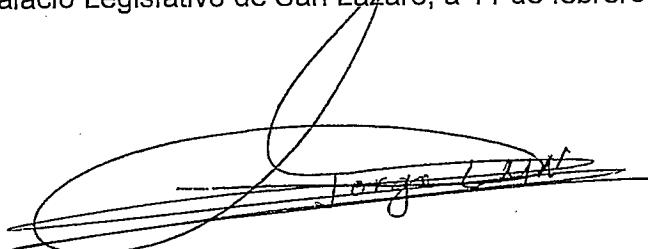
(...)

(...)

**Transitorio**

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

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de febrero de 2020



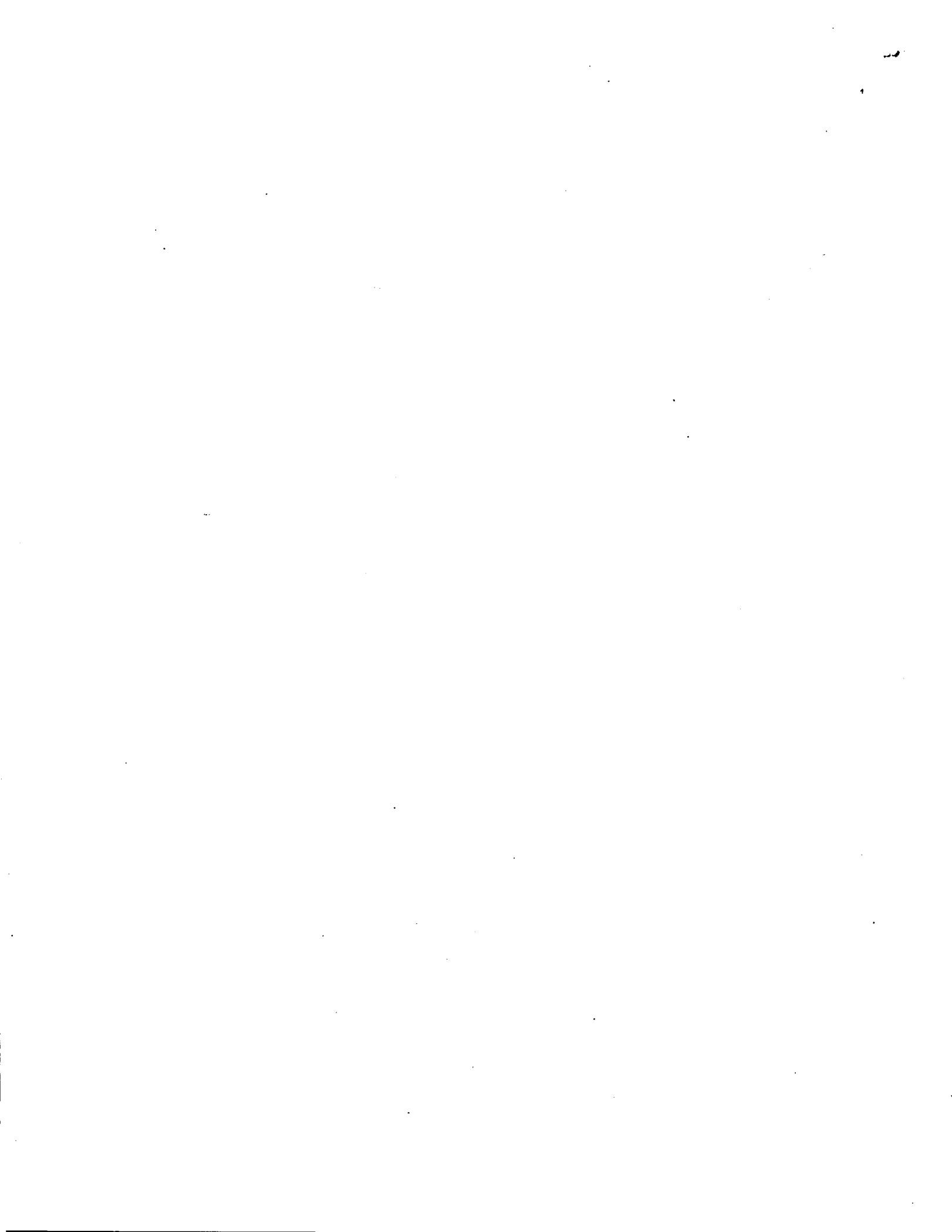
JORGE LUIS MONTES NIEVES  
DIPUTADO FEDERAL

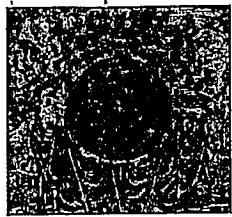
**REFERENCIAS:**

- [https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1&e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=ADULTOS%2520OMAYORES.%2520CONSIDERACIONES%2520ESPECIALES&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2007244&Hit=1&IDs=2007244,2006396&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=#](https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1&e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=ADULTOS%2520OMAYORES.%2520CONSIDERACIONES%2520ESPECIALES&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2007244&Hit=1&IDs=2007244,2006396&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=#)
- [http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/Colecciones/ObrasClasicas/\\_docs/ContratoSocial.pdf](http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/Colecciones/ObrasClasicas/_docs/ContratoSocial.pdf)
- [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245\\_120718.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245_120718.pdf)
- [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)
- <https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Documentos/Tesis/2006/2006396.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) Recuperado de:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)





**CÁMARA DE  
DIPUTADOS**  
LXIV LEGISLATURA

**Ulises García Soto**

DIPUTADO FEDERAL

*Ji-Ji-Morena-37*

## **INICIATIVA POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULO 314 Y 348 DE LA GENERAL DE SALUD, EN MATERIA DE DISPOSICIÓN FINAL DE CADÁVERES**

El suscrito, Ulises García Soto, diputado federal integrante de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 314 y 348 de la Ley General de Salud, en materia de disposición final de restos mortales, al tenor del siguiente:

### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Actualmente existen varios procesos mediante los cuales se puede llevar a cabo la disposición final de restos mortales; los más comunes son el entierro para después proceder a una inhumación de los mismos y la incineración. Sin embargo, es importante analizar optar por otros métodos que existen para la disposición final de un cadáver.

En el ámbito internacional, De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) la disposición de cadáveres deberá ser supervisada por las autoridades nacionales de salud pública, debido a que deben cumplir con condiciones de bioseguridad.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> OMS (Organización Mundial de la Salud) (2019) Manejo del Cadáver. 30 de Noviembre de 2019, Recuperado de: [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10182:2014-manejo-del-cadaver&Itemid=41147&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10182:2014-manejo-del-cadaver&Itemid=41147&lang=es)

En la legislación mexicana encontramos la Ley General de Salud, misma que cuenta con un título décimo cuarto correspondiente a la donación, trasplantes y perdida de vida y en esta Ley hay un capítulo V relativo a cadáveres, en el cual se señala los métodos de disposición de restos humanos.

Por otra parte, encontramos la Norma Oficial Mexicana NOM-036-SCFI-2016, Prácticas Comerciales, Requisitos de Información y Disposiciones Generales en la Prestación de Servicios Funerarios, en la cual se definen los siguientes conceptos que a la letra dice:

*"3.10. Cremación al proceso mediante el cual un cadáver, restos humanos o restos humanos áridos, se someten a técnicas y procedimientos adecuados con la finalidad de reducirlos a cenizas*

*3.11. Destino final a la conservación permanente, inhumación, desintegración o cremación del cadáver, restos humanos o restos humanos áridos*

*3.12. Embalsamamiento a la desinfección y preservación de cadáveres, mediante los procedimientos sanitarios previstos en las disposiciones aplicables*

*3.13. Exhumación a la extracción o retiro de un cadáver, restos humanos o restos humanos áridos, previamente inhumados conforme a la legislación vigente."*

En México solo están contempladas por la Ley dos prácticas para disponer de residuos humanos (cadáveres) y son incineración e inhumación, contempladas dentro del artículo 348 de la Ley General de Salud. Actualmente existen medidas mucho más ecológicas, entre ellas *la resomación y la promoción*.

El procedimiento de *resomación*, es aquel cuerpo desintegrado por medios líquidos, está cremación con agua utiliza una solución a base de agua para acelerar lo natural, el cuerpo se coloca en un ataúd biodegradable y luego se coloca cuidadosamente en una cámara y en lugar de usar fuego, la cremación de agua combina agua y una pequeña cantidad de un alcalino para ayudar al cuerpo a regresar a sus partes constituyentes, cuando se completa la cremación con agua,

los huesos de un ser querido pueden reducirse a cenizas, y el líquido restante puede tratarse y evaluarse antes de regresar de manera segura al sistema de agua.<sup>2</sup>

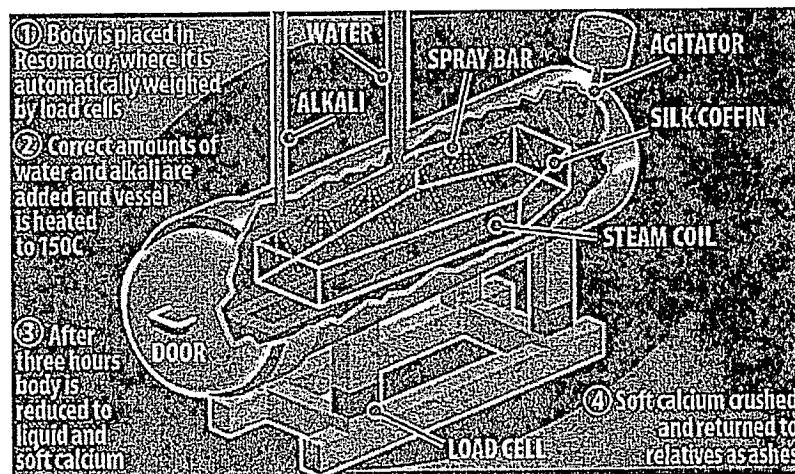


Figura 1. Extraído de Resomation America LLC. *Resomation Flyer*

En México este proceso tiene el nombre de “aquamación”; y algunas empresas ya realizan este procedimiento y se describe como una técnica limpia que ofrece beneficios para el medio ambiente al utilizar 90 por ciento menos de energía que la cremación tradicional, al emitir 160 veces menos de partículas finas.<sup>3</sup>

Por otra parte, la promasión consiste en congelar el cuerpo con nitrógeno líquido y a través de un proceso de vibración se convierte en polvo el cual es decantado y deshidratado en una cámara y posteriormente pasa por un proceso de filtración para separar metales para convertirse en abono.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Resomation America LLC. *Resomation Flyer*. 29 de noviembre de 2019, de Resomation America LLC Recuperado de: <https://resomation.com/about/why-choose-water-cremation/>

<sup>3</sup> Promessa (2019). [Imagen digital]. Recuperado de: <http://www.promessa.se/como-funciona/?lang=es>

<sup>4</sup> Resomation America LLC. *Resomation Flyer*. 29 de noviembre de 2019, de Resomation America LLC Recuperado de: <https://resomation.com/about/why-choose-water-cremation/>

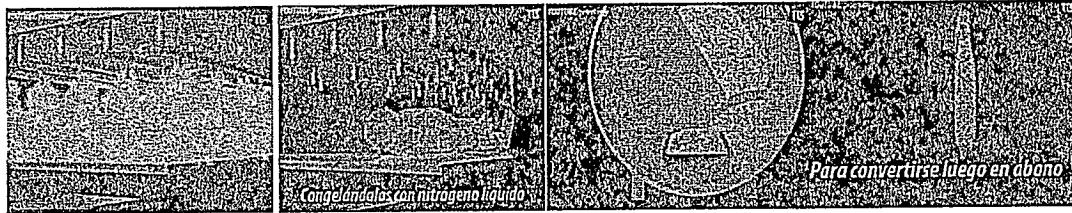


Figura 2. Extraído de Promessa, Copyright Promessa.

Por tales motivos, la presente iniciativa tiene como finalidad la preservación del medio ambiente y de modernizar nuevos métodos para la disposición final de restos humanos, por lo que el objetivo es integrar el método **resomación y la promoción**, al tenor de los siguientes:

## ARGUMENTOS

El ser humano contamina aún después de muerto; este emite dióxido de carbono cuando se incinera. El ingeniero químico José Luis García del Instituto de Catálisis y Petroquímica del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), ha dictaminado que un cuerpo humano emite unos 27 kilos de dióxido de carbono cuando es quemado y Joan Grimalt del mismo instituto comenta que “*la incineración podría ser perjudicial para el medio ambiente si llegaran a concentrarse vertidos de cenizas en un emplazamiento terrestre de forma regular*”<sup>5</sup>.

De acuerdo con la Fundación Para la Defensa del Ambiente (FUNAM) miembro de la alianza global para alternativas de la incineración, se sabe que los incineradores dedicados a la quema de cadáveres son una fuente real y demostrable de contaminación del aire y el suelo, “*la operación de los crematorios genera cócteles de contaminación equiparables a los que descargan incineradores de residuos patógenos e*

<sup>5</sup> . Alberto Barbieri. (2016). ¿Cuánto contamina un cadáver? La Vanguardia. 29 de noviembre de 2019, recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/natural/20160801/403463427170/cadaver-contaminacion.html>

*industriales*”,<sup>6</sup> además que genera la liberación de dioxinas y furanos aumenta con la temperatura empleada en las cámaras de combustión.

Algunas de las consecuencias de la descomposición de un cuerpo en el ataúd pueden ser las siguientes; cuando se realiza el embalsamamiento del cuerpo para su conservación se utilizan líquidos empleados que contienen arsénico, mercurio y formaldehido que pueden, los cuales tienen contaminantes con el suelo; además que el uso de ataúdes implica la tala de árboles, al igual que contaminan debido a que tienen pintura, barnices o laca que son tóxicos, asimismo los cuerpos son enterrados con ropa hecha de poliéster u con otros objetos que pueden generar dioxinas y monóxido de carbono a la atmósfera.<sup>7</sup>

Existen dos métodos funerarios para la persona que ha fallecido; la primera en la cremación y la segunda es la inhumación y ambas afectan el medio ambiente, aunque de manera distinta. Por parte de la inhumación se vuelve un vertedero de material orgánico con el riesgo de traspasar el suelo y acuíferos y por parte de la cremación se emiten hacia la atmósfera óxidos de carbono, dioxinas y demás contaminantes. Debemos de tomar en cuenta que lo que se busca es una nueva manera de llevar estos servicios funerarios por el exceso de contaminación que genera estas formas tradicionales de inhumación y cremación.

Los químicos que liberan los cadáveres al paso del tiempo son altos contaminantes a la atmósfera y al suelo, puesto que este deja de ser fértil, además que las toxinas se filtran al suelo y a los acuíferos, siendo un riesgo para toda la población. Es por eso que la presente iniciativa toma en cuenta con nuevas alternativas diferentes a la cremación e inhumación que son menos dañinas al ambiente.

Uno de los problemas más graves que se presentan en nuestro país es la falta de espacio en los panteones. Algunos estados han reportado que han tenido que

<sup>6</sup> Dr. Raúl A. Montenegro. (2005). INFORME SOBRE EL IMPACTO AMBIENTAL Y SANITARIO DE LOS HORNOS CREMATORIOS. FUNAM. 30 de noviembre de 2019, recuperado de: <http://gaialibrary.org/system/files/Informe%20sobre%20el%20impacto%20ambiental%20y%20sanitario%20de%20los%20hornos%20crematorios.pdf>

<sup>7</sup> 2017). ¿Cuál es el impacto ambiental de la cremación y el entierro?. 30 de noviembre de 2019, de Eternima. Recuperado de: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/84158](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/84158)

recurrir a ocupar más espacio del permitido del panteón por falta de área dentro del mismo. Debido a esto, es importante legislar en favor de una mejor regulación para no seguir sobresaturando los panteones que no cuentan con la infraestructura lógica para albergar más cuerpos. Como se mencionó, algunos países han optado por métodos para poder sepultar varios cuerpos en un mismo lugar y optimizar espacios y recursos financieros, aun así, creemos que la sobresaturación de los cementerios únicamente creará la necesidad de buscar nuevos terrenos para la sobre población de estos mismos y que va en contra de las propuestas que se hacen en favor del medio ambiente en materia de disposición final de restos mortales.

Optar por nuevos métodos ecológicos es un paso para transformar y apoyar a los proyectos de cambio climático que se sostienen a nivel mundial, ya que con estos métodos evitamos la contaminación del mismo suelo, además de que varias teorías sostienen que el mismo suelo se contaminaría con nuestro propio cuerpo por la alimentación que llevamos y por los metales pesados que se generarían del mismo.

Me permito poner a consideración un proyecto de reforma que consiste en la adición de nuevos métodos de disposición final de restos mortales en los artículos pertinentes a Ley General de Salud y además, hacer notar el atraso que existe en nuestro país en términos de tecnologías verdes. Por ende, aprobar esta iniciativa de Ley, reduciría las emisiones tóxicas que se integran a la atmósfera en el caso de la incineración y se resolvería la carencia de espacios para el entierro.

Por lo que la propuesta planteada en la Ley General de Salud es la siguiente:

Ley General de Salud (Vigente)	Texto propuesto
<p><b>Artículo 314.-</b> Para efectos de este título se entiende por:</p> <p>...</p>	<p><b>Artículo 314.-</b> Para efectos de este título se entiende por:</p> <p>...</p>
<p>V. Destino final, a la conservación permanente, inhumación, incineración, desintegración e inactivación de órganos, tejidos, células y derivados, productos y cadáveres de seres humanos, incluyendo los de embriones y fetos, en condiciones sanitarias permitidas por esta Ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p>...</p> <p><b>Artículo 348.</b> La inhumación o incineración de cadáveres sólo podrá realizarse con la autorización del oficial del Registro Civil que corresponda, quien exigirá la presentación del certificado de defunción.</p> <p>Los cadáveres deberán inhumarse, incinerarse o embalsamarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la muerte, salvo autorización específica de la autoridad sanitaria competente o por disposición del Ministerio Público, o de la autoridad judicial.</p> <p>La inhumación e incineración de cadáveres sólo podrá realizarse en lugares permitidos por las autoridades sanitarias competentes.</p>	<p>V. Destino final, a la conservación permanente, inhumación, incineración, <b>resomación, promoción</b>, desintegración e inactivación de órganos, tejidos, células y derivados, productos y cadáveres de seres humanos, incluyendo los de embriones y fetos, en condiciones sanitarias permitidas por esta Ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p>...</p> <p><b>Artículo 348.</b> La inhumación, incineración, <b>resomación y promoción</b> de cadáveres sólo podrá realizarse con la autorización del oficial del Registro Civil que corresponda, quien exigirá la presentación del certificado de defunción.</p> <p>Los cadáveres deberán inhumarse, incinerarse, embalsamarse, <b>resomarse y promarse</b> dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la muerte, salvo autorización específica de la autoridad sanitaria competente o por disposición del Ministerio Público, o de la autoridad judicial.</p> <p>La inhumación, incineración, <b>resomación y promoción</b> de cadáveres sólo podrá realizarse en lugares permitidos por las autoridades sanitarias competentes.</p>

Además, esta propuesta también se apega a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y que menciona en su artículo 3º fracción XXVII la definición de "*protección: como el conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro*". En este sentido el uso de métodos y técnicas que disminuyan cualquier tipo de contaminación a la atmósfera, el suelo y el agua en relación con el tratamiento de disposición final de residuos mortales debe ser primordial para el mantenimiento de nuestro ecosistema.

Por lo anteriormente expuesto, es importante que como legisladores consideremos nuevas opciones para la disposición final de restos humanos. Actualizando la Ley en materia ambiental es un gran paso al mejoramiento del medio ambiente y preservación del mismo, con el objeto de brindar medidas de control sanitarias en torno al tratamiento de residuos humanos y prevención de agentes contaminantes.

## **FUNDAMENTO LEGAL**

El suscrito, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

### **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 314 Y 348 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, EN MATERIA DE DISPOSICIÓN FINAL DE CADÁVERES.**

**ÚNICO.-** Se modifica la fracción V del artículo 314 y se modifica el artículo 348, ambos de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

**Artículo 314.-** Para efectos de este título se entiende por:

Del I al IV ...

V. Destino final, a la conservación permanente, inhumación, incineración,

Del I al IV ...

V. Destino final, a la conservación permanente, inhumación, incineración, **resomación, promación**, desintegración e inactivación de órganos, tejidos, células y derivados, productos y cadáveres de seres humanos, incluyendo los de embriones y fetos, en condiciones sanitarias permitidas por esta Ley y demás disposiciones aplicables.

De la VI al XXVIII...

**Artículo 348.-** La inhumación, incineración, **resomación y promación** de cadáveres sólo podrá realizarse con la autorización del oficial del Registro Civil que corresponda, quien exigirá la presentación del certificado de defunción.

Los cadáveres deberán inhumarse, incinerarse, embalsamarse, **resomarse o promarse** dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la muerte, salvo autorización específica de la autoridad sanitaria competente o por disposición del Ministerio Público, o de la autoridad judicial.

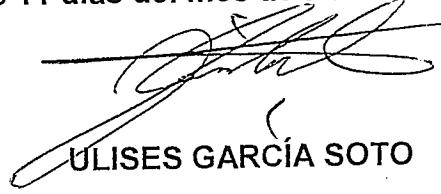
La inhumación, incineración, **resomación y promación** de cadáveres sólo podrá realizarse en lugares permitidos por las autoridades sanitarias competentes.

## TRANSITORIOS

**ÚNICO.-** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

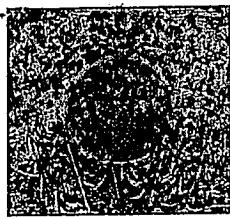
Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro

a los 11 días del mes de febrero del 2020



ULISES GARCÍA SOTO  
DIPUTADO FEDERAL





Tui - Morena - 38

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PARRAFO AL ARTÍCULO 42 BIS DE LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL, EN MATERIA DE DESCUENTO PARA ESTUDIANTES**

El suscrito Ulises García Soto, Diputado Federal integrante de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 42 bis de la Ley de Aviación Civil, en materia de descuento para estudiantes, al tenor del siguiente:

**PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El estudiante es un pilar importante en el país, puesto que estos son la clave más substancial para construir el presente y futuro de una nación. A lo largo de los estudios de un alumno, adquiere herramientas que le permiten forjarse como un profesional y como una persona que académicamente está preparada para poder seguir edificando una sociedad.

En México, la educación es un derecho que se manifiesta en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos que a la letra dice:

*"Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia..."*

De esta idea partimos, que los estudiantes son la base para el progreso y construcción de un mejor país, es entonces significativo apoyar a que los estudiantes de cualquier grado puedan obtener un beneficio de descuento en el boleto de avión, siendo una forma de reconocerles su esfuerzo y por ende se estaría incentivando a que sigan preparándose académicamente y puedan conocer su propio país e incluso el extranjero.

En el país, aproximadamente hay 25 millones 777 mil 384 estudiantes de educación básica<sup>1</sup>. Con respecto a la educación media superior podemos encontrar distintas modalidades, como el bachillerato general que cuenta con 3.096 millones de alumnos, en el bachillerato tecnológico hay 1.2 millones de estudiantes y 68 mil 460 estudian la modalidad de profesional técnico<sup>2</sup>. Y en relación a la educación superior, hay 3 millones 302 mil 773 alumnos a nivel licenciatura y 237 mil 617 estudiantes a nivel posgrado; aunado a ello, “*se suman 595 mil 456 estudiantes del nivel superior que están matriculados en modalidades “no escolarizadas”, de los cuales 504 mil 643 lo están en el nivel licenciatura; mientras que 90 mil 813 lo están en nivel de posgrado*”.

En México, la figura del estudiante ha sido muy reconocida, sin embargo, es necesario que existan más apoyos de los que hay, por ejemplo, en los museos o zonas arqueológicas hay descuento o en algunos lugares se permite la entrada gratuita a los alumnos.

Además, en ciertos lugares como el cine se brinda descuento a los estudiantes y esto es para que los jóvenes puedan recrearse en actividades sanas, también para que adquieran conocimiento sobre el séptimo arte.

Los descuentos en los boletos de autobuses han sido una propuesta que tiene como objetivo que estudiantes y maestros obtengan desde un 25 por ciento a un 50 por ciento de descuento en los servicios de autotransporte federal de pasajeros en

---

<sup>1</sup> *Ingei: en planteles básicos, 25 millones de alumnos y dos millones de trabajadores*, La Jornada. Abril 2014. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2014/04/01/sociedad/033n1soc>

<sup>2</sup> *Méjico social: educación superior, la educación superior, la desigualdad*, Excélsior. Agosto 2017. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/08/08/1180263>

periodo vacacional, con el fin de visitar otros lugares de México, ya sea a lugares de residencia o de viaje.

Por otra parte, el compañero presidente Andrés Manuel López Obrador, desde sus inicios de mandato ha dicho que los jóvenes necesitan ser apoyados y reconocidos, por lo tanto el gobierno ofrece los siguientes apoyos, *Beca Benito Juárez para el Bienestar de las Familias*, dirigida a estudiantes de nivel preescolar, primaria y secundaria; *Beca Universal Benito Juárez*, destinada a estudiantes de nivel medio superior; *Beca Jóvenes Escribiendo el Futuro*, programa dirigido a estudiantes de educación superior.

Lo anterior tiene sustento en que ser estudiante es una de las etapas más importantes que puede tener un individuo, puesto que prepararse académicamente genera herramientas para tener mejores oportunidades, y es que de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) menciona que una población bien educada y capacitada es importante para el bienestar social y económico de los países, debido a que educarse brinda conocimiento, habilidades y competencias necesarias para continuar creciendo profesionalmente.

Por otro lado, la evolución que ha tenido la industria del turismo en México es destacable, tan solo en 2019 esta actividad aportó 8.7 por ciento al Producto Interno Bruto (PIB) del país y generó 2.3 millones de empleos. Y al menos el 82.7 por ciento se constituyó por el consumo del turismo de los mexicanos y el 17.3% restante fue el aporte del turismo extranjero<sup>3</sup>.

Actualmente, las nuevas generaciones tienen más inquietud de viajar que antes, uno de sus propósitos es salir de lo cotidiano, es así como “*En el sistema social [actual], el turismo hace posible que el sujeto se separe de su mundo cotidiano y conozca otro*”<sup>4</sup>. Y como resultado el turismo pasó a ser un ocio, en el entendido que viajar es una actividad

---

<sup>3</sup> *Turismo interno en México, una industria de 3.2 billones de pesos*, Aristegui Noticias. Diciembre 2019. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/1812/mexico/turismo-interno-en-mexico-una-industria-de-3-2-billones-de-pesos/>

<sup>4</sup> *Espacio y Ocio: El turismo en México*, Instituto de Geografía UNAM. 30 de Septiembre. Disponible en: [http://www.igg.unam.mx/sigg/utilidades/docs/pdfs/publicaciones/temas\\_sele/TSG\\_turismo\\_ocio.pdf](http://www.igg.unam.mx/sigg/utilidades/docs/pdfs/publicaciones/temas_sele/TSG_turismo_ocio.pdf)

que sirve como distracción en los momentos de tiempo libre, aporta a la cultura de los individuos, reduce el estrés, y ayuda en los procesos de enseñanza aprendizaje.

Por un lado, ser estudiante implica que, de las veinticuatro horas del día, casi la tercera parte el alumno se la pasa en la escuela o realizando actividades que lo involucran en lo académico y, por otro lado, es indispensable que se siga incentivando a los estudiantes y que mejor forma de hacerlo que otorgando descuentos en boletos de aviones bajo los siguientes:

## ARGUMENTOS

La educación es importante para el desarrollo personal y laboral e incluso para el de una nación, estudiar implica generar inquietud de querer aprender más, es por eso que conocer nuestra realidad en la que el país se ve inmerso es primordial para que México siga configurando hacia el progreso, es así que generar descuentos a los estudiantes permite acrecentar los conocimientos de los niños, jóvenes y adultos.

Pensando en la economía de los estudiantes mexicanos, diversas empresas e instituciones ofrecen descuentos; por ejemplo, la UNAM cuenta con diversos convenios en los que a los estudiantes y académicos pueden acceder a distintos beneficios; por otra parte la aplicación Spotify ofrece rebajas para estudiantes para que puedan disfrutar de música de manera más económica; de igual forma empresas como Microsoft o Apple brindan descuentos e incluso servicios gratuitos en sus paqueterías para los alumnos. Asimismo, los descuentos realizados a estudiantes y maestros se generalizan en toda la República y es de dominio público para los servicios de autobuses y autotransportes federales.

Ser estudiante o no, va mucho más allá de una simple elección, sino que implica una gran carga económica; ya que según cifras de Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) ser estudiante de alguna universidad pública en México cuesta alrededor de 7 mil pesos mensuales, contemplando gastos de alojamiento, transporte, comida y

ocio<sup>5</sup>. Inclusive estudiar preparatoria o secundaria, genera un gasto en la economía familiar, que en las peores ocasiones resulta incosteable, negando esta oportunidad a miles de jóvenes que no podrán desarrollarse más en el sistema educativo escolarizado debido a sus condiciones económicas.

Aunado a esta problemática, actualmente, ser estudiante ya no es una garantía para obtener un empleo, según el diario El Economista, 9 de cada 10 diez jóvenes de nivel medio y superior se encuentran desempleados<sup>6</sup> tales condiciones hacen que los jóvenes prefieran incursionar en un campo laboral distinto al que estudiaron y emplearse como choferes, meseros o dentro del sector informal, según el Diario Excélsior, 15 millones de jóvenes tienen un empleo, pero casi el 60 por ciento en el sector informal<sup>7</sup>.

En México, este tipo propuestas no son nuevas, puesto que en periodos vacacionales existen descuentos de hasta un 50 por ciento sobre las tarifas para maestros y estudiantes en boletos de autobús, y estos deberán de acreditarlo mediante la exhibición de la credencial vigente. Es por eso que bajo este mismo marco, esta iniciativa tiene por objeto que los estudiantes cuenten con el beneficio de descuentos en los aviones.

En el año 2010, la aerolínea de Interjet, ofreció a "Los estudiantes de universidades, centros de enseñanza superior, pública y privada, y del Instituto Mexicano de la Juventud, también se benefician con precios preferenciales en paquetes de avión y hotel, que tengan como destino algunas de las playas a donde llega esta aerolínea".<sup>8</sup> Es entonces, que la intención de ofrecer boletos a bajo costo a estudiantes también ha sido una propuesta de las mismas

---

<sup>5</sup> *Cuanto le cuesta a un joven ser universitario*, El Economista. Mayo 2017. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/finanzaspersonales/Cuanto-le-cuesta-a-un-joven-ser-universitario-en-Mexico-20170510-0120.html>

<sup>6</sup> *6 de cada 100 jóvenes de México están desempleados*, El Economista. Agosto 2018. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/6-de-cada-100-jovenes-de-Mexico-estan-desempleados--20180812-0003.html>

<sup>7</sup> *15 millones de jóvenes tienen un empleo, pero casi el 60% en el sector informal*, Expansión. Agosto 2018. Disponible en: <https://expansion.mx/carrera/2018/08/09/15-millones-de-jovenes-tienen-un-empleo-pero-casi-el-60-en-el-sector-informal>

<sup>8</sup> *Ofrece Interjet descuento a estudiantes*, Vanguardia. Julio 2010. Disponible en: <https://vanguardia.com.mx/ofreceinterjetdescuentosaestudiantes-521693.html>

aerolíneas; sin embargo, estas prácticas no se han llevado acabo de manera generalizada.

El intercambio estudiantil a nivel nacional e internacional para algunos estudiantes suele ser muy importante debido a que representa una alternativa para conocer otras culturas u otros estados de la república, al igual que genera nuevas oportunidades de crecimiento profesional. Así que el descuento a estudiantes en los aviones, puede ser de gran ayuda para impulsar el proceso de intercambio académico.

Por otra parte, al incentivar la actividad turística de los jóvenes, se está beneficiando al desarrollo de la nación, ya que se generarían mayores ingresos, empleos y más beneficios que sin duda mejorarán el contexto económico y cultural de una nación.

Como ya se menciono en el planteamiento de esta iniciativa, la actividad turística es parte esencial para el PIB y para la generación de oportunidades laborales. Cabe destacar, que algunos estados es su principal actividad económica y a su vez su principal fuente de empleo es el turismo, un ejemplo de esto es Quinta Roo. Apoyar a que los estudiantes tengan descuentos en su boleto de avión, no solo es un beneficio para un sector, sino es un beneficio para muchos mexicanos, puesto que “en México aproximadamente 10 millones de personas son empleadas directa e indirectamente por el turismo”<sup>9</sup>.

De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo en 2018, México era uno de los destinos favoritos por parte de los extranjeros, puesto que ocupaba el sexto lugar más visitado en el mundo al registrar 39.3 millones de turistas al año<sup>10</sup>. Además Expedia que es una agencia de viajes, realizo una encuesta al turismo extranjero en el que realiza la pregunta “¿Cuáles son las razones principales por qué visitan

---

<sup>9</sup> *Nuestro Turismo, el gran motor de la economía nacional*, Secretaría de Turismo. Noviembre 2018.

Disponible en :

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412719/Turismo\\_2040\\_Politica\\_Turistica\\_de\\_Estado.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412719/Turismo_2040_Politica_Turistica_de_Estado.pdf)

<sup>10</sup> México es uno de los 10 países más visitados del mundo, El Universal. Noviembre 2018. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/destinos/mexico-es-uno-de-los-10-paises-mas-visitados-del-mundo-mira-cual-le-gana>

México?" y en entre las opciones, el 84.1% personas respondieron que visita México por la comida, así como un 83.2% de turistas lo vista por la cultura e historia<sup>11</sup>.

Es por eso, que México debe de contar con políticas que garanticen oportunidades para que todos los estudiantes puedan gozar de un beneficio que les permita acrecentar sus conocimientos culturales sobre su país.

La cultura es la manifestación material e ideológica de un individuo y de un colectivo, la cultura nos brinda identidad y por lo tanto es necesario conocerla y preservarla, puesto que esto es un legado para las futuras generaciones, por lo que para México siempre le ha importado enseñarnos nuestra identidad cultural, y es así como en la mayoría de los libros de educación básica nos enseñan sobre nuestra cultura. Sin embargo, es necesario que los estudiantes puedan tener más acervo cultural y con esta iniciativa los estudiantes podrán adquirir mayores conocimientos sobre el contexto sociocultural en el que se encuentra México.

Bajo esta misma tesisura, el que los estudiantes conozcan su país tiene como consecuencia que conozcan la realidad política, cultural y económica de cada lugar, asimismo se dan cuenta de los problemas que tiene el país y por este motivo generar que los alumnos quieran verse inmersos en la solución de conflictos.

México es un país con gran diversidad natural, además cuenta con un gran acervo de historia prehispánica y colonial, de la misma forma es primordial mencionar que la gastronomía mexicana es de las más importantes a nivel mundial, en 2010 recibió el nombramiento de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. En definitiva, México es un país que cuenta con muchas riquezas y como mexicanos debemos conocer y a su vez enriquecer a nuestro país.

Es importante señalar que la oportunidad de que los estudiantes viajen con descuentos debe ser una opción asequible, toda vez que para cruzar nuestro vasto

---

<sup>11</sup> ¿Por qué los viajeros internacionales visitan México?, Expedia. S/A. Disponible en : <https://blog.expedia.mx/por-que-los-viajeros-internacionales-visitan-mexico/>

territorio nacional es mucho más factible en un vuelo de avión que mediante el transporte terrestre, ya que existen distancias que son sumamente largas que, además, incrementan los costos del mismo viaje vía terrestre. Ejemplo de ello es el que un alumno en Tijuana Baja California quisiera viajar a Yucatán o a Chiapas; lo que le llevaría más de 40 horas en un trayecto por carretera, bien podría realizarse en menos de cinco horas vía aérea. Lo que hace una opción mucho más viable de movilidad a la aviación.

Con la medida que se propone en la presente iniciativa, se estaría generando mejor integración de la juventud y una mayor comprensión de los diferentes entornos en los que vivimos los mexicanos y sobre todo los jóvenes.

Por consiguiente, esta propuesta de reforma, pretende adicionar un párrafo a la Ley de Aviación con el objeto de que los estudiantes cuenten con una disminución del precio en el boleto de avión durante periodos vacacionales. El descuento sería desde el 10 por ciento, esto se debe a que por ser la primera vez que se estaría aplicando una disminución en el precio, se considera que es pertinente ser moderado en la medida impositiva, de igual forma solo se estaría destinando el cinco por ciento de asientos con el descuento, dado que es necesario establecer un límite, ya que, si se destinan todos los asientos, esto podría provocar una merma económica a las aerolíneas. De igual forma, se prevé que los descuentos se otorguen en los periodos vacacionales, fijados por la Secretaría de Educación Pública, puesto que se debe entender que los estudiantes en periodos académicos deben atender como principal actividad el estudio.

Ofrecer descuentos en aerolíneas, representa la materialización del apoyo hacia los estudiantes que esta legislatura en diversas ocasiones ha reiterado, tal como lo mencionó el presidente Andrés Manuel López Obrador en su primer informe de

gobierno en septiembre del presente año: "Nunca más se les dará la espalda a los jóvenes o se les condenará al olvido".<sup>12</sup>

Por lo expuesto anteriormente, se somete a consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de decreto bajo el siguiente:

### **FUNDAMENTO LEGAL**

El suscrito Diputado Federal, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 77 numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de:

### **DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PARRAFO AL ARTÍCULO 42 BIS DE LA LEY DE AVICIÓN CIVIL EN MATERIA DE DESCUENTOS PARA ESTUDIANTES**

**ÚNICO.** Se adiciona un párrafo tercero al artículo 42 Bis de la Ley de Aviación Civil para quedar como sigue:

**Artículo 42 Bis.** Para el servicio al público de transporte aéreo de pasajeros, el concesionario o permisionario, o sus representantes, tiene la obligación de informar y respetar las tarifas y restricciones. Asimismo, es responsable de que la información relativa a las tarifas esté permanentemente a disposición de los pasajeros y de que cumpla los siguientes requisitos:

- I. Debe apegarse a los términos derivados de la concesión o permiso y contener explícitamente las reglas de aplicación, o condiciones y restricciones que comprende la oferta, así como la vigencia de las mismas, y
- II. La información y publicidad relacionada con las tarifas deberán ser exactas, veraces, comprobables y claras, que no induzca al error o confusión al

---

<sup>12</sup>AMLO presume en su primer informe sus políticas de apoyo a jóvenes, adultos mayores y discapacitados, Proceso. Septiembre 2019. Disponible en:<https://www.proceso.com.mx/597983/amlo-presume-en-su-primer-informe-sus-politicas-de-apoyo-a-jovenes-adultos-mayores-y-discapacitados>

pasajero por la forma falsa, exagerada, parcial, artificiosa o tendenciosa en que se presenten.

Cada tarifa deberá aplicarse en igualdad de condiciones para todos los pasajeros sin discriminación alguna.

**Los estudiantes de cualquier grado escolar, contarán con tarifas de descuento no menor al 10 por ciento durante periodos vacacionales; los solicitantes deberán justificar su calidad de estudiante mediante la exhibición de la credencial vigente emitida por la institución académica. En cada vuelo se destinará por lo menos el cinco por ciento de asientos con el descuento para estudiantes.**

La violación a este artículo se considerará como infracción particularmente grave y se sancionará por la Procuraduría, conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

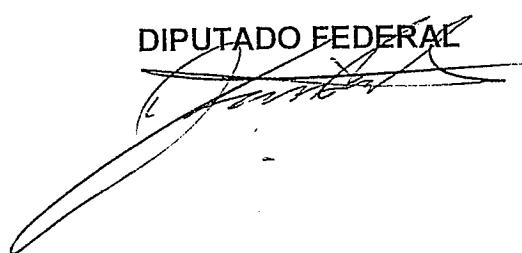
#### **TRANSITORIOS**

**ÚNICO.-** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro  
a los 11 días del mes de febrero del 2020.**

**ULISES GARCIA SOTO**

**DIPUTADO FEDERAL**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "ULISES GARCIA SOTO" above a signature line. The signature is fluid and cursive, with a long, sweeping line extending from the left.



**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/>