

## CONTENIDO

### Iniciativas

- 3** Que reforma y adiciona los artículos 23 Bis y 33 de la Ley de Puertos, a cargo de la diputada María del Carmen Bautista Peláez, del Grupo Parlamentario de Morena
- 6** Que reforma el artículo 88 de la Ley de Transición Energética, suscrita por el diputado Absalón García Ochoa e integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 8** Que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Mariana Rodríguez Mier y Terán, René Juárez Cisneros y Dulce María Sauri Riancho, del Grupo Parlamentario del PRI
- 19** Que reforma el artículo 5o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y expide la Ley General de Pensiones, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PT
- 33** Que reforma y adiciona diversas disposiciones a la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación, a cargo de la diputada Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 47** Que reforma el artículo 3o. Bis de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, a cargo de la diputada Nayeli Salvatori Bojalil, del Grupo Parlamentario del PES
- 50** Que adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Educación; y de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, suscrita por el diputado Arturo Escobar y Vega e integrantes de los Grupos Parlamentarios del PVEM y Morena
- 55** Que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, suscrita por la diputada Claudia Reyes Montiel e integrantes del Grupo Parlamentario del PRD
- 58** Que adiciona los artículos 20 y 133 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Rubén Terán Águila, del Grupo Parlamentario de Morena

**Pase a la página 2**

## Anexo II

**Jueves 20 de febrero**

- 62** Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos, suscrita por las diputadas Adriana Dávila Fernández, del PAN; María Lucero Saldaña Pérez, del PRI; y Verónica Beatriz Juárez Piña, del PRD, así como integrantes del Grupo Parlamentario del PAN
- 99** Que reforma el artículo 49 de la Ley General de Protección Civil, a cargo de la diputada Ivonne Liliana Álvarez García, del Grupo Parlamentario del PRI
- 103** Que reforma el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado Santiago González Soto, del Grupo Parlamentario del PT
- 105** Que reforma y adiciona los artículos 10 Ter y 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, a cargo del diputado Juan Carlos Villarreal Salazar, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 108** Que adiciona el artículo 201 del Código Penal Federal, a cargo de la diputada Nayeli Salvatori Bojalil, del Grupo Parlamentario del PES
- 111** Que adiciona el artículo 272 Bis 1 de la Ley General de Salud, suscrita por el diputado Arturo Escobar y Vega e integrantes de los Grupos Parlamentarios del PVEM y Morena
- 115** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a cargo de la diputada María Guadalupe Almaguer Pardo, del Grupo Parlamentario del PRD

## Iniciativas

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 23 BIS Y 33 DE LA LEY DE PUERTOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL CARMEN BAUTISTA PELÁEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita, María del Carmen Bautista Peláez, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 23 Bis y 33 de la Ley de Puertos, conforme a la siguiente

### Exposición de Motivos

Según la Ley de Puertos publicada el 19 de julio de 1993, se entiende como puerto, al lugar de la costa o ribera habilitado como tal por el Ejecutivo federal para la recepción, abrigo y atención de embarcaciones, compuesto por el recinto portuario y, en su caso, por la zona de desarrollo, así como por accesos y áreas de uso común para la navegación interna y afectas a su funcionamiento; con servicios, terminales e instalaciones, públicos y particulares, para la transferencia de bienes y transbordo de personas entre los modos de transporte que enlaza.<sup>1</sup>

De acuerdo al Foro Internacional del Transporte, actualmente cerca del 90 por ciento de las mercancías que se comercializan a nivel mundial se transportan por vía marítima. En el caso de nuestro país la ubicación geográfica, aunado a la cantidad de puertos activos con los que cuenta, otorga ventajas significativas en esta industria. De acuerdo al Sistema Portuario Mexicano, México cuenta con 102 puertos y 15 terminales fuera de puerto, estos están distribuidos en los 11 mil 500 kilómetros de territorio nacional que nos conectan con más de 145 países.<sup>2</sup>

En estos puertos se realizan actividades comerciales, industriales, petroleras, pesqueras y turísticas. Los puertos son localidades geográficas y unidades económicas donde se ubican las terminales; estas terminales

son unidades operativas de un puerto, habilitadas para proporcionar intercambio modal y servicios portuarios.

El éxito del comercio marítimo, industria pesquera y defensa naval, dependen del desarrollo de los puertos; por lo que es importante el correcto diseño, construcción y mantenimiento de estos recursos costaneros y marinos. Sin embargo el desarrollo marítimo suele generar problemas ambientales locales; los cuales pueden producir problemas a escala regional.

Los impactos del desarrollo marítimo difieren según su ubicación, debido a las variaciones en tales rasgos como geografía, hidrología, geología, ecología, industrialización, urbanización y tipos de embarque.

La construcción de estructuras artificiales en los puertos, puede llegar a generar impactos directos sobre el agua, así como una alteración grave sobre los ecosistemas, ya sea por derrames y descargas de petróleo o la liberación de contaminantes, lo cual puede provocar una destrucción del hábitat, así como cambios en la composición química y circulación del agua, entre otros.

El impacto ambiental de los puertos marítimos puede llegar a ser muy considerable, esto se debe en gran medida a la construcción o ampliación de instalaciones, tanto infraestructura como superestructura del puerto marítimo, y por otra parte, al funcionamiento de todas las instalaciones portuarias; las industrias, los servicios y los sistemas de transporte, tanto acuáticos como terrestres.

Las actividades portuarias de carga y descarga de mercancías y las operaciones desarrolladas sobre la base de la infraestructura existente en un puerto, incluyendo la industria, pueden llegar a generar un impacto ambiental, dependiendo fundamentalmente del tipo de mercancías y sustancias sometidas a las operaciones de carga y descarga. Del mismo modo es determinante la forma en que sean manejadas, según el tipo de mercancía de que se trate, se pueden generar efectos ambientales como:

Durante el transbordo de petróleo y productos químicos líquidos u otras mercancías líquidas, puede producirse contaminación del agua del mar y subterránea; originar incendios y explosiones con el consiguiente desarrollo

de humo y gases; pueden ocurrir evacuación o derrame involuntarios de aceite, derivados de petróleo, productos químicos líquidos u otras mercancías líquidas; los derivados del petróleo, tales como gasolina, gasoil y queroseno, pueden mezclarse de forma accidental, lo que permite la formación de gases peligrosos.<sup>3</sup>

Por lo que, los dueños de las industrias deben tener una eficiente organización que se regule claramente la asignación de competencias y responsabilidades, para que se tomen las medidas necesarias que impidan irreversibles daños ambientales al transportar este tipo de mercancías.

El impacto ambiental es tanto mayor cuanto mayor sea el volumen de la obra o de la ampliación y cuanto más intensas sean las actividades de carga y descarga de un puerto. Sin embargo, puede reducirse la magnitud de este impacto si se planifica correctamente.

La mejor manera de prevenir estas consecuencias es planificar obras de construcción teniendo en cuenta a tiempo el aspecto hidrodinámico y prever instalaciones adecuadas para la disposición de residuos a la mayor distancia posible de las zonas residenciales. Lo mismo se puede decir de la eliminación de aguas residuales y desechos generados en el puerto

Por tanto, es necesario contar con una planificación ecológicamente eficiente, donde exista una conciencia y relación con la protección del medio ambiente, por lo que los daños ecológicos en los puertos pueden prevenirse únicamente mediante la actuación responsable de los dueños de las concesiones.

Por otro lado, si bien es cierto que por lo regular los proyectos para puertos y bahías, suelen traer consigo beneficios, sobre todo económicamente hablando, debido a que brindan nuevos empleos y aumentan el flujo de comercio en la región. La construcción de estos proyectos también pueden ocasionar problemas económicos y socioculturales para los habitantes y comunidades cercanas a la zona, ya que la industrialización puede llegar a desequilibrar las tradiciones locales culturales, étnicas, históricas y religiosas. Por ello en algunos casos, la aceptación y éxito de los proyectos puede verse obstaculizada por una preocupación de los pobladores en torno a la posible destrucción de lugares históricos, parques, reservas y valiosos recursos recreativos y de pesca en la zona costanera.

Por otro lado, las zonas de caladero y acuicultura costera y fluvial, así como el resto de la flora y fauna natural, pueden ser perjudicados por la construcción de puertos, ya que se pierden grandes superficies de agua y espacios de crías y biotopos. Otros riesgos motivados indirectamente por la instalación portuaria son daños como consecuencia del vertido de aguas residuales o alteraciones del nivel freático en la zona portuaria.

La instalación de puertos, puede provocar un deterioro en la existencia de piscícolas (crianza de peces), lo cual puede generar que el consumo de pescado se transforme en un riesgo para la salud de la población, y ocasionar la pérdida de puestos de trabajo en las empresas pesqueras.

Del mismo modo, el proceso de mecanización puede llegar afectar también al área convencional de mercancías envasadas, que tiene consecuencias para el personal que trabaja en el puerto, ya que se destruyen muchos puestos de trabajo tradicionales.

Por lo que es necesario que antes de otorgar algún tipo de concesión para proyectos portuarios, se deben realizar proyecciones de los posibles impactos sobre los recursos locales técnicos y de mano de obra, a fin de evitar daños, como por ejemplo la destrucción de una valiosa pesquería local o playa recreativa que pueden originar impactos económicos y culturales indeseables. Por lo que es fundamental realizar una consulta a las comunidades cercanas para la aprobación y planificación de este tipo de proyectos, de modo que exista una integración con la actividad pesquera y turística, para que no se presenten afectaciones futuras.

Por lo cual es necesaria la planificación adecuada, es importante que la secretaria antes de otorgar una concesión analice por medio de un estudio socioeconómico y sociocultural todos los efectos que la construcción o reestructuración de un puerto marítimo tiene sobre el medio ambiente y las comunidades cercanas.

Antes de otorgarse cualquier concesión portuaria es necesario que se realice una estimación y valoración de los peligros ambientales que el proyecto conlleva. Así como una recolección de datos sobre las condiciones del terreno, suelo, clima, aguas subterráneas, infraestructura existente y población cercana.

Por lo cual es importante tener una evaluación suficiente, con el objetivo de tener una planificación integral de las medidas de construcción y operación, con el fin de evitar que se produzcan efectos negativos sobre la naturaleza y las comunidades cercanas.

Es importante garantizar y respetar tanto al medio ambiente como la población cercana a los puertos, los proyectos donde se otorgué concesiones deben tener una sensibilidad y responsabilidad ecológica, que minimice el impacto ambiental en que actualmente nos encontramos.

En este caso se observa la necesidad de reformar la Ley de Puertos con el objeto de:

Adicionar una fracción IV al artículo 23 bis de la Ley de Puertos, para que antes de otorgarse cualquier título de concesión portuaria, sea necesario entregar un estudio detallado sobre las condiciones del terreno, suelo, clima, aguas subterráneas, infraestructura existente y población cercana, así como una estimación y valoración de los peligros ambientales que el proyecto conlleva.

Modificar el artículo 33 para que las concesiones o permisos puedan ser revocados cuando se afecte la actividad económica o social de los habitantes y comerciantes de la zona; así como cuando se realicen acciones que afecten el equilibrio ecológico, generen daño grave e irreversible al medio ambiente, agua, suelo, aire o alguna especie en su conjunto.

### Ley de Puertos

Texto vigente	Texto propuesto
ARTÍCULO 23 BIS.- Para el otorgamiento de los títulos de concesión o la resolución de las prórrogas a que se refiere la presente Ley, la Secretaría deberá tramitar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos del Reglamento de esta Ley, lo siguiente:	ARTÍCULO 23 BIS.- Para el otorgamiento de los títulos de concesión o la resolución de las prórrogas a que se refiere la presente Ley, la Secretaría deberá tramitar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos del Reglamento de esta Ley, lo siguiente:
I a III...	I a III...
-Sin correlativo	<b>IV. Entregar un estudio detallado sobre las condiciones del terreno, suelo, clima, aguas subterráneas, infraestructura existente y población cercana, así como una estimación y valoración de los peligros ambientales que el proyecto conlleva. Se darán prioridad aquellos proyectos que tengan una responsabilidad ecológica.</b>
ARTÍCULO 33.- Las concesiones o permisos podrán ser revocados por cualquiera de las causas siguientes:	ARTÍCULO 33.- Las concesiones o permisos podrán ser revocados por cualquiera de las causas siguientes:
I a V...	I a V...
VI. Ejecutar actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros operadores, prestadores de servicios o permisionarios que tengan derecho a ello;	VI. Ejecutar actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros operadores, prestadores de servicios o permisionarios que tengan derecho a ello; <b>así como realizar aspectos u acciones que afecten la actividad económica o social de los habitantes y comerciantes de la zona.</b>
VII a IX...	VII a IX...
X. Modificar o alterar sustancialmente la naturaleza o condiciones de las obras o servicios <del>sin autorización de la Secretaría;</del>	X. <b>Realizar acciones que afecten el equilibrio ecológico, generen daño grave e irreversible al medio ambiente, agua, suelo, aire o alguna especie en su conjunto; modificar o alterar sustancialmente la naturaleza o condiciones de las obras o servicios.</b>
XI a XIV...	XI a XIV...

### Decreto por el que se adiciona una fracción IV al artículo 23 bis y se reforma la fracción VI y X del artículo 33 de la Ley de Puertos

**Único.** Se adiciona una fracción IV al artículo 23 Bis y se reforma la fracción VI y X del artículo 33 de la Ley de Puertos, para quedar como sigue:

**Artículo 23 Bis.** Para el otorgamiento de los títulos de concesión o la resolución de las prórrogas a que se refiere la presente ley, la secretaría deberá tramitar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos del Reglamento de esta Ley, lo siguiente:

I. a III. ...

**IV. Entregar un estudio detallado sobre las condiciones del terreno, suelo, clima, aguas subterráneas, infraestructura existente y población cercana, así como una estimación y valoración de los peligros ambientales que el proyecto conlleva.**

**Se darán prioridad aquellos proyectos que tengan una responsabilidad ecológica.**

**Artículo 33.** Las concesiones o permisos podrán ser revocados por cualquiera de las causas siguientes:

I. a V. ...

**VI. Ejecutar actos que impidan o tiendan a impedir la actuación de otros operadores, prestadores de servicios o permisionarios que tengan derecho a ello; así como realizar aspectos u acciones que afecten la actividad económica o social de los habitantes y comerciantes de la zona.**

VII. a IX. ...

**X. Realizar acciones que afecten el equilibrio ecológico, generen daño grave e irreversible al medio ambiente, agua, suelo, aire o alguna especie en su conjunto; modificar o alterar sustancialmente la naturaleza o condiciones de las obras o servicios.**

XI. a XIV. ...

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 Ley de Puertos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1993, texto vigente, última reforma publicada DOF 19-12-2016.

2 *Dicex*, "Los puertos marítimos y su papel en México" (2019) <https://dicex.com/los-puertos-maritimos-y-su-papel-en-mexico/>

3 <http://wgbis.ces.iisc.ernet.in/energy/HC270799/HDL/ENV/envsp/Vol168.htm>

Palacio Legislativo, a 20 de febrero de 2020.

Diputada María del Carmen Bautista Peláez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 88 DE LA LEY DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ABSALÓN GARCÍA OCHOA E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Quien esto suscribe, diputado Absalón García Ochoa, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión en la LXIV Legislatura, con fundamento en lo que establecen los artículos 71, fracción II y 72 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, somete a consideración del pleno de este recinto legislativo la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 88 de la Ley Federal de Transición Energética, para considerar la importancia de mantener actualizadas las disposiciones jurídicas que le dan certeza a nuestro país, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El sector agropecuario y el sector energético tienen una relación muy importante, ya que la energía proviene de fuentes renovables y no renovables, por lo que es un insumo de gran importancia para los diferentes procesos agrícolas y de la industria.

Por ejemplo, en los últimos años la instalación y expansión de los sistemas de riego ha ido en aumento gracias al incremento de la eficiencia y productividad en los procesos productivos, por lo que conlleva al valor agregado en las cadenas productivas, así como a expandir oportunidades y a la integración de pequeños

y medianos productores a los canales de comercialización.

En el quinto párrafo del artículo 4o. constitucional, se establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1997, artículo 4o.).

En estos derechos humanos se encuentra reconocido el derecho al medio ambiente sano, mismo que es promovido a implementar políticas públicas en un marco de planeación a través de la implementación de proyectos de energías renovables, necesarios para la generación de energía eléctrica que ayuden a disminuir la emisión de gases de efecto invernadero y contribuyan al desarrollo sustentable en términos de las disposiciones jurídicas de México.

En la Ley Federal de Transición Energética se establece que la Secretaría de Energía fijará como meta, una participación mínima de energías limpias en la generación de energía eléctrica de 25 por ciento para el año 2018; de 30 por ciento para 2021 y de 35 por ciento para 2024.<sup>1</sup>

Para lo cual la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más limpios establecerá metas que constituyen porcentajes mínimos en relación con el total de generación de electricidad en México. La ley determina que la matriz energética que resulte de las metas planteadas, deberá ser la base de cumplimiento para los bienes consumidos en territorio nacional.<sup>2</sup>

Dicha Estrategia señala que se espera que las energías renovables y la eficiencia energética contribuyan en 79 por ciento del abatimiento total de las emisiones del país hacia 2050.

Como legisladores es de gran importancia que promovamos e incentivemos la aplicación de tecnologías sustentables en todas las actividades productivas, en el sector agropecuario, industrial, comercial y en el uso doméstico. Por esa razón, es necesario conservemos actualizadas, las leyes que brindan validez y certeza a las disposiciones de nuestro país, entorno a un mejor desarrollo social y sustentable.

Por lo expuesto y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, someten a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la iniciativa que reforma el artículo 88 de la Ley de Transición Energética, el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma el artículo 88 de la Ley Federal de Transición Energética**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción III del artículo 88 de la Ley Federal de Transición Energética, para quedar como sigue:

#### **Ley Federal de Transición Energética**

**Artículo 88.** El Consejo será presidido por el titular de la Secretaría y se integrará por:

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

**III.** Un representante de las siguientes secretarías: **Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural;** Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Economía; Hacienda y Crédito Público; Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Salud;

**IV. a VII. ...**

#### **Transitorios**

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

#### **Notas**

1 Ley Federal de Transición Energética (2015, art. Tercero Transitorio)

2 Ley Federal de Transición Energética (2015, art.8)

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 20 de febrero de 2020.

Diputado Absalón García Ochoa (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MARIANA RODRÍGUEZ MIER Y TERÁN, RENÉ JUÁREZ CISNEROS Y DULCE MARÍA SAURI RIANCHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quiénes suscriben, diputados Mariana Rodríguez Mier y Terán, René Juárez Cisneros, Dulce María Sauri Riancho y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, en el ejercicio de la facultad conferida en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I; 77, numerales 1 y 2, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permiten someter a consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva, con base en el siguiente

### Planteamiento del problema

Se plantea la reforma al artículo 19 constitucional para que delitos que lesionan gravemente a la sociedad y al estado de derecho, puedan ser judicializados de manera ineludible. La propuesta va dirigida a establecer la obligación del Ministerio Público de solicitar la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva a las personas que son vinculadas a proceso por los tipos penales referidos en el segundo enunciado del párrafo dos del artículo en mención.

Con esta modificación se evitaría la imposición automática de la prisión preventiva, estableciendo medidas legales para que, en el proceso penal, tratándose de los delitos previstos en la disposición constitucional, se deba solicitar obligatoriamente de manera fundada y motivada la aplicación de la medida cautelar de prisión preventiva por el Ministerio Público, solicitud a la cual el órgano jurisdiccional deberá dar respuesta, mediante un análisis individualizado.

Al tiempo, se atendería por un lado la preocupación del Ejecutivo federal por contar con herramientas que le permitan atender la emergencia ante la grave crisis de seguridad y de procuración de justicia y el llamado de diversos organismos internacionales y nacionales, respecto a la necesidad de implantar procesos de per-

secución e investigación de delitos, más garantistas y respetuosos de los derechos humanos.

### Antecedentes legislativos

En el primer periodo ordinario de sesiones del primer año de la LXIV Legislatura fueron presentadas en el Senado de la República siete iniciativas con proyecto de decreto de reforma constitucional en materia de prisión preventiva oficiosa, de los diferentes grupos parlamentarios, a saber, tres del Partido del Trabajo, dos del Partido Revolucionario Institucional, una del Movimiento de Regeneración Nacional y una del Partido Acción Nacional. Dichas propuestas fueron turnadas de manera indistinta, algunas a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos y otras a la Comisión de Gobernación.

El 22 de noviembre de 2018, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores acordó homologar el turno de las iniciativas presentadas a las Comisiones de Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, para estudio y dictamen.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, en reunión ordinaria de fecha 28 de noviembre de 2018, analizaron, discutieron y aprobaron el proyecto de dictamen por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa.

El 4 de diciembre de 2018, el dictamen con proyecto de decreto que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa, se sometió a primera lectura para efectos de declaratoria de publicidad, con fundamento en el Reglamento de la Cámara de Senadores.

Dicho dictamen fue puesto a discusión en el pleno de la Cámara de Senadores el 6 de diciembre de 2018, siendo aprobado y enviado a la Cámara de Diputados para sus efectos constitucionales.

El 11 de diciembre de 2018, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, mediante el oficio número DGPL 64-II-7-244, determinó dar turno a la Comisión de Puntos Constitucionales a la Minuta proyecto de decreto por el que se reforma el artículo



19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de detención preventiva oficiosa, para su estudio y dictamen.

En reunión de Comisión con fecha del 15 de enero de 2019 se aprobó el proyecto de dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con modificaciones, sobre la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa.

El 16 de enero de 2019 se dio declaratoria de publicidad al dictamen en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, siendo aprobado en sesión de fecha 19 de febrero de 2019, y remitido a las Legislaturas Estatales para los efectos constitucionales.

En sesión de fecha 4 de abril de 2019, la Mesa Directiva del Senado dio cuenta con las aprobaciones de los Congresos Estatales de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán, remitiéndose al Ejecutivo federal para su promulgación.

En fecha 12 de abril de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa.

### Argumentación

Las diputadas y los diputados firmantes, atendiendo las diferentes voces expresadas durante las audiencias públicas en materia de prisión preventiva oficiosa, particularmente de la representación de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, coincidimos en que la prisión preventiva oficiosa es una medida claramente violatoria de los tratados internacionales sobre derechos humanos de los cuales el Estado mexicano es parte<sup>1</sup> y, de igual forma, consideramos que dicha medida tiene un carácter punitivo que agudizaría la trasgresión al bloque de constitucionalidad que nos rige. La prisión preventiva oficiosa no solamente viola y vulnera derechos, sino que además afecta el buen funcionamiento de los sistemas de justicia penal y de seguridad pública.

En el contexto de una crisis de seguridad, como la que afecta diversas entidades federativas, resulta ingente para el Estado garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos. En este sentido es que el derecho de acceso a la justicia cobra una importancia mayúscula dado que, en sí mismo, constituye un derecho multigarante, es decir, un derecho que garantiza otros derechos.

Este fue el espíritu que albergó las modificaciones constitucionales que dieron origen al sistema de justicia penal acusatorio que, entre otras cosas y por vez primera en nuestro texto fundamental, consignó el principio de presunción de inocencia como uno de los pilares elementales de los derechos humanos. No obstante, el recrudecimiento de la violencia en el territorio nacional obligó a los legisladores a establecer un régimen de excepción para determinados delitos, principalmente relacionados con la delincuencia organizada, que le permitieran al Estado y a las instituciones de procuración e impartición de justicia actuar de manera inmediata para evitar mayores daños a la sociedad.

Este régimen de excepción contempló, entre otras cosas, el establecimiento de un catálogo de delitos que pudieran ser investigados y procesados teniendo bajo prisión preventiva a quien el Ministerio Público considerara como probable imputado, para lo cual, desde el texto constitucional se ordenó a la autoridad judicial que la dictase de manera oficiosa. Señala el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de esta Cámara a esta reforma que:

...por cuanto hace a las medidas cautelares, la más drástica, es decir la prisión preventiva, suele ser empleada como regla, el mismo muestreo arroja una cifra alarmante: 82 por ciento de los procesados lo está por delitos patrimoniales y por montos menores de 5 mil pesos. Ello, además de la evidente afectación que genera al imputado, también se traduce en la afectación de su entorno social más cercano y a la inevitable vulneración de otras importantes garantías...

En cuanto a la prisión preventiva, se pretende que sólo pueda aplicarse cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, o cuando el imputado

esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. Para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, en contra del libre desarrollo de la personalidad y en contra de la salud, la prisión preventiva se sugiere que se aplique en todos los casos...<sup>2</sup>

Es decir, el legislador, aun reconociendo que la prisión preventiva vulnera diversos derechos humanos decidió incluir este catálogo. Como consecuencia, nuestro país ha sido objeto de diversas recomendaciones y observaciones por parte de organismos, nacionales e internacionales, de derechos humanos para limitar, o incluso desaparecer esta figura. Estas observaciones han presentado una constante: la prisión preventiva oficiosa constituye, en los hechos, una pena sin juicio que vulnera:

a) “El derecho a la presunción de inocencia y el derecho a la libertad personal, dado que “al ser una medida de aplicación automática por el tipo de delito por el que se procesa a la persona y sin atender a las circunstancias concretas, trastoca la naturaleza de la prisión preventiva, transformándola de una medida cautelar de naturaleza procesal a una medida punitiva. La prisión preventiva oficiosa, al anticipar la barrera de punición del derecho penal en función del delito motivo del proceso, de facto convierte a la prisión preventiva en una pena anticipada, tal y como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Materialmente hablando, no hay una distinción entre la privación de la libertad por motivo de la prisión preventiva y la privación por motivo de una sentencia condenatoria; por lo tanto, la imposición mecánica de la prisión preventiva atendiendo al tipo de delito es violatoria del principio de presunción de inocencia y del derecho a la libertad personal”.<sup>3</sup>

b) La independencia judicial, así lo ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dado que “cuando la aplicación de la prisión preventiva se hace con base en criterios como el tipo de delito por el que se procesa a la persona, y por lo tanto se vuelve obligatoria por imperio de la ley, la situación es aún más grave, porque se está ‘codifi-

cando’ por vía legislativa el debate judicial; y por tanto, limitándose la posibilidad de los jueces de valorar su necesidad y procedencia de acuerdo con las características del caso específico”.<sup>4</sup>

c) El derecho a la integridad personal, dado que la prisión preventiva oficiosa provoca un incremento en el número de personas que se encuentran en prisión, provocando hacinamiento y vulnerando sus derechos a la salud, al agua, a una buena alimentación entre otros, situación que, en nuestro país, es por demás alarmante.

d) El principio de igualdad ante la ley, “que redunde en el menoscabo del ejercicio de derechos en el marco del procedimiento penal... ya que la distinción que la genera no encuentra fundamento en el derecho internacional de los derechos humanos, por lo que puede considerarse que, desde un criterio estricto de convencionalidad, la prisión preventiva oficiosa constituye una práctica discriminatoria”.<sup>5</sup>

La vulneración de estos derechos conlleva, en términos de la arquitectura institucional que México ha diseñado en términos de seguridad pública y ciudadana, una desviación de los principios fundamentales de la elaboración de políticas públicas al establecer salidas falsas que no permiten la elaboración de un diagnóstico acertado y la construcción de políticas que, de manera eficiente, realmente coadyuven en la resolución de los problemas de seguridad y, consecuentemente, de procuración de justicia.

La prisión preventiva oficiosa promueve desviaciones dentro de la dinámica interna de las instituciones de procuración e impartición de justicia, al establecer incentivos negativos hacia la actuación profesional de sus integrantes. Esta situación habría sido ya advertida por el grupo de trabajo sobre la detención arbitraria de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuando señaló:

El grupo de trabajo nota que el artículo 19 de la constitución actual requiere que los jueces impongan prisión preventiva automática en aquellos casos de “delitos graves que determine la ley, en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”. El grupo de trabajo considera que este requisito es demasiado amplio, contrario al requisito del artículo 9, párr. 3 [del pacto internacio-

nal], al que el Comité de Derechos Humanos ha hecho referencia, donde indicó que los factores relevantes para determinar si es razonable y necesario imponer una prisión preventiva no deben incluir expresiones vagas ni estándares indeterminados como la “seguridad pública”.<sup>6</sup>

Lo anterior nos lleva a confirmar que, si con anterioridad ya se afirmaba que las disposiciones constitucionales relativas a la prisión preventiva oficiosa resultaban inconvencionales, una ampliación del catálogo contenido en este artículo únicamente contribuirá al agravamiento de la situación.

Como lo ha sostenido el ministro Arturo Zaldívar, “en un verdadero estado de derecho no se adelantan las penas, no se sanciona antes de condenar. En una democracia, por regla general, los juicios se enfrentan en libertad. No podemos dar marcha hacia una realidad en la que la prisión preventiva sea utilizada como una forma de justicia sumaria”.

La libertad personal es uno de los derechos humanos más valiosos pues entraña la posibilidad de que las personas organicen, con arreglo a la ley, su vida individual y social conforme a sus opciones y convicciones.<sup>7</sup>

En razón de lo anterior, históricamente se ha considerado que su restricción es una medida razonable de reacción estatal para prevenir o castigar la lesión de otros bienes jurídicos, en el entendido de que esa simple amenaza podría incidir en la decisión de las personas frente a la posibilidad de cometer algún ilícito. Sin embargo, el modelo descrito ha demostrado ser ineficaz para cumplir con ese objetivo, por lo que un nuevo paradigma, fundamentado en los derechos humanos, ha impulsado, con poco éxito, minimizar las restricciones a la libertad para privilegiar la reinserción frente a la restricción.

En efecto, respecto al tema de prisión preventiva el Estado mexicano recibió una primera recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (COIDH) desde 1998,<sup>8</sup> en la cual se estableció que dicha medida cautelar, como regla de aplicación general en los procesos penales, es contraria a las normas de la Convención Americana, porque viola el derecho a la libertad personal y a la presunción de inocencia.

Por ello se consideró que el texto constitucional, vigente en ese momento y hasta el día de hoy –que restringe la prisión preventiva a los casos de delitos sancionados con pena corporal–, no era un régimen alentador ni protector.

El órgano internacional recomendó que la prisión preventiva debía restringirse a los casos particulares donde así lo aconsejen las condiciones individualizadas, junto con la amenaza fundada contra la sociedad y el orden público. Pero que en todo caso, mencionó, debe tenderse a la agilización de los procesos penales, al mejoramiento de las condiciones de los centros de detención y a una revisión periódica de la detención.

Esa recomendación se encuentra reforzada con los criterios interpretativos brindados por diversos órganos internacionales. Así, el Comité de Derechos Humanos ha expresado que en ciertas circunstancias la detención preventiva puede ser incongruente con la presunción de inocencia, por ejemplo, cuando se aplica automáticamente o cuando su duración es excesiva.<sup>9</sup>

Las diputadas y los diputados que suscribimos esta iniciativa, preocupados por la situación actual de violencia, inseguridad e impunidad que enfrenta el país, así como por la latente restricción de derechos a la que equivocadamente –pero de manera frecuente– se recurre con la finalidad de brindar seguridad, desarrollamos la presente iniciativa en aras de atender ambos reclamos sociales.

La crítica situación de violencia e impunidad que vive el país requiere acciones urgentes. En ese sentido, si bien desde hace más de una década en México se ha trabajado en la construcción de un sistema de justicia penal más efectivo, justo y transparente, todavía estamos frente a un sistema en proceso de maduración que ha empezado a reflejarse en beneficios para la ciudadanía.

A más de 11 años de reforma constitucional en materias de seguridad y justicia penal (2008) y, a más de tres años de la entrada en vigor en todo el país del sistema acusatorio (2016), la sensación generalizada de la ciudadanía es que el sistema no ha cumplido con las expectativas ciudadanas y no ha arrojado los resultados esperados.

Sin duda, el sistema de justicia penal aún es incipiente y es necesario fortalecerlo, para lo cual, se han des-

plegado soluciones desde diferentes ámbitos: capacitación a operadores; innovaciones de la gestión institucional; difusión de derechos de la ciudadanía y conocimiento del sistema de justicia o, incluso, ajustes complementarios al marco normativo. Para cada área de oportunidad que aún tiene el sistema de justicia penal acusatorio es necesario evaluar objetivamente la problemática para estar en condiciones de realizar los ajustes que sean necesarios.

No obstante los esfuerzos realizados, sigue vigente la preocupación respecto a la llamada “puerta giratoria”, que se refiere a que quienes delinquen son detenidos pero salen libres por violaciones al debido proceso o a sus derechos humanos; a que la víctima es a quien se le deja la carga de la prueba al momento de enjuiciar al delincuente; que el sistema es demasiado laxo y, en general, diversas autoridades han justificado los brotes de violencia e inseguridad por motivo de las fallas y mal funcionamiento del sistema acusatorio.

Sin duda, la “puerta giratoria” ha sido la idea que más ha permeado en la ciudadanía, en los medios de comunicación y en el discurso de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno y de los tres poderes con el fin de ilustrar estas deficiencias. La “puerta giratoria” desafortunadamente ha sido una interpretación simplista –a problemáticas más complejas– que construye, cada vez más, la idea de ineficiencia del sistema, siendo este el escenario más propicio para proponer medidas de corte populista penal, por ejemplo, el incremento a las penas, la tipificación de nuevos delitos, abrir las posibilidades a las hipótesis de flagrancia así como proponer la incorporación de nuevos tipos penales en el catálogo del artículo 19 constitucional, es decir, imponer a más delitos prisión preventiva oficiosa o prisión en automático.

Desafortunadamente, ninguna de las medidas punitivas es ni será una ruta viable para combatir la impunidad, reducir la criminalidad, asegurar que quienes cometan delitos cumplan con una condena, ni mucho menos para garantizar seguridad a la ciudadanía.

Durante el último año ante ambas Cámaras del Congreso de la Unión se han presentado iniciativas para incorporar más tipos penales al catálogo del artículo 19 constitucional, tales como: delitos en materia de hidrocarburos, delitos electorales, hechos de corrupción,

en materia de armas de fuego y explosivos, feminicidio, violencia intrafamiliar, robo a casa habitación, entre otros.

Es también desafortunado el hecho que a esta reforma se le ha identificado como la reforma de los “delitos graves”; en ello también es fundamental señalar que el artículo 19 constitucional tiene como propósito establecer los delitos de prisión preventiva oficiosa y no la categoría de “delitos graves”, lo cual, también ha creado una idea equivocada de la reforma y falsas expectativas en la ciudadanía sobre el combate a estos fenómenos delincuenciales. Otra cuestión que también ha sido tergiversada respecto a la medida cautelar de prisión preventiva es que solo se puede imponer en los delitos del catálogo del artículo 19 constitucional, pero la realidad es que la prisión preventiva puede imponerse en todos los delitos que tengan como pena la prisión lo cual tiene fundamento en el propio artículo 19 y en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Si bien el sistema de justicia penal –en su fase de investigación inicial– tiene un problema de “puerta giratoria”, éste no corresponde al problema que atañe a las medidas cautelares, como la prisión preventiva. El problema de ingreso y egreso inmediato de las personas que son detenidas, no debería atenderse por la vía de las medidas cautelares –que deben ser decisiones judiciales– sino por la vía de las decisiones que toma el Ministerio Público desde el momento en que el primer respondiente pone a un detenido a su disposición.

En pocas palabras, el problema de la “puerta giratoria” se encuentra en las decisiones que toma el Ministerio Público, no en las resoluciones que hace el juez en audiencia respecto a las medidas cautelares.

### **El problema de la detención y puesta a disposición: la puerta giratoria**

La percepción de impunidad en la ciudadanía, así como el problema de entrada y salida inmediata de las personas que ingresan en el sistema, es en efecto la puerta giratoria. Esta expresión se ha utilizado para describir la situación que prevalece en varias fiscalías del fuero local, debido a que cuando una persona es detenida en flagrancia y la policía pone a dicha persona a disposición del Ministerio Público, sucede que el Ministerio Público discrecionalmente decide a cuáles personas retiene y presenta en audiencia inicial y a

cuáles libera por el supuesto de que posteriormente serán citadas para comparecer a la audiencia.

La decisión del Ministerio Público de presentar ante el juez o liberar a las personas detenidas tiene como parámetro el ejercicio de los derechos humanos de las mismas, sin embargo, la autoridad ministerial cuenta también con un alto grado de discrecionalidad, carece de criterios normativos o institucionales, al igual que de controles y contrapesos. No existe disposición alguna o mecanismo que, por un lado, provea al Ministerio Público de una guía para orientar la toma de decisiones sobre liberar o llevar ante el juez a los detenidos.

Por otro lado, tampoco hay mecanismos o lineamientos específicos que puedan evaluar estas decisiones. En algunos estados, la liberación de imputados en sede ministerial ha llegado a ser incluso de 86 por ciento. Un hecho aún más grave, es que, en la mayoría de estos casos la persona detenida y después liberada no es llamada por el Ministerio Público para comparecer a audiencia, no se inicia proceso penal alguno, el asunto queda archivado y peor aún, se obstaculiza en su totalidad el acceso a la justicia y la reparación del daño de las víctimas. Sin duda se reconoce el clamor de la ciudadanía y el descontento ante el sistema de justicia existiendo esta problemática.

En otras palabras, una vez que el detenido es puesto a disposición del Ministerio Público, deberá decidir en un plazo de retención no mayor a cuarenta y ocho horas de acuerdo con la Constitución, si libera a la persona o la lleva ante el juez de control y hace ejercicio de la acción penal. Se insiste, más allá del plazo establecido en la Constitución, no existen parámetros específicos que orienten la decisión del Ministerio Público dando, en efecto, lugar a la citada problemática de la puerta giratoria.

La interpretación que se ha dado a esta disposición de plazo constitucional con relación al artículo 140 del Código Nacional de Procedimientos Penales consiste en que si el Ministerio Público o fiscal imputará por un delito de los no previstos en el artículo 19 constitucional, o solicitará una medida cautelar distinta a la prisión preventiva, invariablemente dejará en libertad al imputado y lo citará para que después se presente ante el juez, aun cuando la detención haya sido en flagrancia, en vez de que la detención de inmediato sea objeto de control judicial.

Esta interpretación ha propiciado que personas detenidas al momento de cometer un delito sean liberadas como consecuencia de esta potestad del Ministerio Público, que consiste en poder imputar (judicializar) o no un delito del catálogo del artículo 19 constitucional y para el resto de los delitos igualmente decidir por sí mismo, sin control judicial, si va a pedir o no medida cautelar de prisión preventiva. En el fuero federal el porcentaje de judicialización es de 10.7 por ciento.

### **La prisión preventiva oficiosa: una falsa salida**

El sistema de justicia penal, de acuerdo con los instrumentos internacionales de derechos humanos, debe garantizar la libertad personal contenida en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas que se refiere a los “derechos a la libertad y seguridad de la persona y la inmunidad frente al arresto o detención arbitraria”, así como el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), que se refiere a las “garantías judiciales”, donde se establece el derecho a la presunción de inocencia en tanto no se establezca la culpabilidad del imputado mediante una sentencia condenatoria.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas claramente ha señalado que “la prisión preventiva es una medida cautelar aceptada en el derecho internacional y que puede imponerse en el marco del procedimiento penal, a fin de evitar ciertos riesgos procesales”;<sup>10</sup> esto es, el peligro de fuga, el riesgo para la víctima u obstaculización para el desarrollo del proceso. Así pues, como medida cautelar, es dable que la prisión preventiva se imponga bajo los principios de proporcionalidad y necesidad, en tanto el juez de control evalúe las condiciones socio ambientales del imputado y así decida cuál sería la medida cautelar más adecuada para el caso concreto.

El 13 de febrero de 2019, en Sucre, Bolivia, durante el 171 periodo de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Estado mexicano fue llamado a comparecer ante dicha comisión para tratar el tema de prisión preventiva oficiosa y la preocupación nacional e internacional que se suscitó respecto a las iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura, que lejos de eliminar dicha medida amplían el catálogo de delitos objeto de la misma y compromete al Estado mexicano por incumplimiento de estándares interna-

cionales y observaciones en la materia ante instancias internacionales.

En la sesión citada, se expuso que la prisión preventiva oficiosa viola la presunción de inocencia; el derecho a audiencia; la contradicción; la progresividad; la inmediación y la independencia judicial, por mencionar algunos.

Además, el abuso de la utilización de la prisión preventiva tiene un alto costo por varios de sus efectos perniciosos, tales como

- Criminaliza la pobreza: casi 40 por ciento de la población privada de libertad se encuentra en espera de un juicio y 73 por ciento de ella son personas de escasos recursos.
- Agrava la sobrepoblación penitenciaria, actualmente la saturación se halla en 124 por ciento de su capacidad y se agudiza en 5 por ciento por cada delito de prisión automática que se adicione.
- Obstaculiza la justicia, entorpece la investigación criminal.
- Implica un elevado impacto presupuestal: 2 mil millones de pesos anuales por cada delito que se adiciona como susceptible de prisión preventiva oficiosa.

El artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece, entre otras, como posibles medidas cautelares, además de la prisión preventiva: la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero; la prohibición de salir sin autorización del país, de una localidad o del ámbito territorial que fije el juez; el sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada; la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares; la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa; la separación inmediata del domicilio; la suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos; la suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral; la colocación de localizadores

electrónicos; y el resguardo en el domicilio del imputado.

Una figura que ha sido por demás novedosa en el marco de la implementación de la reforma procesal penal ha sido la correspondiente a las Unidades de Medidas Cautelares federal y locales que además de evaluar el riesgo que representa la libertad de un imputado durante el proceso, también tienen entre sus responsabilidades el seguimiento a las medidas que no impliquen prisión preventiva. Debemos recordar que el sistema de justicia penal acusatorio ofrece una amplia gama de medidas que permiten monitorear al imputado para que no altere pruebas o dañe a las víctimas y se asegure su presencia en la continuación del proceso.

La creación de las unidades de medidas cautelares permite cumplir el principio de presunción de inocencia (ya que un imputado puede estar en libertad hasta que no se demuestre lo contrario en juicio bajo una medida cautelar diversa a la prisión), y nos garantiza que el imputado estará presente llegado el momento en que se le juzgue públicamente o, en su caso, contar con elementos que justifiquen la aplicación de la prisión preventiva para cualquier delito.

A efectos de ofrecer un marco general del estado actual del funcionamiento del sistema de medidas cautelares vale la pena realizar los siguientes señalamientos:

#### **a) Cumplimiento de las medidas cautelares no privativas de la libertad**

En los estados donde se ha tomado con mayor compromiso el cumplimiento de la disposición legal que obliga a la creación de las unidades de medidas cautelares y el derecho a la presunción de inocencia, los niveles de cumplimiento de medidas cautelares distintas de la prisión oscilan entre el 82 y el 97 por ciento.<sup>11</sup> Ello nos hace constatar que una vez vinculados a proceso, estando en libertad, las personas imputadas tienen un alto nivel de cumplimiento de las medidas cautelares y no es en esta instancia donde ocurre la “puerta giratoria”.

La misma Organización de los Estados Americanos ha señalado que las “medidas alternativas” a la prisión preventiva constituyen opciones procesales que permiten que la persona se encuentre en libertad mientras

afronta el proceso penal y son herramientas fundamentales para reducir el hacinamiento carcelario, la desintegración comunitaria, social o personal; hacen utilizar de manera más eficiente los recursos públicos.<sup>12</sup>

La utilización de la prisión preventiva tiene un efecto pernicioso de más amplio espectro. Por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad de 2016, 70.3 por ciento de la población privada de la libertad en ese año tenía dependientes económicos cuando fue detenida y 64.1 tenía hijos dependientes. Quizás un porcentaje importante de estas personas podrían haber afrontado su proceso en libertad o bajo una medida cautelar no privativa de la libertad si hubiesen sido escuchadas por el juez de control, pues se debe reconocer que cuando se priva de la libertad a una persona también se afecta su entorno social y familiar.

### **b) Imposición de la medida de prisión preventiva justificada**

Se identifica como “prisión preventiva justificada” a la medida cautelar de prisión preventiva que se impone de acuerdo con los estándares de los instrumentos internacionales de derechos humanos y el debido proceso penal, es decir, aquella medida de prisión preventiva que se resuelve e impone *caso por caso* bajo los principios de razonabilidad y necesidad.

Así pues, contrariamente a la percepción y a los dichos respecto a que “los jueces no imponen prisión preventiva justificada” o que “los jueces liberan a los imputados”, las estadísticas del Poder Judicial de la Federación dan cuenta de lo contrario. En su cuarto informe respecto al funcionamiento del sistema acusatorio, presentado en junio de 2018, se reportó respecto a la imposición de prisión preventiva justificada que en delitos de armas fue impuesta en 70.66 por ciento, en delitos contra la salud en 88.05 y en robo de hidrocarburos en 41.46. Esto es, en los casos en los que el Ministerio Público pidió la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva, ésta fue otorgada e impuesta por los jueces de control federales.

De acuerdo con estas cifras, a pesar de que la prisión preventiva oficiosa sólo contempla actualmente a los delitos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios

violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud; los jueces en pleno uso de las facultades que actualmente les concede el Código Nacional de Procedimientos Penales terminan imponiendo dicha medida cautelar en la gran mayoría de los casos.

En resumen, la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva justificada y el cumplimiento a las medidas cautelares no privativas de la libertad no representan un problema significativo para el sistema de justicia penal. Como se ha mencionado, el problema no se encuentra en sede judicial sino en sede ministerial y es ahí donde se hacen necesarios los ajustes normativos.

Por lo anterior, es fundamental reconocer que ampliar el catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa o automática en la Constitución, abrió un falso debate contra el Poder Judicial a quien se acusaba de “dejar a los delincuentes” en libertad al no aplicar la medida cautelar de prisión preventiva en casos “graves”.

Se debe recordar que este catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa o automática del artículo 19 constitucional fue una concesión a la implementación del sistema acusatorio que debía ser eliminada después del periodo de transición de la reforma, el cual culminó en 2016, sin embargo, la figura permanece y es una reminiscencia del sistema inquisitivo.

La tentación de algunos sectores para que se consideraran dentro del catálogo de prisión preventiva oficiosa o automática otros delitos como el de portación de armas, o los relacionados con robo de hidrocarburos ha estado latente. No obstante, en el debate informado se termina por reconocer que esta medida legislativa es equívoca y anticipada considerando que la implementación en todo el país recién cumplió 3 años y no se habían creado las unidades de medidas cautelares a lo que estados, la Ciudad de México y la federación están obligados constitucionalmente desde junio de 2016, y que fue hasta un año después, en julio de 2017, que finalmente se cumplió con el mandato y se establecieron en su totalidad, siendo la más reciente la del ámbito federal. A partir de entonces, el Gobierno Federal cuenta con una oficina que evalúa el riesgo que representa la libertad de una persona durante su proceso. Actualmente es necesario revisar la calidad de los

servicios que presta dicha oficina federal para potenciar sus funciones.

Lamentablemente, en la actual legislatura integrantes de diversos grupos parlamentarios han apoyado la incorporación de más tipos penales al catálogo de delitos del 19 constitucional, desconociendo el origen de esta disposición y bajo la creencia que eliminarán la puerta giratoria, combatirán la delincuencia o por lo menos “enviarán un mensaje a la ciudadanía” en atención a sus preocupaciones de seguridad. Sin embargo, el gran problema de la prisión preventiva oficiosa es que priva de la libertad a las personas en automático, sin importar sus condiciones de vida, por ejemplo, si tienen trabajo, arraigo en el lugar, dependientes económicos y no garantiza el combate a la delincuencia.

Como se ha visto, esta medida no es eficiente para combatir la delincuencia ni los problemas de seguridad, medidas como esta, violan el principio de progresividad de los derechos humanos pues genera retrocesos y restringe la presunción de inocencia y el debido proceso penal. Por ejemplo, el homicidio doloso desde la reforma de 2008 ha estado en el catálogo del artículo 19 constitucional y lejos de haber disminuido la incidencia de dicho delito esta ha aumentado considerablemente en los últimos 10 años. En 2017 la tasa fue de 20.27 homicidios por cada 100 mil habitantes mientras que 2018 cerró con 23.1, esto es un total de 34 mil 202 homicidios dolosos.

Antes que reformar la Constitución para aumentar el catálogo de delitos de prisión preventiva oficiosa, lo cual además ha sido observado por diversas instancias internacionales,<sup>13</sup> la solución que puede hacer más efectivo el procedimiento penal en estos y otros delitos es eliminar la facultad discrecional del Ministerio Público de decisión sobre si solicita o no medida cautelar de prisión preventiva y sustituirla por la obligación de hacerlo.

Particularmente, el uso de esta facultad por parte del Ministerio Público preocupa para ciertas conductas delictivas tales como uso de programas sociales con fines electorales; de corrupción, tratándose de delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones; y de delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, abuso o violencia sexual contra menores, feminicidio, robo de casa habitación, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades,

desaparición forzada de personas, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Finalmente, a efecto de que el Ministerio Público se encuentre en posibilidades de solicitar la audiencia inicial en la que se habrá de pedir la vinculación a proceso del imputado, así como la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva justificada será necesario que dicho órgano investigador realice los actos necesarios para darle suficiencia a la solicitud ante el órgano jurisdiccional. Lo anterior implica igualmente la eficaz concurrencia de los cuerpos de policía de investigación que intervengan, de los peritos que aporten los datos de prueba mínimos para la satisfacción de los requisitos señalados en la Constitución, así como de las unidades de supervisión de medidas cautelares y de suspensión condicional del proceso.

Estas últimas tienen la responsabilidad de proveer los estudios de riesgo necesarios para que se sustenten las hipótesis que deben ser acreditadas ante el órgano jurisdiccional de la audiencia correspondiente en relación a la insuficiencia de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva justificada para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

Por lo anterior se establece en los artículos transitorios de esta reforma la obligación a las autoridades correspondientes para garantizar el funcionamiento cabal de todas las dependencias que habrán de ministrar la información necesaria para que deba ser allegada al órgano jurisdiccional para que éste pueda emitir la resolución que corresponda al pedido de la medida cautelar de prisión preventiva justificada.

En virtud de lo expuesto se propone la siguiente reforma del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:



Texto vigente	Propuesta de modificación
<p><b>Artículo 19. ...</b></p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.</p> <p><i>Párrafo reformado DOF 14-07-2011, 12-04-2019</i></p>	<p><b>Artículo 19. ...</b></p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. <b>El Ministerio Público deberá solicitar al juez la prisión preventiva, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo de vehículos y de transporte en todas sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. En estos casos, el juez, caso por caso, en un análisis individualizado y con base en los elementos aportados por el Ministerio Público, de manera fundada y motivada, resolverá sobre la procedencia o no de la medida cautelar de prisión preventiva justificada.</b></p> <p>...</p>

<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>....</p> <p>....</p> <p>....</p> <p>....</p> <p>....</p> <p>....</p>
<p><b>Artículos Transitorios</b></p> <p><b>Primero.</b> El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La obligación a cargo del Ministerio Público consistente en solicitar al juez la medida cautelar de prisión preventiva justificada iniciará su vigencia en un plazo de treinta días. En dicho plazo las fiscalías, procuradurías e instancias policíacas y periciales tomarán las providencias necesarias para que las investigaciones correspondientes contengan la información suficiente para la procedencia de la vinculación a proceso y la medida cautelar que se trate.</p> <p><b>Segundo.</b> Los Poderes Ejecutivos o Legislativos, federal o de las entidades federativas, según corresponda, dispondrán lo necesario para que las unidades de supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso que tengan adscritas se encuentren en plenitud de funcionamiento para proveer de la información a las partes en los procedimientos de investigación a más tardar dentro de los treinta días posteriores al inicio de la vigencia del presente decreto.</p> <p><b>Tercero.</b> Derivado de la entrada en vigor del presente decreto, las personas que estén enfrentando su proceso en prisión preventiva tendrán el derecho a solicitar su revisión ante la autoridad jurisdiccional correspondiente, la cual deberá dar vista al Ministerio Público.</p> <p><b>Cuarto.</b> El Congreso de la Unión dispondrá de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las reformas legales conducentes.</p> <p><b>Quinto.</b> La legislación secundaria contemplará el procedimiento de responsabilidad y las sanciones correspondientes por el incumplimiento de la obligación de solicitar la prisión preventiva o su solicitud de manera deficiente.</p>	

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

**Decreto que reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 19. ...**

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. **El Ministerio Público deberá solicitar al juez la prisión preventiva, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo de vehículos y de transporte en todas sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. En estos casos, el juez, caso por caso, en un análisis individualizado y con base en los elementos aportados por el Ministerio Público, de manera fundada y motivada, resolverá sobre la procedencia o no de la medida cautelar de prisión preventiva justificada.**

...

...

...

...

...

### Transitorios

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. La obligación a cargo del Ministerio Público consistente en solicitar al juez la medida cautelar de prisión preventiva justificada iniciará su vigencia en un plazo de treinta días. En dicho plazo las fiscalías, procuradurías e instancias policiacas y periciales tomarán las providencias necesarias para que las investigaciones correspondientes contengan la información suficiente para la procedencia de la vinculación a proceso y la medida cautelar que se trate.

**Segundo.** Los Poderes Ejecutivos o Legislativos, federal o de las entidades federativas, según corresponda, dispondrán lo necesario para que las unidades de supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso que tengan adscritas se encuentren en plenitud de funcionamiento para proveer de la información a las partes en los procedimientos de investigación a más tardar dentro de los treinta días posteriores al inicio de la vigencia del presente decreto.

**Tercero.** Derivado de la entrada en vigor del presente decreto, las personas que estén enfrentando su proceso en prisión preventiva tendrán el derecho a solicitar su revisión ante la autoridad jurisdiccional correspondiente, la cual deberá dar vista al Ministerio Público.

**Cuarto.** El Congreso de la Unión dispondrá de 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para realizar las reformas legales conducentes.

**Quinto.** La legislación secundaria contemplará el procedimiento de responsabilidad y las sanciones correspondientes por el incumplimiento de la obligación de solicitar la prisión preventiva o su solicitud de manera deficiente.

### Notas

1 Los principales tratados que se contravienen con esta medida como lo es, por un lado, el artículo 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y por otro, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que lo dispone en el artículo 9.3. Asimismo, lo establecido en el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión de las Naciones Unidas, en el principio trigésimo sexto.

2 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2401-VIII, martes 11 de diciembre de 2007.

3 Observaciones de la ONU-DH sobre la regulación de la prisión preventiva oficiosa, páginas 3-4.

4 Caso J. vs. Perú. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 27 de noviembre de 2013, párrafo 137.

5 Observaciones de la ONU-DH sobre la regulación de la prisión preventiva oficiosa, página 8.

6 Los Principios y Buenas Prácticas para las Personas Privadas de Libertad en las Américas, Adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante el 131 periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. OEA/Ser/L/V/II.131 documento 26. Disponible en

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL> .asp Párrafo 64.

7 Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 21 de noviembre de 2007. Serie C, número 170, párrafo 52.

8 CIDH, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en México, 24 de septiembre de 1998, párrafos 233 a 235.

9 Comité de Derechos Humanos (2000), Observaciones finales: Argentina, CCPR/CO/70/ARG, párrafo 10; Comité de Derechos Humanos (2006), Observaciones finales: Italia, CCPR/C/ITA/CO/5, párrafo 14.

10 [http://www.hchr.org.mx/images/Prisi por cientoC3 por cientoB3nPreventivaOficiosa.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/Prisi%20por%20cientoC3%20por%20cientoB3nPreventivaOficiosa.pdf)

11 Nuevo León, Baja California Sur, San Luis Potosí y Chihuahua.

12 Organización de los Estados Americanos, Guía práctica para reducir la prisión preventiva, página 22.

13 Observaciones del alto comisionado de las Naciones Unidas, Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos en caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México, párrafos 250, 251 y 252 (10 mujeres víctimas de violencia sexual por agentes del Estado estuvieron en prisión preventiva oficiosa por los delitos de ataques a las vías de comunicación, secuestro equiparado y delincuencia organizada).

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 20 de febrero de 2020.

**Diputados:** Alberto Acosta Peña Brasil (rúbrica), Ricardo Aguilar Castillo (rúbrica), María Alemán Muñoz Castillo (rúbrica), María Ester Alonzo Morales (rúbrica), Ivonne Liliana Álvarez García, Pablo Guillermo Angulo Briceño, Frinné Azuara Yarzabal (rúbrica), Laura Barrera Fortoul (rúbrica), Lenin Nelson Campos Córdova, Juan José Canul Pérez (rúbrica), Luis Eleusis Leónidas Córdova Morales (rúbrica), Fernando Donato de las Fuentes Hernández (rúbrica), Juan Francisco Espinoza Eguía (rúbrica), Margarita Flores Sánchez (rúbrica), Fernando Galindo Favela (rúbrica), Martha Hortencia Garay Cadena (rúbrica), Isaías González Cuevas (rúbrica), Norma Guel Saldívar (rúbrica), Ismael Alfredo Hernández Deras (rúbrica), Ana Lilia Herrera Anzaldo (rúbrica), Anilú Ingram Vallines (rúbrica), René Juárez Cisneros, Manuel Limón Hernández (rúbrica), Cynthia Iliana López Castro (rúbrica), Benito Medina Herrera (rúbrica), Luis Enrique Miranda Nava, Rubén Ignacio Moreira Valdez (rúbrica), Ernesto Javier Nemer Álvarez (rúbrica), Hortensia María Luisa Noroña Quezada (rúbrica), Enrique Ochoa Reza (rúbrica), Juan Ortiz Guarneros (rúbrica), Claudia Pastor Badilla (rúbrica), Carlos Pavón Campos (rúbrica), Soraya Pérez Munguía (rúbrica), Ximena Puente de la Mora (rúbrica), Cruz Juvenal Roa Sánchez (rúbrica), María Sara Rocha Medina, Mariana Rodríguez Mier y Terán (rúbrica), María Lucero Saldaña Pérez (rúbrica), Lourdes Érika Sánchez Martínez (rúbrica), Dulce María Sauri Riancho (rúbrica), Irma María Terán Villalobos (rúbrica), Pedro Pablo Treviño Villarreal (rúbrica), Marcela Guillermina Velasco González (rúbrica), Alfredo Villegas Arreola, Héctor Yunes Landa (rúbrica), Eduardo Zarzosa Sánchez (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 50. DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y EXPIDE LA LEY GENERAL DE PENSIONES, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Los suscritos, diputados federales del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo que se dispone en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I y 77, ambos del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a su consideración la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al inciso b, fracción III, del artículo 50. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y se expide la Ley General de Pensiones**, en materia de generar un **Sistema Nacional de Pensiones**, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

El nueve de noviembre de 1995, el Ejecutivo federal en turno remitió a la Cámara de Diputados la iniciativa de “Ley de Seguro Social”, que reformuló el esquema de pensiones planteado en la Ley de 1973, y que generalizó el sistema de cuentas individuales, que hoy no solo requiere una profunda transformación y un decidido rechazo a su concepción de seguridad social, sino que muestra con toda claridad, que las premisas sobre las que se elaboró el nuevo esquema, distaban de ser realistas, auténticamente garantistas de los derechos sociales y completamente regresivas, todo con el perverso objetivo de garantizar que los cuantiosos recursos que con tanto esfuerzo aportan las y los trabajadores mexicanos y las empresas donde estos laboran, fuesen a parar a manos del gran capital financiero, que contrario a lo argüido en la iniciativa de tal reforma, no buscan ni buscaran el beneficio de las y los trabajadores, sino que están y estarán por apropiarse de la riqueza generada sobre los hombros de las mujeres y hombres que todos los días salen a trabajar, con el objetivo de mejorar sus condiciones materiales, de hacerse de un mayor bienestar colectivo y de contribuir para que como país salgamos adelante.

La iniciativa de 1995 presentaba los siguientes argumentos y consideraciones, que respaldaban en opinión del Ejecutivo federal, las razones de peso para impul-

sar tales modificaciones, no solo en lo financiero, sino también sobre la concepción de cómo debe regirse la Seguridad Social en nuestro país, y las cuáles son de suma importancia traer a la discusión actual, para contextualizar la necesidad imperante de su modificación:

...

A pesar de sus realizaciones se debe reconocer que para construir el sistema de seguridad social que requieren hoy los mexicanos y necesitará México en el Siglo XXI, es indispensable corregir deficiencias, superar limitaciones y sentar bases sólidas para que la seguridad social sea, en mayor medida, la vía por la cual avancemos hacia la eficacia plena de los derechos sociales.

Por ello, la obligación estatal de contribuir de manera más efectiva al desarrollo nacional, a la generación del ahorro interno y al crecimiento del empleo, coincide con la necesidad de enfrentar las complejas circunstancias y de **resolver urgentemente la crítica situación financiera por la que atraviesa el instituto; de adecuarse al cambio demográfico; de responder a las crecientes demandas de mayor eficiencia en el uso de los cuantiosos recursos que se le confían para convertirlos en servicios y prestaciones y de superar insuficiencias con la firme voluntad de dar plena vigencia a sus principios y filosofía originales de la seguridad social.** Todo esto hace impostergable emprender los cambios indispensables para fortalecer al instituto y darle viabilidad en el largo plazo, acrecentar su capacidad de dar mayor protección, mejorar la calidad, eficiencia y oportunidad en el otorgamiento de servicios de salud, así como garantizar prestaciones sociales adecuadas y pensiones justas.

...

Hemos empezado a vivir un proceso **de transición demográfica consistente en que ha aumentado la esperanza de vida y paulatinamente han disminuido las tasas de natalidad y mortalidad**, teniendo por resultado el crecimiento de la población y de la edad promedio de ésta, lo cual se agudiza en aquella que tiene derecho a la seguridad social.

**El aumento en la esperanza de vida implica que más gente llega a la edad de retiro y que el nú-**

**mero de años durante los cuales se paga una pensión se incrementa sustancialmente, prolongándose el tiempo en el que se ofrece la atención médica respectiva, precisamente en la edad en que resulta más necesaria y también más costosa.**

Derivado de lo anterior se ha generado un incremento considerable en la tasa de crecimiento anual de los pensionados, que en promedio es del 7 por ciento, en contraposición con la de los asegurados, razón por la cual el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, enfrenta serios problemas de desfinanciamiento que se incrementarán de manera progresiva de continuar las condiciones actuales.

...

Todo lo anteriormente descrito ha colocado al IMSS en una difícil situación financiera, que de no tomar las medidas necesarias con oportunidad, lo llevaría a poner en entredicho el cumplimiento de las obligaciones del ramo de la IVCAM [Invalidez, vejez, cesantía y Muerte] en perjuicio de millones de mexicanos. **El costo fiscal de la iniciativa que se propone, como se verá más adelante, es menor que el costo que se tendría que cubrir de no realizar modificaciones.** Si bien el pasivo contingente del IMSS es de largo plazo, sus efectos empezarían a sentirse en los próximos años. Aún con las proyecciones más optimistas en cuanto al crecimiento del empleo y el salario y utilizando la información de los registros de cotizantes del IMSS, **se tiene previsto que para el año de 1999 los egresos de la IVCAM superarán a sus ingresos; es decir, las cuotas que por este ramo están cubriendo los trabajadores en activo no alcanzarán para pagar la nómina de pensionados.** Ante tal situación se recurriría al uso de la reserva que es mínima, la cual se agotaría en dos años. Este déficit crecería rápidamente año con año. Las consecuencias de ello serían irreversibles propiciando efectos sociales inaceptables. **Además de la preocupante situación financiera del ramo, el actual sistema de pensiones presenta elementos de iniquidad.** Es así como nos encontramos en la peor de las circunstancias: un sistema inviable financieramente que no ha otorgado pensiones dignas y que por sí mismo es incapaz de garantizar las prestaciones a que por ley tienen derecho los pensionados y cotizantes actuales,

además de que presenta problemas de injusticia, principalmente en contra de los trabajadores de más bajos ingresos.

**Uno de los mayores retos para la seguridad social en México ha sido desde siempre brindar protección a toda la población.** En este sentido es importante considerar que a los diferentes regímenes de seguridad social en el país, es decir, al IMSS, ISSSTE, ISSFAM, etcétera, únicamente cotizan el 35 por ciento de la población ocupada (incluyendo en ésta a los trabajadores no asalariados o por cuenta propia), por lo que aún **nos encontramos alejados del ideal de universalidad que siempre ha sostenido la seguridad social mexicana.**

A fin de poder incrementar la cobertura sobre bases sólidas es imperativo introducir modificaciones a la actual legislación que rige al IMSS, ya que **numerosos grupos sociales no cuentan en la actualidad con la posibilidad de integrarse a los beneficios que esta institución otorga a sus derechohabientes, por formar parte de la economía informal o bien percibir remuneraciones no salariales.**

**No puede pasar inadvertido el hecho de que las contribuciones y la cobertura de la seguridad social están directamente vinculadas a la situación del empleo y los salarios.** Cuando disminuye el empleo formal se reduce la cobertura y bajan los ingresos del Instituto. La recaudación, al estar ligada a los salarios y no al costo de los servicios, depende considerablemente de la evolución de éstos, por lo que en épocas en que los salarios no crecen en términos reales, los ingresos institucionales disminuyen y es en esos tiempos de adversidad cuando la demanda de servicios aumenta.

...

Indudablemente **dicha propuesta refleja una demanda de partes representativas de la sociedad** y por lo tanto se constituye en fuente real de derecho que debemos considerar, ya que **cuenta con un sustento evidente entre los responsables y destinatarios de los cambios, que con la nueva legislación se pueden generar en caso de ser aprobada.**

...se presenta a la elevada consideración del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa de

ley, que **hace explícitas las expectativas y exigencias que han planteado los trabajadores y empresarios respecto al futuro del Instituto Mexicano del Seguro Social.**

La iniciativa que propone el Ejecutivo Federal a mi cargo plantea una nueva Ley del Seguro Social que permita al IMSS transformarse para superar la delicada situación que enfrenta, brindar mayor protección, elevar la calidad de sus servicios, ampliar su cobertura y mejorar las condiciones en que se otorgan las prestaciones. Ante todo, se busca fortalecer el carácter amplio, integral y social del Instituto Mexicano del Seguro Social. **Uno de los propósitos de la nueva ley es que el IMSS trascienda más allá de la protección a los trabajadores actuales y dé apoyo a las empresas ya establecidas, para promover activamente la generación de empleos y el crecimiento económico.** Reconociendo la magnitud de los recursos que maneja y los efectos de su regulación en el mercado de trabajo, el instituto debe contribuir a incrementar el ahorro interno y promover con decisión la creación de nuevas fuentes de trabajo. **Sin empleo no tiene sustento la seguridad social. Seguridad social y empleo son conceptos permanentemente vinculados y es por ello que el crecimiento de este último es propósito central de esta iniciativa.**

...

Uno de los ramos de seguro de mayor trascendencia del IMSS, por la cantidad de recursos que maneja y el impacto social que tiene, es el **relativo a la invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte (IVCM)**, que comprende lo referente a las pensiones en estos rubros. No obstante que en la actualidad este ramo beneficia a más de 1 millón 200 mil mexicanos, es necesario reconocer, como ya se ha señalado, que **el 90 por ciento de ellos sólo reciben la cuantía mínima; presenta esquemas de inequidad;** además de que el ramo tiene un severo y evidente problema de inviabilidad financiera.

**Esta problemática hace imprescindible un cambio en el sistema de pensiones** que, conservando los principios de solidaridad y redistribución del ingreso y fortaleciendo la participación del Estado, garantice pensiones con la debida sustentabilidad financiera, haciéndolas inmunes a los efectos de la

inflación y, al mismo tiempo, utilizando los recursos es como ahorro interno disponible, para la creciente generación de empleos.

Cabe resaltar que **la propuesta** de reforma a este seguro que a continuación se describe, **recoge los planteamientos que me hicieron llegar obreros y empresarios para el fortalecimiento y modernización de la seguridad social.** En estos se consideró la conveniencia de crear **un nuevo sistema de pensiones más equitativo y transparente, con un claro sentido social a través de la constitución de una cuenta individual para el retiro de cada uno de los trabajadores. Los recursos de cada cuenta individual serían propiedad del trabajador, garantizando la generación de rendimientos atractivos para ellos, así como el que se respete los derechos adquiridos.** De esta manera se podrán hacer plenamente compatibles los objetivos de mayor justicia en las pensiones con la formación de ahorro interno tan necesario para el país.

**Se propone que el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte sea dividida en dos seguros, de conformidad con la naturaleza propia de los riesgos o situaciones a cubrir...**

El seguro de invalidez y vida establecido en la presente iniciativa de ley, cubrirá dos riesgos a los que está expuesta una persona durante su vida laboral activa: accidentes o enfermedades no profesionales que le impidan al trabajador desempeñar su labor de tal manera que le permita contar con un ingreso similar al que tenía con anterioridad y por otra parte, la debida protección a los familiares y beneficiarios en caso de la muerte del asegurado.

Por su parte, el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, es típicamente provisional; más que proteger ante una contingencia, busca prever ante el futuro a efecto de que un trabajador al cumplir un proceso natural de su existencia, como es la vejez, tenga la certeza de vivir de manera digna y decorosa. De la misma forma, este seguro considera las previsiones necesarias para dar protección al trabajador en caso de que quede cesante a partir de los 60 años.

...la normatividad que se propone para el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, busca

otorgar pensiones más dignas; contar con un sistema transparente en el que **el trabajador, al ser propietario de los recursos de su cuenta individual para el retiro, nunca pierda las aportaciones hechas por él mismo, así como las que en su favor hizo su patrón y el gobierno; evitar que la inflación afecte el monto real de su pensión; que ésta sea reflejo de su esfuerzo en concordancia con toda su carrera laboral y que existan mayores elementos redistributivos de tal manera que se beneficie más a quienes menos tienen.** La nueva estructuración de este seguro, tal como se propone, contribuye a estimular permanentemente el ahorro personal y familiar.

...

**Si bien las 1 mil 250 semanas representan un incremento en el tiempo de espera con respecto al actual, su ampliación responde a lo siguiente: el promedio de duración de la vida laboral activa de un trabajador se ha venido incrementando y ya es superior a los 35 años,** no obstante, las anteriores modificaciones a la ley han reducido los tiempos de espera, lo cual, además de costoso, resulta injusto. Lo anterior se presta también a una conducta evasora de modo que un número creciente de asegurados cotiza un periodo mínimo obteniendo los mismos beneficios que los que cotizan por más tiempo, lo que representa una **iniquidad.**

**Cabe señalar, por ejemplo, que el 15 por ciento de las pensiones que el instituto otorgó durante 1994 fueron a trabajadores que cotizaron exactamente 500 semanas, lo cual revela que el sistema actual induce a una evasión que perjudica a todos, muy especialmente a quienes aportaron en apego a la legalidad toda su carrera laboral.** Este es un caso muy claro de lo que podríamos denominar como "**solidaridad regresiva**". Por otra parte, existen innumerables casos de trabajadores que cotizaron superando ampliamente el requisito de tiempo de espera y no llegaron con un trabajo asalariado a la edad de 60 ó 65 años; en estos supuestos los trabajadores no reciben una pensión y en cambio pierden todo lo cotizado, aun con el sistema de conservación de derechos establecidos.

En el sistema que se propone en la presente iniciativa, aquellos trabajadores que no alcancen a coti-

zar las 1 mil 250 semanas señaladas **nunca pierden los recursos de sus cuentas**, teniendo derecho a acceder a ellos al momento del retiro o en los supuestos que establece la iniciativa. **Con esto se garantizan los derechos de propiedad y se evita caer en una injusticia como la del sistema vigente de la IVCM**, donde aquellos trabajadores, que como ya se especificó, que no alcancen pensión pierden todas sus aportaciones. Es importante destacar, que como propuesta de esta iniciativa, aquellos que no alcancen a cubrir las 1 mil 250 semanas de cotización, pero sí sobrepasan las 750 semanas, tendrán derecho a recibir a partir del momento de su retiro y hasta su fallecimiento, la atención médica que brinda el seguro de enfermedades y maternidad sin necesidad de hacer alguna contribución adicional.

....

**Este sistema de pensiones entraña mayor justicia que el vigente, ya que las aportaciones derivadas del esfuerzo personal nunca se pierden; la pensión que se alcanza reconoce claramente la trayectoria laboral; se abre para el trabajador la oportunidad de obtener ganancias reales en su cuenta individual con lo cual se incrementa el monto de su pensión; además es de destacarse la mayor participación del gobierno federal en beneficio de los asegurados de más bajos ingresos. Para garantizar el mejor y más eficiente manejo de las cuentas individuales para el retiro y hacer posible que éstas alcancen montos aún mayores, los recursos serán operados por administradoras de fondos para el retiro (Afore), las cuales serán de giro exclusivo.**

Es de subrayarse que el Estado, a través del IMSS, **fiscalizará el cumplimiento del pago de las aportaciones a cada cuenta, en tanto que las autoridades financieras supervisarán estrictamente la solvencia de las sociedades de inversión, garantizándose así el buen manejo de los fondos, en los términos de las leyes respectivas.**

El sistema propuesto prevé que los trabajadores puedan hacer aportaciones adicionales a su cuenta individual en una subcuenta específica, con el propósito de incrementar su pensión al momento de retirarse y de esta forma estimular el ahorro. Tales

aportaciones serán deducibles de impuestos en los términos de las leyes fiscales respectivas.

En la iniciativa se establece que cuando el trabajador cumpla la edad y condiciones necesarias para disfrutar de una pensión, podrá destinar los recursos de su cuenta individual a la contratación, con una aseguradora, de una renta vitalicia en su favor y de sus beneficiarios, lo que les garantizará un cierto nivel de ingresos constantes. Otra opción consiste en la de ajustarse a un plan de retiros programados, con el cual se dividirían los recursos depositados en su cuenta individual entre el número de años que en promedio estén calculados, por la autoridad correspondiente, respecto a la esperanza de vida, así como a los tiempos a que se tenga derecho para el disfrute de la pensión por parte de los beneficiarios. Si un trabajador con el monto de su cuenta individual no alcanza a financiar una pensión igual o superior a la de la pensión garantizada, entonces se deberá acoger al sistema de retiros programados en el que se aplica la garantía del Estado para el disfrute de una pensión mínima.

...

Para garantizar los derechos de los pensionados y cotizantes actuales, la iniciativa propone **un esquema de transición con el compromiso de que ningún trabajador pierda sus derechos adquiridos y que por el contrario, todos estén en posibilidades de ganar bajo el nuevo sistema.** En lo que toca a los trabajadores ya pensionados por vejez o cesantía, que suman 460 mil, continuarán recibiendo sus pensiones amparadas por la ley vigente, mismas que serán cubiertas, como hasta ahora, por el Instituto Mexicano del Seguro Social, las que a partir de la entrada en vigor de la ley, cuya iniciativa se propone, quedarán financiadas con recursos provenientes del Gobierno Federal. De esta forma **están garantizadas las pensiones de los trabajadores ya retirados, mismas que se actualizarán conforme a los incrementos del salario mínimo general del Distrito Federal tal y como está previsto en la ley vigente.**

Con respecto a los trabajadores que aún se encuentran en activo, todos empezarán a cotizar en el nuevo sistema y al llegar a la edad de pensionarse (a partir de los 60 años por cesantía en edad avanzada o 65 años por vejez), se les estimará la pensión a la

que tienen derecho en el nuevo sistema y a la que habrían tenido derecho de haber seguido cotizando en el sistema vigente la (IVCM más SAR podrá). **El trabajador optar por la que más le beneficie.** De esta forma se consigue que todos los trabajadores que hoy se encuentran activos tendrán cuando menos los beneficios del actual sistema, pudiendo mejorarlos con la reforma.

...

**El costo anual de la reforma a la IVCM se estima, con la información disponible, que podría ser equivalente durante los primeros 10 años, a 0.4 por ciento del PIB; en los años subsiguientes se incrementaría gradualmente hasta llegar a un máximo de 0.8 por ciento del PIB; estabilizándose en el largo plazo en 0.2 por ciento del mismo producto.** Estas cantidades son inferiores a las erogaciones que se tendrían que hacer año con año de no efectuar los cambios propuestos. Por otra parte, se proponen algunas medidas para garantizar la viabilidad de largo plazo del sistema, en beneficio de los cotizantes. **Se tiene considerado incrementar la edad mínima de retiro un mes por año durante 24 años a partir del año 2006, de tal forma que no se afecte a los trabajadores que están próximos a pensionarse en los siguientes 10 años.** El requisito de edad para tener derecho a pensión por cesantía en edad avanzada y vejez ha permanecido constante desde la ley de 1943, debiendo modificarse en concordancia con el mayor tiempo de vida laboral activa del trabajador, así como con el incremento en la esperanza de vida de los mexicanos.

**El sistema propuesto es más eficiente y preserva los principios sociales de la seguridad social; utiliza las ventajas de los mercados financieros para mejorar las pensiones de los trabajadores y le da viabilidad al seguro, así como mejores oportunidades a toda la población.**

De esta manera, los mexicanos contaremos con un porvenir más promisorio, que nos permita otorgar pensiones más dignas para las actuales y futuras generaciones, a la vez que se podrá contar con una importante fuente de financiamiento para el desarrollo integral que requiere nuestro país.

...

**La seguridad social a la que aspiramos, es más solidaria y redistributiva porque: en vejez y cesantía establece bases más sólidas y equitativas para un sistema previsional que permita enfrentar con dignidad y justicia el futuro; porque termina con la solidaridad regresiva del actual sistema, donde los trabajadores, en su mayoría de bajos ingresos, que no continúe laborando hasta los 65 años subsidian a los que sí alcanzan tal situación; donde los apegados a la legalidad subsidian a los que no lo hacen; donde las mujeres que no alcanzan una pensión subsidian a los que si lo hacen; donde los que trabajan más financian a los que trabajan menos tiempo; donde el gobierno contribuye más con los de más altos ingresos.**

El sistema de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez propuesto es solidario y redistribuidor porque mantiene una cuota proporcional al salario **donde aporta más el que más gana;** porque patrones y Gobierno aportan más que el trabajador; porque **el gobierno aporta una cuota social que beneficia proporcionalmente más a quien gana menos;** porque todos, independientemente del monto cotizado, tienen derecho al mismo servicio médico; por que **el Estado garantiza una pensión mínima que beneficia a los de ingresos más bajos;** porque esta pensión se actualiza conforme se incrementa el índice nacional de precios al consumidor y porque **ni el trabajador ni sus beneficiarios pierden, bajo ninguna circunstancia,** el fondo que se ha acumulado.

**Esta propuesta fortalece el carácter público de la seguridad social, porque aumenta considerablemente la participación del Estado;** porque se amplía la accesibilidad para la sociedad; porque se conserva la administración tripartita del Gobierno, los obreros y los patrones y porque se fortalecen las prestaciones sociales en beneficio de millones de mexicanos.<sup>1</sup>

A la luz de la discusión actual, no solo es evidente que lo planteado en dicha reforma ha sido totalmente contrario a los resultados que hemos observado, dejando de manifiesto que su modificación es imperante y necesaria.

Como se revela en el estudio “Vejez y Pensiones en México, “48 por ciento de esa población adulta mayor que aún trabaja no cotiza, ni cotizó, a ningún instituto



de seguridad social. Es decir, el retiro laboral en México no es sinónimo de pensión para muchos; de hecho, para algunas personas adultas mayores el retiro no es una opción toda vez que requieren continuar generando ingresos. Por ejemplo, se estima que 85 por ciento de las personas mayores que aún trabajan no cuentan con ningún tipo de pensión ni con asistencias mediante programas de ayudas estatales y federales destinados a personas de edad avanzada”<sup>2</sup>

Es decir “la mayoría de la población que se incorporó al mercado laboral a partir de 1998 no tendrá los recursos necesarios para hacer frente a su retiro, y es muy factible que puedan caer en situación de pobreza si no cuentan con otra fuente de ingresos o transferencias”.<sup>3</sup>

Y la necesidad de reformar el sistema, no solo es una cuestión de buscar o no que el Estado incida en mayor proporción en la calidad de vida de sus ciudadanos, y el garantizar la plena vigencia de sus derechos por encima de su condición laboral. El tema, como se documenta en la “Encuesta sobre la Viabilidad de la Modificación del Esquema de Pensiones” realizada en 2018, es una auténtica exigencia ciudadana, pues “9 de cada 10 entrevistados consideró necesario actualizar o cambiar el Sistema de Ahorro para el Retiro, a la par que 4 de cada 10 entrevistados, consideró que es un sistema obsoleto / viejo. Destacando que 6 de cada 10 entrevistados muestra optimismo en la proyección de que se van a alcanzar los concesos necesarios para realizar reformas y cambiar el Sistema de Ahorro para el Retiro”.<sup>4</sup>

Asimismo, se ha generado una gran cantidad de evidencia que muestra los retos a los que nos enfrentamos, y a los cuales estamos demandados a atender, y que no solo revelan las dificultades que implica legislar en la materia, sino que vuelven a poner en la discusión pública, que no existe solo una alternativa, ni mucho menos una única visión de cuál debe ser la orientación sobre la que debe reformarse el sistema.

Si bien, hay un consenso sobre los aspectos medulares que deben tomarse en consideración, hay una serie de alternativas que buscan profundizar en mayor o menor medida el sistema actual, a la par de otras que luchan por dar marcha atrás al esquema de contribución definida. Para muestra las siguientes propuestas que se han dado a conocer:

## Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México (2016)<sup>5</sup>

El sistema de contribución definida de cuentas individuales adoptado en la década de 1990 ha tenido éxito en cuanto a que ha aumentado la capacidad de la economía mexicana para financiar las pensiones.

<p>• El proceso de transición del sistema “antiguo” al “nuevo”:</p>	<p>La fórmula de BD (Beneficio Definido) del sistema antiguo otorga un beneficio pensionero que no corresponde con el fondo de las contribuciones, ya que es mucho mayor de lo que los ahorros acumulados pueden otorgar.</p> <p>No es de sorprender que una gran mayoría de las personas que se jubilaron desde 1997 digan a cobrir sus beneficios pensionarios conforme a la antigua fórmula de BD. Esto plantea una serie de problemas.</p> <p>El periodo de transición prolongado significa que seguirá sintiéndose la presión en las finanzas públicas durante un periodo largo, aun cuando se han reducido considerablemente las obligaciones pensionarias implícitas para los trabajadores “generación posttransición”.</p> <p>Como resultado de los incumplimientos, no hay preocupación clara de propiedad sobre la cuenta individual del fondo de pensiones (AFOR) en los cotizantes que empezaron a contribuir antes de 1997, ya que muchos de ellos limitarán por escasez la pensión de BD.</p> <p>La reforma creó enormes desigualdades entre los trabajadores “generación transición” que pueden optar por el antiguo sistema y quienes ingresaron después de 1997.</p>	
<p>• El nivel de las contribuciones obligatorias:</p>	<p>Las contribuciones al sistema son demasiado bajas para garantizar beneficios pensionarios de más de 50% del salario final. Según los cálculos de la OCDE, una tasa de contribución de 6.5% en el mejor de los casos, puede llevar a una tasa de reemplazo de apenas 26% para el trabajador promedio.</p> <p>Ya que las tasas de reemplazo previstas para los nuevos cotizantes son bajas, aun para los trabajadores de carrera laboral completa, debido a que la tasa de contribución obligatoria es baja, la confianza en el nuevo sistema se ve menoscabada a pesar de la equidad actuarial. Esta sensación se acentúa debido a la escasa educación financiera de la población. En la comparación entre países, las tasas de reemplazo proyectadas para México son las más bajas de acuerdo con el modelo pensionario de la OCDE.</p>	<p>Se puede lograr una tasa de reemplazo de 50% con una probabilidad de 75 a 90%, aportando en promedio de 13 a 18% durante 40 años. Por lo tanto, el estudio recomienda incrementar la tasa de contribución o cotización obligatoria pero de manera gradual. Esto aumento podría vincularse a aumentos salariales, de tal manera que el trabajador no vea reducido su ingreso disponible.</p>
<p>• La red de protección social a la vejez (pensiones sociales):</p>		<p>El estudio propone incrementar el nivel de beneficios no contributivos a fin de erradicar la pobreza en la vejez. Además, subraya la importancia del nexo entre la pensión social no contributiva (Pensión para Adultos Mayores) y la Pensión Mínima Garantizada. Asimismo, recomienda mejorar la coordinación de los programas de protección social entre los diferentes</p>

<p>• La fragmentación del sistema de pensiones:</p>	<p>Debido a que tenemos dos sistemas principales y muy diferentes, obligatorios y contributivos, administrados por el IMSS (Instituto Mexicano de Seguro Social) y el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), que cubren a los trabajadores del sector privado y del sector público, respectivamente.</p> <p>En general, dependiendo de la fuente de los datos, entre 40 y 45% de la población económicamente activa está cubierta por los principales sistemas contributivos: 31-32% por el IMSS, 5-6% por el ISSSTE y 3-6% por los gobiernos estatales, los municipios, las universidades públicas y las empresas estatales. (Ortogo et al., 2014; AMIS, 2014). Mas allá de su impacto directo en las finanzas públicas, esta fragmentación es un obstáculo para la administración óptima del sistema global, para la transparencia, la equidad y la movilidad laboral eficiente.</p> <p>La fragmentación del sistema mexicano de pensiones está profundamente arraigada y rebasa con mucho las notables diferencias entre los regímenes del IMSS y del ISSSTE, los distintos grupos de trabajadores reciben un trato muy diferente desde el punto de vista de los requisitos y beneficios del retiro. Los regímenes especiales incluyen el de las Fuerzas Armadas, la petroliera PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el propio IMSS para sus empleados (Imss-ep), los maestros, los ministros (por ejemplo, la Suprema Corte) y el Consejo de la Judicatura Federal), el banco central y las instituciones de la banca de desarrollo, los cuales son entidades de la administración pública federal.</p> <p>Algunos gobiernos locales de los 31 estados soberanos, un Distrito Federal, alrededor de 2,450 municipios, y de los 55 universidades públicas, tienen sus propios esquemas de pensiones, sobre todo del tipo de BD, sin portabilidad de derechos entre ellos. En particular, no hay interacción entre los sistemas locales y el federal. Según la Auditoría Superior, hay más de 250 esquemas de pensiones identificados, ya sea directamente operados o subastados por el gobierno federal (Iapen, 2012), y poco se sabe de lo que está pasando en los municipios chicos. La mayoría conoce de un sistema de pensiones formal, y las obligaciones de pensiones para los empleados municipales se pagan con gasto corriente (código, 2013). Entre los 2,450 municipios, se estima que unos 1,100 tienen su propio esquema.</p> <p>Adicionalmente, en el sistema reformado, los trabajadores del sector público seguirán beneficiándose de una pensión de vejez más alta que los trabajadores del sector privado con el mismo salario y duración de la carrera laboral, debido a las tasas de contribución más altas, más allá del diferencial en la PMS. Esto no solo es fuente de desigualdad entre los dos grupos de trabajadores sino que también constituye un obstáculo para la movilidad laboral entre los sectores público y privado. Estas diferencias en los beneficios pensionarios previstos se exacerban</p>	<p>niveles de gobierno, condicionando la política de transiciones a los gobiernos locales a la adopción del esquema nacional.</p>
---	--	---

por el generoso esquema de contribución compartida gubernamental, el "ahorro solidario", que esta a disposición de los trabajadores del sector público, los empleados aportan voluntariamente entre 1 y 2% de sus ingresos y por cada peso cotizado, el gobierno agrega 3.25 pesos.<sup>5</sup> Contribuir a esto eleva la tasa de remplazo proyectada en alrededor de 30 puntos porcentuales para el trabajador que gana un sueldo promedio en el sector público.

- El estudio también destaca la baja densidad de contribución resultante de la informalidad como otro reto importante al que se enfrenta el sistema mexicano de pensiones.

#### Consideraciones Generales

- El documento no reconoce que México está más avanzado en un diseño adecuado de su sistema de pensiones que la mayoría de los países de la OCDE.
- Su tono crítico está fuera de contexto de la realidad en México. Por ejemplo, sus conclusiones apuntan a que nuestro sistema de pensiones del sector privado requiere cambios estructurales.
- Varias de sus propuestas solo hacen referencia a esquemas que se han adoptado en otros países, es decir un tipo de adopción de "buenas prácticas". No incluyen algunos aspectos específicos de México como pueden ser las aportaciones al Infonavit.
- Además, en la mayoría de estas propuestas no se presenta un análisis de contexto que considere la arquitectura de nuestro Sistema de Pensiones y sus realidades.

#### Recomendaciones puntuales

1. Segregar de la cuota de 5% al Infonavit, 4.5 puntos porcentuales para el fondo de retiro en las Afores.
2. Aumentar gradualmente la edad de jubilación a 67 años, y a partir de 2020 introducir un ajuste automático para que al momento de la jubilación la esperanza promedio de vida de los jubilados sea de 15 años.
3. Introducir un seguro complementario de supervivencia arriba de dicha esperanza de vida al momento de la edad de jubilación, pagado del fondo constitutivo de la pensión.
4. Pagar la pensión del régimen de transición en función del promedio de número de salarios mínimos cotizados desde 1997, o mejor, de las contribuciones expresadas en UDIS desde 1997.
5. Incluir en el régimen de contribución a las personas físicas que perciben honorarios, comisiones e ingresos por actividad empresarial. Esta sería una reforma trascendental para ampliar la cobertura y reducir la presión de gasto público futuro.

## FUNDEF (2016) Comentarios al Documento de la OCDE sobre el Sistema de Pensiones en México<sup>6</sup>

### Consideraciones Generales

- El documento no reconoce que México está más avanzado en un diseño adecuado de su sistema de pensiones que la mayoría de los países de la OCDE.
  - Su tono crítico está fuera de contexto de la realidad en México. Por ejemplo, sus conclusiones apuntan a que nuestro sistema de pensiones del sector privado requiere cambios estructurales.
  - Varias de sus propuestas solo hacen referencia a esquemas que se han adoptado en otros países, es decir un tipo de adopción de "buenas prácticas". No incluyen algunos aspectos específicos de México como pueden ser las aportaciones al Infonavit.
  - Además, en la mayoría de estas propuestas no se presenta un análisis de contexto que considere la arquitectura de nuestro Sistema de Pensiones y sus realidades.

### Recomendaciones puntuales

1. Segregar de la cuota de 5 por ciento al Infonavit, 4.5 puntos porcentuales para el fondo de retiro en las Afores.

2. Aumentar gradualmente la edad de jubilación a 67 años, y a partir de 2020 introducir un ajuste automático para que al momento de la jubilación la esperanza promedio de vida de los jubilados sea de 15 años.

3. Introducir un seguro complementario de supervivencia arriba de dicha esperanza de vida al momento de la edad de jubilación, pagado del fondo constitutivo de la pensión.

4. Pagar la pensión del régimen de transición en función del promedio de número de salarios mínimos cotizados desde 1997, o mejor, de las contribuciones expresadas en UDIS desde 1997.

5. Incluir en el régimen de contribución a las personas físicas que perciben honorarios, comisiones e ingresos por actividad empresarial. Esta sería una reforma trascendental para ampliar la cobertura y reducir la presión de gasto público futuro.

## Banco Interamericano de Desarrollo (2019) Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo. Nota técnica número IDB-TN-1651.<sup>7</sup>

Las reformas pensionarias que comenzaron a implementarse en México durante los noventa han consolidado un sistema de capitalización individual. Este sistema funciona con una plataforma operativa que no ha tenido fallas sistémicas y con el cual los recursos individualizados de los trabajadores se han salvaguardado, protegiendo los derechos de propiedad de sus ahorros. Además, el sistema ha contribuido con una mayor estabilidad macroeconómica, la profundización del mercado de capitales y a financiar inversiones productivas de largo plazo.

Sin embargo, pese a sus logros, el sistema pensional mexicano enfrenta desafíos muy importantes, dado el **rápido envejecimiento demográfico, las características del mercado laboral y las deficiencias del diseño institucional de los sistemas de pensiones que coexisten hoy en día.**

<p><b>Diseño y funcionamiento institucional</b></p>	<p>Los sistemas de pensiones en México no tienen una estructura única que los supervise. Cada uno de los subsistemas cuenta con su propia regulación, lo que dificulta la portabilidad y la regulación. Cada uno de los sistemas y subsistemas de pensiones, tanto contributivos como no contributivos, están regidos por sus propias reglas y leyes, sin que exista un ente rector que coordine el funcionamiento en su conjunto. Distintas instituciones tienen a su cargo funciones de regulación, focalización y administración y pago de pensiones. Lo dice México no cuenta con un sistema nacional de pensiones, y cada sistema está fragmentado de acuerdo con los sistemas de seguridad social del IMSS, ISSSTIL, Fuerzas Armadas e instituciones estatales, empresas productivas del estado y de los sistemas no contributivos estatales y federal. La consecuencia no existe una visión integral de cobertura durante la vejez en el país.</p> <p>Las autoridades honorarias no cuentan con información clara, precisa y transparente sobre cada sistema de pensiones en el país. No existe certeza sobre el monto total que las pensionadas contributivas y no contributivas reciben, cuáles son los requisitos de elegibilidad, en su mayoría son mecanismos de manutención o fiscalización, cobertura desigual y los costos fiscales no están disponibles de una manera unificada para la mayor parte de los instituciones involucradas en el sistema pensional. La SHCP ha ido recopilando información sobre el estado que guardan los sistemas de pensiones. Sin embargo, esta información no incluye varios sistemas estatales, municipales y de universidades públicas, que no se encuentran funcionando y han requerido mayores recursos fiscales en el tiempo.</p>	<p>Considerar una ley marco que establezca criterios que todos los programas de pensiones del país deben de cumplir, y que permita la integración o coordinación de los distintos pilares y subsistemas. Esta ley marco podría establecer el derecho universal a la pensión para adultos mayores con el objetivo de asegurar el suficiente financiamiento para cumplir con esta garantía.</p> <p>Generar sistemas de información apropiados y crear responsabilidades informas en cada uno de los instituciones involucradas en la administración de pensiones que permitan homogeneizar procesos, facilitar la portabilidad y reducir costos. Instaurar mecanismos de supervisión y medición de cuentas de todos los regímenes de beneficio definido para transparentarlos.</p>
<p><b>Cobertura del sistema de pensiones</b></p>	<p>Una muestra de los trabajadores de México refieren a algunos de los sistemas contributivos de pensiones. De acuerdo con los datos del Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del ILO, los trabajadores miembros de todos los niveles de ingresos poseen un nivel de contribuciones muy bajas, siendo el promedio general de 2016, mientras que para toda la región este promedio es de 47%. La diversidad de sistemas existentes y la dificultad que se tiene para su portabilidad hace que el problema se agrave conforme pasa el tiempo, pues la gran mayoría de los trabajadores no cumplen con los semestres de contribución requeridos por cada sistema. Con ello, más del cincuenta por ciento de los mayores de 65 años tendrán como fuentes de ingresos los sistemas no contributivos, activos propios u transferencias familiares.</p> <p>Ante la baja cobertura de los sistemas contributivos, los programas no contributivos han tenido una expansión importante durante las últimas dos décadas. Con ello se ha logrado que 75% de los adultos mayores cuenten con una pensión. En 2012 apenas 12% de la población en edad de retiro</p>	<p>Mejorar el diseño de los beneficios para lograr una expansión efectiva del pilar no contributivo y su integración en el pilar contributivo. Si se logra tal integración, sería posible aumentar las pensiones netas de la población, reducir los costos de administración de los sistemas, obtener un ahorro importante de recursos fiscales y disminuir los incentivos perversos del mercado laboral. Esta reorganización de pilares podría hacerse de tal manera que las entidades federativas pudieran proporcionar sus propios subsidios adicionales a sus habitantes, pero de manera complementaria al subsidio federal, y sujetos a los mismos principios de integralidad y sostenibilidad financiera.</p>
<p><b>Sostenibilidad</b></p>	<p>coincide con algún tipo de pensión contributiva, y solo 4% con una no contributiva. La expansión de los sistemas ha permitido que en 2016 se tuviera una cobertura de más del 75%, principalmente por la cobertura que han tenido los programas no contributivos.</p> <p>Uada las condiciones del mercado laboral mexicano, los cambios en el funcionamiento de los sistemas contributivos y la expansión de los sistemas no contributivos, es de esperarse que la mayoría de quienes cotizan al menos una semana al régimen de reparto decidan retirarse en ese sistema, mientras que la generación que probablemente no alcanza una pensión y déca por cubierta por algún sistema no contributivo. Los elevados niveles de informalidad de México, la informalidad en las contribuciones a la seguridad social y los bajos salarios son los tres razones fundamentales que dificultan el cumplimiento de pensiones en los sistemas contributivos.</p>	<p>tal como propone UCLL (2016) sería recomendable establecer una fecha de corte de los derechos adquiridos del régimen anterior. Lo dice a partir de cierta fecha, un cotizante que no puede acumular nuevos derechos bajo la Ley del IMSS de 1977.</p> <p>Es factible pagar las pensiones de la generación de transición a diez veces el salario mínimo, o 10 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA). Una manera de eliminar cualquier duda sobre este tema sería modificar el artículo transitorio vigésimo quinto de la Ley del IMSS para establecer que el tipo de pensiones para los que recibirán una pensión bajo la Ley de 1973 será diez veces el salario mínimo (o diez veces la UMA).</p>
<p><b>Sostenibilidad</b></p>	<p>La acelerada transición demográfica de México representará uno de los mayores retos del país. El número de personas entre 10 y 14 años de edad por adulto mayor a 15 años pasará de 10.3 en 2010 a 11.4 en 2030.</p> <p>Los beneficios de los dos principales sistemas IMSS e ISSSTIL previos a la reforma son elevados, por lo que se deben otorgar transferencias significativas de recursos fiscales año con año. Se estima que esto siga aumentando hasta 2030, por lo que el sistema federal deberá destinar mayores recursos a sistemas cuya cobertura es muy limitada.</p> <p>Por la falta de adhesión entre el sistema de contribución definido del IMSS, el del ISSSTIL, así como la falta de complementariedad con los sistemas no contributivos, particularmente de los estatales, los costos se multiplican para beneficio de una generación reducida de beneficiarios entre intergeneracionales. Esto genera inequidad, múltiples beneficiarios y bajo cobertura, lo que en el agregado pone el riesgo a las finanzas públicas. La consistencia de los dos regímenes no contributivos y parámetros distintos resulta en inequidades y eventualmente en mayor costo fiscal.</p> <p>El comportamiento de las pensiones de reparto va al alza hasta 2030 y representará un reto fiscal importante. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) afirma que en 2030 se pensionará el último individuo de la generación de transición (Auditoría Superior de la Federación, 2016), lo que indica que este tipo de gasto seguirá aumentando hasta entonces. Así, pasaremos de 3.2% del PIB en 2017 a 2.7% en 2030.</p> <p>La desigualdad generada por los sistemas anteriores está siendo exacerbada por los montos y límites de las pensiones de los sistemas en transición. La reforma a la Ley del Seguro Social incluyó un aumento de los límites de pensiones máximas y montos de contribución, los cuales se incrementaron de 10 a 25 salarios mínimos entre 1997 y 2007. Sin embargo, la ley no fue</p>	<p>apenas llegarían 23% del salario medio del sector formal, lo que equivale a la pensión mínima garantizada por el sistema. Sin embargo, bajo las condiciones actuales del mercado laboral mexicano, es poco factible que los trabajadores alcancen los 1250 semanas de cotización que se estipulan en la ley para alcanzar este beneficio. Con ello la gran mayoría de los trabajadores solo tendrían derecho a retirar las contribuciones netas hechas a la cuenta individual y los rendimientos obtenidos convirtiendo el sistema de pensiones en uno de ahorro al final de la vida laboral, no en uno de pensiones.</p> <p>Una de las principales causas de que las aportaciones voluntarias continúen siendo bajas es que, a diferencia de los esquemas de ahorro obligatorio, en el caso del ahorro voluntario la responsabilidad de la toma de decisiones recae en su totalidad en el individuo.</p> <p>Los sistemas de pensiones vigentes en México están generando desigualdad social, lo cual puede aumentar conforme se retiren quienes optan por el sistema anterior y los nuevos pensiones financiadas con las cuentas individuales.</p> <p>Al aumentar el número de pensionados con los recursos fiscales que se están transfiriendo, se observa que frente al IMSS como el ISSSTE requieren recursos fiscales crecientes que beneficien a un número de personas mucho menor que la pensión no contributiva administrada por la Secretaría de Bienestar. Esta pensión tiene un presupuesto incluso menor al que se requiere para pagar las pensiones de los trabajadores de PEMEX. Estas diferencias se están dando por las diferencias en reglas en cuanto a salario base, base de cotización, tiempo de cotización, prestaciones laborales, entre otras.</p> <p>Si solo nos enfocamos en los sistemas del IMSS e ISSSTE, observamos también problemas de inequidad. Los costos de reemplazo de la generación de reemplazo van a ser menores al 40%, pero la gran mayoría de trabajadores (que cotizan regularmente) las tasas de reemplazo estarán entre el 20 y el 30%. Los razones para estos bajos niveles de pensión son dos. Lo primero: las tasas de contribución (tiempo cotizado con respecto al tiempo potencial) son bajas. Se estima que el 70% de los afiliados al IMSS no llegará a los 25 años de contribución necesaria para ser acreedores de la pensión mínima (CUNAM, 2017). Por otro lado, las tasas de contribución son bajas (1.5% del salario más la cuota social). De los que sean elegibles a una pensión el 70% recibirá la pensión mínima (1 salario mínimo). Esto significa que incluso con elevados rendimientos de contribuciones las tasas de reemplazo no van a ser altas. La tasa de reemplazo estimado para el trabajador con salario medio con una tasa de contribución del 100% será del 44% del último salario y para un trabajador que gana 3 veces el salario medio será aproximadamente del 71% del último salario.</p>

<p><b>Eficiencia y viabilidad del SAR</b></p>	<p>El sistema exhibe costos relativamente altos en una comparación internacional. En los últimos cinco años la comisión implícita anual sobre saldo ha promediado 103 p.p. del fondo administrado. Esta comisión ha ido disminuyendo en el tiempo (desde niveles superiores a 800 p.p. en 1998) pero sigue siendo elevada para estándares internacionales. Las mejores prácticas internacionales ubican las comisiones en el orden de los 25 a 30 puntos base, dependiendo de la sofisticación del estilo de inversión, la liquidez de los activos y del grado de aprovechamiento de las economías asociada a la centralización de flujos en otros costos (IFEQ, 2018).</p> <p>El régimen de inversión del SAR ha mantenido en la dirección correcta desde el inicio del sistema, pero se evidencia que requiere cambios.</p> <p>Sin embargo, actualmente la proporción de deuda gubernamental en el portafolio sigue superando el 50% de las participaciones más altas entre los países de la OCDE. El sesgo por de las inversiones tampoco corresponde a un régimen de inversiones modernas. En particular, el límite de inversiones en el extranjero sigue siendo en 70%. Estas dos características del régimen de inversiones limitan la generación de rendimientos.</p> <p>El régimen de inversiones vigente en el SAR es uno de los más conservadores de América Latina, con la excepción de las inversiones en activos alternativos. México es el único país que explícitamente permite que el 100% de las inversiones en cualquier Sistema se realice en títulos gubernamentales. El sesgo es notable y que México también es el país más restrictivo tanto en deuda local como en renta variable local relativo a sistemas similares.</p> <p>Bajo las condiciones de actuales el sistema de pensiones de contribución definida se convertirá en un esquema de devoluciones, no de pensiones. Las tasas de contribución para pensiones en México se encuentran entre las más bajas de la región. Con este nivel de aportaciones, las tasas de reemplazo</p>	<p>Incrementar las aportaciones y/u reorganizar las vigentes, particularmente la destinada a vivienda. Un incremento de contribuciones netas para las pensiones tiene efectos indirectos sobre el mercado laboral, por lo que se debe analizar con detenimiento el monto base y tiempo de ajuste. Especialmente luego de la universalización de la pensión no contributiva, es utilizar todos los recursos acumulados en las cuentas individuales para la compra de rentas vitalicias. Con ello se disminuye el requisito de semanas de cotización y reduce los trabajadores trasladan la opción de mejorar su nivel pensionario, así que se generan distorsiones en los mercados laborales.</p>
<p><b>Adecuación y equidad</b></p>	<p>apenas llegarían 23% del salario medio del sector formal, lo que equivale a la pensión mínima garantizada por el sistema. Sin embargo, bajo las condiciones actuales del mercado laboral mexicano, es poco factible que los trabajadores alcancen los 1250 semanas de cotización que se estipulan en la ley para alcanzar este beneficio. Con ello la gran mayoría de los trabajadores solo tendrían derecho a retirar las contribuciones netas hechas a la cuenta individual y los rendimientos obtenidos convirtiendo el sistema de pensiones en uno de ahorro al final de la vida laboral, no en uno de pensiones.</p> <p>Una de las principales causas de que las aportaciones voluntarias continúen siendo bajas es que, a diferencia de los esquemas de ahorro obligatorio, en el caso del ahorro voluntario la responsabilidad de la toma de decisiones recae en su totalidad en el individuo.</p> <p>Los sistemas de pensiones vigentes en México están generando desigualdad social, lo cual puede aumentar conforme se retiren quienes optan por el sistema anterior y los nuevos pensiones financiadas con las cuentas individuales.</p> <p>Al aumentar el número de pensionados con los recursos fiscales que se están transfiriendo, se observa que frente al IMSS como el ISSSTE requieren recursos fiscales crecientes que beneficien a un número de personas mucho menor que la pensión no contributiva administrada por la Secretaría de Bienestar. Esta pensión tiene un presupuesto incluso menor al que se requiere para pagar las pensiones de los trabajadores de PEMEX. Estas diferencias se están dando por las diferencias en reglas en cuanto a salario base, base de cotización, tiempo de cotización, prestaciones laborales, entre otras.</p> <p>Si solo nos enfocamos en los sistemas del IMSS e ISSSTE, observamos también problemas de inequidad. Los costos de reemplazo de la generación de reemplazo van a ser menores al 40%, pero la gran mayoría de trabajadores (que cotizan regularmente) las tasas de reemplazo estarán entre el 20 y el 30%. Los razones para estos bajos niveles de pensión son dos. Lo primero: las tasas de contribución (tiempo cotizado con respecto al tiempo potencial) son bajas. Se estima que el 70% de los afiliados al IMSS no llegará a los 25 años de contribución necesaria para ser acreedores de la pensión mínima (CUNAM, 2017). Por otro lado, las tasas de contribución son bajas (1.5% del salario más la cuota social). De los que sean elegibles a una pensión el 70% recibirá la pensión mínima (1 salario mínimo). Esto significa que incluso con elevados rendimientos de contribuciones las tasas de reemplazo no van a ser altas. La tasa de reemplazo estimado para el trabajador con salario medio con una tasa de contribución del 100% será del 44% del último salario y para un trabajador que gana 3 veces el salario medio será aproximadamente del 71% del último salario.</p>	<p>Incrementar las aportaciones y/u reorganizar las vigentes, particularmente la destinada a vivienda. Un incremento de contribuciones netas para las pensiones tiene efectos indirectos sobre el mercado laboral, por lo que se debe analizar con detenimiento el monto base y tiempo de ajuste. Especialmente luego de la universalización de la pensión no contributiva, es utilizar todos los recursos acumulados en las cuentas individuales para la compra de rentas vitalicias. Con ello se disminuye el requisito de semanas de cotización y reduce los trabajadores trasladan la opción de mejorar su nivel pensionario, así que se generan distorsiones en los mercados laborales.</p> <p>Además de la pensión universal como la que se implementará este año, se podrían hacer otras medidas, como cambiar la pensión con los derechos ya adquiridos y los resultados del ahorro generado a partir de la fecha de la reforma. Una posible vía sería hacer un reconocimiento explícito de los derechos adquiridos (buro de beneficiarios) para tener la certeza sobre el valor del pasivo contingente. De esta manera, la discontinuidad de beneficiarios que se tiene actualmente desaparecería.</p> <p>Transferir a sistemas de cuentas nacionales de los principales sistemas de beneficio definido (ISSSTIL, PEMEX, UCL y sistemas subnacionales) con el objetivo de asegurar la sostenibilidad fiscal de los mismos, siempre respetando los derechos adquiridos de los trabajadores.</p>

<p><b>Fragmentación</b></p>	<p>Los esquemas de pensiones públicos tanto ocupacionales como vinculados directamente a la seguridad social de universidades y gobiernos estatales y municipales están en crisis debido a su alta fragmentación y a la falta de una legislación que delimite reglas básicas.</p> <p>La falta de una legislación que fije como norma de referencia para las distintas entidades hace posible que en México existan diversos modelos pensionarios de financiación diferente, más de diez seguros sociales que también ofrecen pensiones por vejez, y un gran número de modelos de pensiones de tipo ocupacional, muchos de los cuales corresponden a empleadores públicos y que evidentemente impactan en los presupuestos de los diferentes niveles de gobierno.</p>	<p>Se considera necesaria la creación de una entidad que regule y otra que supervise todos los esquemas pensionarios del país, permitiendo su heterogeneidad bajo normas que permitan la sostenibilidad financiera de los distintos institutos.</p>
<p><b>Desigualdad.</b> <b>Exclusión.</b> <b>Pérdida de la rectoría del Estado.</b> <b>Baja tasa de reemplazo.</b> <b>Costos de transición.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las aportaciones gubernamentales a la pensión de cada trabajador se calculan con base en su salario, de manera que se subsidia más a las pensiones más grandes, y menos a las menores.</li> <li>La grave exclusión que viven tres grandes grupos de la población, las personas dedicadas al trabajo informal, las que aun cotizando no alcanzan las semanas mínimas necesarias para jubilarse, y especialmente dentro de estos grupos, las mujeres, que en promedio cotizan menos años que los hombres.</li> <li>La indispensable entidad que la seguridad social es un derecho humano, y que las pensiones forman parte de ella, pues pertenecen a los mecanismos creados para prevenir los riesgos del ciclo de vida. No hay que olvidar que el Estado es responsable de garantizar los derechos humanos de sus habitantes, no solo de los trabajadores que, en el caso de las pensiones, alcanzan un número mínimo de días trabajados.</li> <li>Con las reformas realizadas, es el gobierno federal el que asumió el 100% del pago de las pensiones de todos los trabajadores que comenzaron a cotizar antes de 1997. Udo que anualmente se suman nuevos pensionados a la generación de transición, el gasto en pensiones se está incrementando, lo que limita el gasto en otros rubros como infraestructura, educación, salud y un largo etcétera.</li> <li>El modelo de capitalización individual bajo el que se retirarán los trabajadores que comenzaron a laborar a partir del 1 de julio de 1997, acrecentó el riesgo de empobrecimiento en la vejez, de tal manera que cerca del 80% de quienes cotizan en el sistema caerán en la pobreza o se mantendrán en ella en la última etapa de su vida.</li> </ul>	<p>Se propone un modelo mixto de pensiones que eleve su monto y lo devuelva al Estado la rectoría del sistema.</p> <p>-Una pensión universal de monto igual a la cantidad mínima en rúbrica (alimentación y no alimentaria) determinada por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami).</p> <p>-Esta pensión debe otorgarse a todos los personas que trabajen en algún nivel, sin importar si cuentan o no con una pensión contributiva.</p> <p>La pensión contributiva y la pensión no contributiva son complementos. Las personas que ejerzan su derecho a la jubilación podrán compensar sus ingresos con la pensión universal, pero la suma de ambos no podrá superar el 100% del salario regular que se aplica líneas abajo, pero que prácticamente se obtiene de promediar los últimos 10 años del salario del trabajador.</p> <p>Se sugiere etiquetar y gravar ciertas actividades con el objetivo de fortalecer los recursos del Estado a fin de elevar el monto de la pensión universal y hacer sostenible la pensión contributiva.</p> <p>Liquetar fuentes de financiamiento para una política pública que asegure un monto determinado con el objetivo de que las y los mexicanos tengan una vida digna en la vejez.</p>

Esta serie de análisis que sistematizan parte del debate sobre la reforma que requieren nuestros sistemas de pensiones, se encuentra enmarcada en un contexto internacional, donde, de acuerdo con el Informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “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)” se aborda de forma contundente que:

“el 60 por ciento de los países que habían privatizado los sistemas públicos de pensiones obligatorias han revertido la privatización, y teniendo en cuenta la evidencia acumulada de impactos negativos sociales y económicos, **se puede afirmar que el experimento de la privatización ha fracasado. La privatización de las pensiones no dio los resultados esperados.** Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron, los niveles de las pensiones se deterioraron, y se agravaron las desigualdades de género y de ingresos, lo que hizo que la privatización fuera muy impopular. El riesgo asociado a las fluctuaciones en los mercados financieros se trasladó a los individuos. Los costos administrativos se incrementaron, lo que resultó en menores niveles de prestaciones. Los altos costos de transición -a me-

nudo infravalorados- crearon grandes presiones fiscales. **Se suponía que la administración privada debía mejorar la gobernanza, pero, por el contrario, la debilitó.** Se eliminó la participación de los trabajadores en la gestión. En muchos casos, las funciones de regulación y supervisión fueron capturadas por los mismos grupos económicos responsables de la gestión de los fondos de pensiones, lo que creó un grave conflicto de intereses; además, la industria de seguros, quien en última instancia se beneficia de los ahorros previsionales, avanzó hacia la concentración. Por último, las reformas de las pensiones tuvieron efectos limitados en los mercados de capitales y en el crecimiento en la mayoría de los países en desarrollo”.<sup>9</sup>

Esto, tanto en el contexto internacional, como en el nacional, es muestra de que el mecanismo de asignación de recursos de mercado no debe ser la guía irrestricta en cualquier actividad. Hay diversos aspectos de nuestra sociedad, que no deben ser dejados al mecanismo de mercado, simplemente porque su lógica contrasta completamente con algún resultado social y legítimamente demandado, que solo puede alcanzarse si la asignación de los recursos se da a través de una institución del Estado.

Se ha intentado argumentar, que la experiencia internacional en la década de los 90’s es muestra de que el sistema privatizador es la única alternativa viable para abordar el tema de las pensiones, pero siempre en estas consideraciones se obvia señalar que desde un principio hubo voces que se pronunciaron en contra, y que desafortunadamente tuvieron razón al paso de los años. Por ejemplo, la OIT en su “Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible” nos recuerda que:

“En 1995, la OIT y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) (Beattie y McGillivray, 1995) publicaron un primer informe que contenía una evaluación crítica de la estrategia de privatización del Banco Mundial, argumentando que esta implicaba la sustitución de la seguridad social por regímenes de ahorro individual obligatorio y conllevaría un riesgo inaceptablemente alto para los trabajadores y pensionistas, y aumentaría el costo de la protección de los adultos mayores, y que la transición impondría una pesada carga para la gene-

ración de trabajadores actual. Esta y otras evaluaciones de la OIT y la AISS llegan a la conclusión de que un enfoque más racional y menos perjudicial para las prestaciones de las pensiones de jubilación sería centrar los esfuerzos en medidas encaminadas a corregir las deficiencias y desigualdades en el diseño de los regímenes públicos, es decir, en reformas paramétricas y no sistémicas de estos regímenes”.<sup>10</sup>

En el momento político que vivimos, es más claro que existe cierto consenso sobre la necesidad de modificar y homologar la diversidad de sistemas de pensiones en México, con el propósito de alcanzar la universalidad con sostenibilidad fiscal, porque es evidente que seguir en la misma dinámica va a agudizar la crisis social y elevar los niveles de pobreza de toda nuestra población.

Por las razones expuestas, y haciendo explícito que somos un Partido de Izquierda, y que compartimos la convicción por una mayor participación estratégica del Estado en la economía, sometemos a consideración de esta honorable soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al inciso b, fracción III del artículo 5o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y se expide la Ley General de Pensiones.**

**Artículo Primero.** - Se adiciona un párrafo segundo al inciso b, fracción III del artículo 5o. de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para quedar como sigue:

**Artículo 5o...**

**I...**

**II...**

**III...**

**a...**

**b....**

**Asimismo, tener garantizado que todo ciudadano mexicano que cumpla sesenta y ocho años tendrá derecho a recibir por parte del**

**Estado una pensión no contributiva en los términos y condiciones que fija la Ley. En el caso de los indígenas y afromexicanos, éste será aplicable a partir de los sesenta y cinco años de edad.**

**Artículo Segundo.** - Se expide la Ley General de Pensiones, para quedar como sigue:

**Ley General de Pensiones**

### **Capítulo I Disposiciones Generales**

**Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán los sistemas de pensiones por retiro y garantizadas por vejez, con la finalidad de lograr su adecuada armonización.

La presente ley es de observancia obligatoria para el Supremo Poder de la Federación; los estados y la Ciudad de México; los ayuntamientos de los municipios; las alcaldías de la Ciudad de México; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley se entenderá

I. Pensión por retiro. - Acto administrativo por el que un trabajador termina su vida laboral activa y pasa a una situación de retiro por la que recibe una renta vitalicia o de retiro programado.

II. Cuenta individual. - Aquella que el organismo público abrirá para cada beneficiario, para que se depositen las cuotas obrero-patronales y estatales por concepto de jubilación, así como los rendimientos. La cuenta individual se integrará por las subcuentas: de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y de aportaciones voluntarias.

III. Pensión Garantizada por vejez. - Aquella pensión no contributiva que el Estado garantizará a todo ciudadano mexicano que cumpla sesenta y ocho años en los términos y condiciones que fija la Ley. Siendo aplicable en el caso de los indígenas y afromexicanos a partir de los sesenta y cinco años de edad.

El monto mensual de dicha pensión no contributiva será el equivalente a lo establecido en la línea de bienestar por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para el año en curso, salvaguardando su poder de compra.

IV. Retiros programados. - Modalidad para obtener la pensión por retiro de manera fraccionada por montos establecidos, de manera mensual, del monto total de los recursos de la cuenta individual, para lo cual se tomará en cuenta la esperanza de vida de los pensionados, así como los rendimientos previsibles de los saldos.

**Artículo 3.** Todo ciudadano mexicano tiene derecho a recibir una pensión:

- i. Pensión garantizada por vejez;
- ii. Pensión por retiro: tener 65 años de edad o haber laborado y cotizado, en el caso de los hombres 35 años y 32 años en el caso de las mujeres.

**Artículo 4.-** Las pensiones por retiro se financiarán a través de un fondo de aportaciones tripartita trabajador-patrón-Estado, y se registrarán en una cuenta individual por trabajador. Las contribuciones obligatorias deberán ser el 13 por ciento del salario base de cotización (SBC) registrado ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las contribuciones que corresponderá cubrir a los patrones, a los trabajadores y al Estado, serán de diez por ciento (10 por ciento), uno punto ciento veinticinco por ciento (1.125 por ciento) y uno punto ochocientos setenta y cinco por ciento (1.875 por ciento) sobre el salario base de cotización, respectivamente.

Las pensiones garantizadas por vejez se financiarán a través de un fondo constituido en el gobierno federal. Para el cual, la Cámara de Diputados, en ejercicio de sus facultades en la materia, deberá observar la suficiencia presupuestaria necesaria en la aprobación anual del Presupuesto de Egresos, a fin de garantizar la vigencia efectiva del mandato constitucional. Sin menoscabo de la posibilidad de establecer convenios de coordinación en la materia entre los distintos órdenes de gobierno, con la finalidad de garantizar la colaboración administrativa y presupuestaria que facilite el financiamiento de dicha pensión.

## Capítulo II De las pensiones por retiro

**Artículo 5.** - Los trabajadores podrán acceder a una pensión por retiro una vez cubiertos los requisitos establecidos en el artículo tres de esta Ley, para ello deberán de llevar a cabo los trámites administrativos correspondientes, estipulados por el organismo público correspondiente.

**Artículo 6.-** El otorgamiento de la pensión por retiro sólo se podrá efectuar previa solicitud del beneficiario, y se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar, siempre que cumpla con los requisitos establecidos para tal efecto.

El trabajador podrá optar, al inicio de su periodo de retiro, por recibir en una sola exhibición hasta el 15 por ciento del monto total de su cuenta individual. El restante se programará para su retiro mensual.

**Artículo 7.-** Cuando el pensionado por retiro cambie de residencia fuera de territorio nacional, continuara recibiendo su pensión, conforme a lo dispuesto por convenio internacional; asumiendo el pensionado los gastos administrativos de traslado de los fondos.

**Artículo 8.** A la muerte del pensionado por retiro que estuviere gozando de una pensión, el organismo público deberá entregar los recursos restantes derivados de la cuenta individual a los beneficiarios.

**Artículo 9.-** Si la muerte del trabajador aconteciera antes de recibir una pensión por retiro, el organismo público deberá entregar los recursos derivados de la cuenta individual a los beneficiarios.

## Capítulo III De las pensiones por vejez

**Artículo 10.-** Cuando el pensionado por vejez cambie de residencia fuera de territorio nacional, continuara recibiendo su pensión, observando en todo momento que esta debe hacerse llegar sin costo alguno al pensionado.

**Artículo 11.-** El Estado garantizará una pensión por vejez en los términos establecidos en la presente Ley.

**Artículo 12.-** El otorgamiento de la pensión por vejez se efectuará previa solicitud del beneficiario.

**Artículo 13.-** Debe evitarse la duplicidad de esfuerzos en la materia, atendiendo en todo momento lo dispuesto en el artículo 4o., párrafo 3o. de la presente ley.

#### Capítulo IV

##### De la administración de los fondos de pensiones por retiro y garantizadas por vejez.

**Artículo 14.-** La administración de las pensiones se hará a través de fondos financieros administrados por el Estado, mediante un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y recursos propios.

El organismo público deberá administrar los fondos de pensiones con apego a la legalidad y bajo los principios de transparencia, economía, honradez, eficiencia y eficacia, siempre buscando el bienestar de los pensionados.

**Artículo 15.-** Los fondos de pensiones podrán ser invertidos únicamente en actividades que propicien el crecimiento económico nacional, minimicen los riesgos financieros y garantice el retorno de la inversión con los mejores rendimientos posibles, anteponiendo el interés de los beneficiarios y propiciando la generación de empleo formal.

Se privilegiará la inversión en la Banca de Desarrollo, las empresas productivas del Estado de los sectores estratégicos nacionales y, en segundo término, los instrumentos financieros de capitalización del Gobierno Federal.

No se podrán hacer inversiones en los mercados de capitales.

**Artículo 16.-** El organismo público encargado de administrar los fondos de pensiones deberá, en el caso de las pensiones por retiro, informar a cada titular de una cuenta individual, el estado de la misma, en los términos, periodicidad y forma que se establezcan, sin perjuicio de que el titular en todo tiempo tenga el derecho a solicitar cualquier tipo de información, relacionada con su cuenta individual al organismo.

**Artículo 17.-** Durante el tiempo en que el trabajador deje de estar sujeto a una relación laboral, tendrá derecho a:

i. Realizar aportaciones a su cuenta individual, y

ii. Retirar parcialmente por situación de desempleo los recursos de la Subcuenta de Retiro, observando en todo momento que ello no comprometa su pensión correspondiente.

**Artículo 18.-** Los trabajadores tendrán en todo tiempo el derecho a hacer aportaciones voluntarias a su cuenta individual, ya sea por conducto de su patrón al efectuarse el entero de las cuotas, o por sí mismos. En estos casos, las aportaciones se depositarán a la subcuenta de aportaciones voluntarias.

**Artículo 19.-** El Estado, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aportará anualmente los recursos financieros para cubrir el fondo de pensión garantizada por vejez.

**Artículo 20.-** El organismo público encargado de administrar los fondos de pensión garantizada por vejez y retiro, deberá remitir a la Cámara de Diputados informes trimestrales detallando el estado que guarda los recursos a su cargo.

**Artículo 21.-** El organismo público encargado de administrar los fondos de pensiones no podrá, bajo ninguna circunstancia, cobrar comisiones por los servicios que presta.

#### Transitorios

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

**Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

**Tercero.** El Congreso de la Unión y las legislaturas estatales deberán en ejercicio de sus atribuciones, armonizar las leyes en la materia a fin de cumplir con el presente ordenamiento.

**Cuarto.** Las instituciones de seguridad social federales, estatales y, en su caso, municipales que tengan algún programa de pensión por retiro o cesantía, deberán hacer las adecuaciones necesarias para armonizar sus reglamentos a la presente ley.

**Quinto.** El gobierno federal deberá, en un plazo de 180 días naturales, contados a partir de la publicación

de la presente ley en el Diario Oficial de la Federación, crear el organismo público descentralizado controlador de los fondos de pensión por retiro y garantizada por vejez.

**Sexto.** Las cuentas individuales que actualmente estén vigentes deberán migrar al organismo público descentralizado de manera gradual y homologarse al esquema general planteado. La migración total de las cuentas deberá completarse en un periodo máximo de 5 años a partir de la fecha de apertura de operaciones del organismo público descentralizado controlador de las aportaciones.

#### Notas

1 Subdirección de Archivo y Documentación de la Dirección de Bibliotecas y de los Sistemas de Información (2007). Cuaderno de Apoyo “Ley del Seguro Social” (21 de diciembre de 1995 vigente) (12 de marzo de 1973 Abrogada). Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-03-07.pdf>

2 Conapo (2017) Vejez y Pensiones en México. Capítulo cuatro ¿Cómo viven los mexicanos el retiro?, página 100. Disponible en <http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/publicaciones/Vejez-pensiones-en-Mexico.pdf>

3 BID (2019) Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo. Disponible en

[https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico\\_del\\_sistema\\_de\\_pensiones\\_mexicano\\_y\\_opciones\\_para\\_reformarlo\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico_del_sistema_de_pensiones_mexicano_y_opciones_para_reformarlo_es_es.pdf)

4 Consar (2018) Encuesta sobre la Viabilidad de la Modificación del Esquema de Pensiones. Disponible en

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427539/Informe\\_de\\_resultados\\_Encuesta\\_Viabilidad\\_Reforma\\_LSAR\\_FINAL.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427539/Informe_de_resultados_Encuesta_Viabilidad_Reforma_LSAR_FINAL.pdf)

5 Disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema\\_de\\_pensiones\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf)

6 Disponible en <http://fundef.org.mx/sites/default/files/fundeforgmx/paginas/archivos/3Cem%3EEeditar%20P%C3%A1gina%20b%C3%A1sica%3C/em%3E%20Documentos%20de%20opin%C3%B3n%20y%20An%C3%A1lisis./fundefcomentariosocde.pdf>

7 Disponible en [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico\\_del\\_sistema\\_de\\_pensiones\\_mexicano\\_y\\_opciones\\_para\\_reformarlo\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico_del_sistema_de_pensiones_mexicano_y_opciones_para_reformarlo_es_es.pdf)

8 Disponible en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/01/Pensiones-colores.pdf>

9 Disponible en <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55496>

10 Disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_624890.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_624890.pdf)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 20 de febrero de 2020.

**Diputados:** Mary Carmen Bernal Martínez, Clementina Marta Dekker Gómez, Claudia Angélica Domínguez Vázquez, Francisco Favela Peñuñuri, Alfredo Femat Bañuelos, Gerardo Fernández Noroña, Silvano Garay Ulloa, Margarita García García, Ana Ruth García Grande, Hildelisa González Morales, Santiago González Soto, Óscar González Yáñez, Ana Laura Bernal Camarena, Francisco Javier Huacus Esquivel, María Roselia Jiménez Pérez, Claudia Elena Lastra Muñoz, Emilio Manzanilla Téllez, Maribel Martínez Ruiz, María Teresa Marú Mejía, José Luis Montalvo Luna, Alfredo Porras Domínguez, Armando Reyes Ledesma, Maricruz Roblero Gordillo, Ángel Benjamín Robles Montoya, Ana Karina Rojo Pimentel, Martha Huerta Hernández, Reginaldo Sandoval Flores, Dionicia Vázquez García, Javier Armando Zertuche Zuani, Luis Enrique Martínez Ventura, Olga Juliana Elizondo Guerra, José Luis García Duque, Nelly Maceda Carrera, Jesús Fernando García Hernández, José de la Luz Sosa Salinas, José Mario Osuna Medina (rúbricas).



QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA FABIOLA RAQUEL GUADALUPE LOYA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La que suscribe, diputada Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación y el Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

I. La discriminación es un término que puede cambiar dependiendo del área o campo de estudio, sin embargo, Rodríguez (2006) ahondó en dos acepciones de la palabra, señalando que la primera se refiere a una explicación completamente lexicográfica (debido a que no se hace alusión a uso técnico alguno sino al somero y regular uso lingüístico), sin ofrecerle a esta un sentido positivo o peyorativo: alguien discrimina por el simple hecho de elegir entre una cosa u otra.

Al respecto del segundo sentido de la palabra, Rodríguez escribe lo siguiente:

El segundo sentido es también lexical o lexicográfico, aunque ya denota un componente político no presente en el primer caso. En efecto, un componente social y político parece avizorarse cuando vemos aparecer la referencia a una “relación entre personas”, y para ser más precisos, una “relación asimétrica entre personas”. En la segunda acepción, la discriminación implica “un trato de inferioridad y una diferenciación por motivos como la raza o la religión”.

La última acepción, es seguramente la que se usa con mayor frecuencia, y remite a una diferenciación entre una persona que alude a ser “superior” y otra a la que se le imputa la calidad de “inferior”, lo cual es resultado de una serie de criterios subjetivos, por ejemplo,

cuando una persona discrimina a otra atribuyéndole la calidad de “inferior”.

Otra definición, pero de carácter sociológico es la aducida por Laki de Smith y Mackie (2002):

La discriminación refiere al comportamiento positivo o negativo de su autor, hacia un grupo social y sus miembros. Naturalmente la persona común cree que toda discriminación es negativa, sin embargo, la discriminación en contra de un grupo específico podría significar la discriminación positiva para otros.

Más allá de la definición del concepto, es necesario comprender que la discriminación es un fenómeno social que lamentablemente encuentra lugar en las raíces más profundas de la idiosincrasia de nuestro país, no solo de una serie de grupo sociales determinados, sino en el conjunto total de la sociedad, hecho de forma sistemática y persistente a lo largo del tiempo: el nominativo estructural discriminatorio se reduce en los resultados, ya que termina por denostar a grupos y comunidades puntuales sucesiva y repetidamente, e incluso, sometiendo las relaciones sociales a asimetrías de poder que generan beneficios y perjuicios para unos y otros. Lo anterior, encuadra en el enfoque estructural del estudio de la discriminación, y su utilidad radica en que permite visualizar los patrones de comportamiento social preponderantes y negativos, a fin de analizarlos cualitativamente en un primer instante, cuantificar su impacto en la sociedad, y posteriormente, emprender políticas públicas que permitan prevenir y erradicar su aparición. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), aduciendo a los esfuerzos de investigación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2018), describe los elementos constitutivos de este enfoque:

- a) **Se centra fundamentalmente en pautas y procesos.**
- b) **Su objetivo o resultado último es obstaculizar, reducir o negar el reconocimiento, acceso o ejercicio de derechos y libertades.**
- c) **Posee hondas raíces culturales e históricas.**
- d) **Puede ser voluntaria o involuntaria, con intención o sin ella.**

e) **Está marcada por un conjunto de relaciones desiguales de poder.**

f) **Al desarrollarse en todos los ámbitos de la vida social, existe tanto en el ámbito público como en el privado.**

Otro grupo de autores que ofrecen un alcance mayor al concepto, tales como Pager (2008), aceptan implícitamente la idea de discriminación social que se sobreentiende en la academia de las ciencias sociales, pero agrega que esta puede presentarse en formas más dolosas y que trastocan incluso los derechos laborales, civiles y de consumo de las personas:

- Cuando un empleador público o privado discrimina por razón de raza, género o preferencia sexual, priva del derecho del acceso al trabajo (en términos jurídicos, violenta el derecho al trabajo consagrado en el artículo 123 de nuestra Constitución Federal)

- Cuando una persona que vende un bien o servicio (algún bien mueble o inmueble, un crédito etc.) evita que una persona se lo compra en función de las razones en susodicho, priva del derecho al libre consumo.

- Cuando una persona que ofrece un departamento en arrendamiento evita que otra se lo rente en función de las razones en susodicho, priva del derecho a la vivienda.

El mismo autor, basándose en revisiones empíricas de un grupo experimental constituido por trabajadores afroamericanos estadounidenses discriminados a razón de su origen racial, señala que la discriminación genera diversos efectos directos a la salud de la persona afectada, tales como cuadros de ansiedad, depresión y otras condiciones negativas.

En la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se puede leer que:

...la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o

ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

**II.** El hecho de discriminar no se reduce a la lisa y llana antijuricidad e ilegalidad del acto mismo, sino en la violación a los derechos humanos de la persona que ha sido afectada. Primero, aducimos los derechos fundamentales previstos en nuestra Constitución federal.

Al respecto del derecho fundamental al trato digno y no discriminación (Artículo 1o.):

...Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ahora bien, también se violan derechos humanos previstos en cuerpos de derecho internacional público. Al pie de la letra de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los actos de discriminación violentan al trato jurídico igualitario y no discriminatorio, incluidos en su artículo séptimo:

Todos (los seres humanos) son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Cabe mencionar que, el Estado mexicano se adhirió y ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el cual le obliga a emprender acciones que garanticen el acceso a derechos humanos de segunda generación sin perjuicio a su persona por razón de discriminación. El artículo segundo reza lo siguiente:

Los Estados partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

A razón de la adhesión a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la reforma constitucional de 2011 en la misma materia, el Estado mexicano tiene un compromiso inexorable en cuanto a garantizar que el orden jurídico nacional contenga normas que fomenten acciones claras y precisas que fomenten la erradicación de toda forma de discriminación.

El constitucionalismo actual no puede separar los valores derivados de la justicia, igualdad y respeto del modelo democrático liberal. Matteucci (1981) escribe que:

Para definir este término es necesario, antes que nada, aceptar el valor que está implícito en él; un valor que, con fórmula abreviada, podemos indicar en la defensa de los derechos de la persona, del individuo, del ciudadano.

Es por ello que el avance de las demandas multiculturales ha significado, más allá de otras transformaciones significativas, la puesta en discusión de los fundamentos constitucionales de las democracias contemporáneas. El debate sobre la naturaleza del derecho a la no discriminación, sea individual o grupal, no puede considerarse por ello ajeno a la discusión sobre los cimientos mismos de los sistemas democráticos de nuestra época (Rodríguez, 2006).

En el terreno de la filosofía del derecho y de la diversa cantidad de teorías de la justicia, Iris Marion Young (1990), escribe que la justicia contemporánea se ha reducido, en su mayoría relativa, a la pugna de derechos de carácter materiales y económicos de carácter individual, y que se ha olvidado el importante nexo que existe con la existencia perpetua de conflictos entre los distintos grupos sociales, los cuales relucen un factor de causalidad respecto de los problemas sociales y que teleológicamente, terminan por reducirse en su último instante a una problemática de carácter jurídico individual.

En otras palabras, la tarea del Estado en cuanto a evitar la diferenciación subjetiva de un individuo hacia otro por criterios personales en aras de salvaguardar la integridad personal y la dignidad humana, es tan importante como la tutela de cualquier otro bien jurídico, y que además, evitarlo, es una premisa fundamental para evitar el surgimiento de conductas indeseables

que se originan en el seno de la discriminación: evitarla es una acción de prevención que ahorra problemas más profundos, que cohesionan a las personas y ofrece un cimiento para la paz social.

**III.** Es necesario realizar un ejercicio práctico de derecho comparado para poder entender cómo otros Estados han conceptualizado legalmente la persecución de la discriminación. Se ha seleccionado la legislación de España y Colombia para mostrar cómo se sancionan los delitos relacionados con el odio racial y la discriminación.

En España, la Ley Orgánica del Código Penal tipifica a la discriminación y delitos referentes a la difusión del odio racial y otras formas de intolerancia, de la siguiente manera:

#### **Artículo 510**

1. Serán castigados con una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses:

a) Quienes públicamente fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad.

b) Quienes produzcan, elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para fomentar, promover, o incitar directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad.

2. Serán castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de seis a doce meses:

a) Quienes lesionen la dignidad de las personas mediante acciones que entrañen humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos a que se refiere el apartado anterior, o de una parte de los mismos, o de cualquier persona determinada por razón de su pertenencia a ellos por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad, o produzcan, elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para lesionar la dignidad de las personas por representar una grave humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos mencionados, de una parte de ellos, o de cualquier persona determinada por razón de su pertenencia a los mismos.

b) Quienes enaltezcan o justifiquen por cualquier medio de expresión pública o de difusión los delitos que hubieran sido cometidos contra un grupo, una parte del mismo, o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad, o a quienes hayan participado en su ejecución.

Los hechos serán castigados con una pena de uno a cuatro años de prisión y multa de seis a doce meses cuando de ese modo se promueva o favorezca un clima de violencia, hostilidad, odio o discriminación contra los mencionados grupos.

3. Las penas previstas en los apartados anteriores se impondrán en su mitad superior cuando los hechos se hubieran llevado a cabo a través de un medio de comunicación social, por medio de internet o mediante el uso de tecnologías de la información, de modo que, aquel se hiciera accesible a un elevado número de personas.

4. Cuando los hechos, a la vista de sus circunstancias, resulten idóneos para alterar la paz pública o crear un grave sentimiento de inseguridad o temor entre los integrantes del grupo, se impondrá la pena en su mitad superior, que podrá elevarse hasta la superior en grado.

5. En todos los casos, se impondrá además la pena de inhabilitación especial para profesión u oficio educativos, en el ámbito docente, deportivo y de tiempo libre, por un tiempo superior entre tres y diez años al de la duración de la pena de privación de libertad impuesta en su caso en la sentencia, atendiendo proporcionalmente a la gravedad del delito, el número de los cometidos y a las circunstancias que concurren en el delincuente.

6. El juez o tribunal acordará la destrucción, borrado o inutilización de los libros, archivos, documentos, artículos y cualquier clase de soporte objeto del delito a que se refieren los apartados anteriores o por medio de los cuales se hubiera cometido. Cuando el delito se hubiera cometido a través de tecnologías de la información y la comunicación, se acordará la retirada de los contenidos.

En los casos en los que, a través de un portal de acceso a internet o servicio de la sociedad de la información, se difundan exclusiva o preponderantemente los contenidos a que se refiere el apartado anterior, se ordenará el bloqueo del acceso o la interrupción de la prestación del mismo.

En el Código Penal Colombiano, se penan de forma distinta este tipo de conductas. A continuación, se enumeran los artículos que contienen los tipos respectivos:

**Artículo 147.** Actos de discriminación racial. El que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, realice prácticas de segregación racial o ejerza tratos inhumanos o degradantes basados en otras distinciones de carácter desfavorable que entrañen ultraje contra la dignidad personal, respecto de cualquier persona protegida, incurrirá en prisión de cinco (5) a diez (10) años, multa de doscientos (200) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a diez (10) años.

**IV.** Ahora bien, también es importante revisar el Juicio de Amparo en revisión 805/2018, revisado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) mediante su facultad de atracción.

La Asociación Zafiro, Pro Derechos Humanos, AC, tramitó una demanda de juicio de amparo indirecto en el juzgado sexto de distrito de amparo en materia penal en la Ciudad de México, sin embargo, esta fue desechada pero posteriormente revisada mediante la interposición del recurso de queja, del cual conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quien lo registró con el número 112/2017 y en sesión de cinco de octubre de dos mil diecisiete, la declaró fundada y ordenó admitir el asunto, al estimar que el análisis de la procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas requería un análisis profundo, lo que no constituía un manifiesto ni indudable motivo de desechamiento.<sup>1</sup>

Tras una serie de recursos judiciales donde casi al final de su curso, se resolvió los recursos de revisión y además se remitieron los autos del juicio a la SCJN, para que conociera de la omisión legislativa al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, relacionada con el artículo 4, incisos a) y b), de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Ubicados en los considerandos de la sentencia, se puede resumir lo más importante para provecho de la presente iniciativa, lo siguiente:

- Existe acreditada una omisión legislativa por parte del Estado mexicano, de contemplar en la legislación penal federal, las conductas a que alude el artículo 4o., incisos a) y b) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, por contravenir los artículos 1o., párrafos primero y tercero, así como el diverso 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 9o., párrafo primero.

- Los incisos a) y b) del artículo 4o. de la citada convención requiere que se prevea en la legislación penal, lo que generalmente se ha denominado discursos de odio:

a) Declararán como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación;

b) Declararán ilegales y prohibirán las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocerán que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley;

- Que la SCJN ha resuelto en temas referentes a la materia, tal como el criterio jurisprudencial **Libertad de expresión. El discurso homófono constituye una categoría de lenguaje discriminatorio y, en ocasiones, de discursos de odio.** Lo cual está a la par del artículo 13, párrafo quinto, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- “El problema esencial de los **discursos de odio**, es que, si no se atienden ni sancionan, pueden incitar, e incluso pretender justificar por ciertos grupos de personas, **crímenes de odio.**”

- Se acredita la omisión atribuida al Presidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, pues a pesar de que negaron los actos, se trata de una omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio porque el texto del artículo 149 ter del Código Penal Federal no condena penal ni directamente la discriminación ni la propaganda y a los grupos que se basan en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial cualquiera que sea su forma y que existe una omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio porque la discriminación o incitación a la discriminación como verbo rector es diferente a negar un servicio o prestación, un derecho laboral o restringir el derecho a la educación

- En este sentido, la omisión legislativa absoluta y de ejercicio obligatorio está demostrada pues ha ex-

cedido un plazo razonable para exigir el cumplimiento de la obligación pactada a nivel internacional.

- Cuando la Constitución y los Tratados Internacionales en lo que respecta a Derechos Humanos emergen como una Norma Suprema, que establecen un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los Derechos Humanos; En este sentido, si los jueces de amparo tienen competencia para controlar la constitucionalidad de leyes emitidas por el Poder Legislativo, también tienen la facultad de controlar sus omisiones.

- De un análisis de los artículos 1o. y 133 constitucionales, se advierte que una vez que un tratado o instrumento internacional es incorporado al orden jurídico nacional, las normas de derechos humanos que éste contenga se integran al catálogo de derechos que funciona como parámetro de regularidad constitucional. Asimismo, de los artículos 4º, 9º y 19 de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial se desprende un mandato —compromiso— legal que impone al Estado Mexicano la obligación de declarar como acto punible conforme a la ley toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometerlo contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación. También, se obligó a declarar ilegales y prohibir las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella y reconocer que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley.

- De modo que con el apartado anterior, el artículo 9 de la susodicha convención señala como plazo

máximo un término de un año a partir de la entrada en vigor de la convención para que el Estado Mexicano presente al Secretario General de las Naciones Unidas para su examen por el Comité un informe sobre qué normatividad fue emprendida: si la convención entró en vigor el 22 de marzo de 1975, entonces la obligación de legislar respecto a lo que norma el artículo 4 incisos a) y b) de la Convención caducó el 22 de marzo de 1976: Como lo señaló el titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, en representación del Presidente de la República, como no se ha establecido como tipo penal las conductas a que as de Discriminación Racial, la omisión implica una inconstitucionalidad en sí misma, ya que vulnera el derecho humano a la igualdad y no discriminación, según se refiere la Convención Internacional Sobre la Eliminación de todas las Formas.

- El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial examinó los informes periódicos 16 y 17 del Estado mexicano, y en sus sesiones 2158 y 2159, celebradas el 6 de marzo de 2012, aprobó diversas observaciones finales, entre las que destaca la siguiente (este Comité, encargado de examinar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo internacional analizado, determinó que el Estado Mexicano había incumplido el deber de tipificar las conductas previstas en el artículo 4.):

11. Si bien el Estado parte ha llevado a cabo importantes reformas legislativas, el Comité toma nota con preocupación de que la definición de discriminación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación no contiene la mención de discriminación racial y no está en línea con la Convención. El Comité expresa también preocupación que la legislación sobre asuntos que afectan a los pueblos indígenas varía mucho de estado federal en estado federal y las políticas dependen mucho de la agenda de gobernación del estado federal. El comité también reitera su preocupación ante la falta de legislación interna que tipifique como acto punible toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial así como todo acto de violencia con motivación racial, en particular, contra los personas indígenas y afrodescendientes en el Estado parte (artículos 1 y 4, inc. a).

El comité toma nota con interés del proyecto de reforma a dicha ley, el cual cuenta con una definición de discriminación acorde al artículo 1 de la convención y tiene el objetivo de impulsar leyes locales en el país y anima vivamente al Estado parte a finalizar el proceso de su aprobación. El Comité asimismo recomienda al Estado parte intensificar sus esfuerzos para lograr la armonización de la legislación y normatividad en materia de derechos de los pueblos indígenas a todos los niveles estatales, y a adoptar una ley específica que tipifique como acto punible las distintas manifestaciones de la discriminación racial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la convención”.

En los resolutorios (lo cual es accesorio al fondo del asunto ya que la litis original fue resuelta por el órgano que resolvió en una instancia anterior), se aclama que existe un incumplimiento de las autoridades federales señaladas como responsables (la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos), del deber impuesto por el artículo 4º, incisos a) y b), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, relativo a tipificar como delito las conductas consistentes en difundir ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, incitar a la discriminación racial, ejecutar actos de violencia o incitar a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, asistir a las actividades racistas, incluida su financiación y participar en organizaciones o actividades organizadas de propaganda que promuevan la discriminación racial e inciten a ella.

**V.** La Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación no reza sanción penal alguna y únicamente ofrece atribuciones a la Conapred para que una vez hecho el proceso de queja, se impongan medidas administrativas y de reparación para aquel realizó el acto discriminatorio ; para los servidores públicos federales que tengan responsabilidad tendrán que sujetarse a lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos .

Tal como lo advierte la SCJN, la normatividad antes descrita no es suficiente para dar cabal cumplimiento a los incisos a) y b) de la Convención multicitada ya que no hay tipificación penal de los actos de difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial,

la incitación a la discriminación racial, los actos de violencia o la incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, ni la asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación.

Por el contrario, aun cuando el elemento subjetivo de las conductas sancionadas por el artículo 149 ter del Código Penal Federal es amplio, dado que el dolo específico puede darse al actuar por razón de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades; sin embargo, las conductas en las que se materializa se encuentran restringidas a tres supuestos: 1) la negativa de servicios o prestaciones, 2) la negativa o restricción de derechos laborales o la limitación de servicios de salud; o 3) la negativa de derechos educativos; por lo que no se condena penalmente la discriminación, así como tampoco a la propaganda y a los grupos que se basan en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza, o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial cualquiera que sea su forma, por lo que existe una omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio porque la discriminación o incitación a la discriminación como verbo rector es diferente a negar un servicio o prestación, un derecho laboral o restringir el derecho a la educación (SCJN).

A razón de lo antes vertido, en un primer momento, se debe modificar la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación para robustecer la definición de discriminación, así como implementar medidas suficientes para dar cabal cumplimiento al artículo cuarto incisos a) y b) de la convención, por lo que se plantean las siguientes adiciones y modificaciones al cuerpo normativo:

1. Modificar el artículo 1o. fracción III para mejorar la definición de discriminación, y además agregar la definición de odio racial en armonía con la convención de la materia.

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN
<p><b>Artículo 1.- ...</b></p> <p>Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p><b>I. a II. ...</b></p> <p><b>III.</b> Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: <del>el origen étnico o nacional, el color de piel,</del> la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo;</p> <p><del>También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia;</del></p>	<p><b>Artículo 1.- ...</b></p> <p>Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p><b>I. a II. ...</b></p> <p><b>III.</b> Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: la cultura, el sexo, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales, <b>misoginia antisemitismo o cualquier otro motivo o forma de intolerancia;</b></p> <p><b>También se entenderá como discriminación a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color de piel, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.</b></p> <p>...</p>

2. Agregar el capítulo II Bis Medidas para prevenir los actos de difusión y propaganda de superioridad, discriminación y odio racial, para describir las conductas pertinentes, e inhibir los actos de las organizaciones que hagan propaganda de odio y discriminación racial. De esta manera la Conapred estará en posibilidad de realizar actos que de prevención.

LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN
No correlativo	<p><b>CAPÍTULO II BIS</b></p> <p><b>MEDIDAS PARA PREVENIR LOS ACTOS DE DIFUSIÓN Y PROPAGANDA DE SUPERIORIDAD, DISCRIMINACIÓN Y ODIO RACIAL</b></p> <p><b>Artículo 9 bis.</b> Con base en lo establecido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, se consideran como discriminación racial, entre otras:</p> <p>I. Se entenderá como difusión de la discriminación racial a todo acto que con base en ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, se incite a discriminar o violentar a una o más personas a razón de su raza, color de piel, origen étnico o nacional. Aquellas personas que realicen estos actos, o que además financien directa o indirectamente estas acciones, tendrá responsabilidad en términos de la presente ley, sin agravio a la responsabilidad administrativa, civil y penal que hubiera lugar.</p> <p>II. La difusión del acto enumerado en la fracción anterior podrá ser en medios tales como periódicos, televisión, radio, redes sociales digitales, sitios de internet, propaganda física en cualquier lugar, y en cualquier otro medio público o privado, mediante una comunicación gráfica, escrita u oral.</p> <p>III. Se prohíbe la creación y desarrollo de organizaciones que tengan como objeto o hayan organizado actos de difusión y propaganda en términos de este artículo, y de toda actividad que promueva la discriminación racial e inciten a otras personas a ella. Tendrá responsabilidad la organización y sus miembros correspondiente en términos de la presente Ley, sin agravio a la responsabilidad administrativa, civil y penal que hubiera lugar. El Consejo emprenderá acciones pertinentes para prevenir la creación y desarrollo de organizaciones de este tipo.</p>

3. Ya explicadas las razones por las cuales el único artículo del Código Penal Federal que sanciona a la discriminación es ambiguo y no engloba de forma correcta los hipotéticos categóricos pertinentes, además de no dar correcta persecución a toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, ni declara ni prohíbe a las organizaciones que realicen actos de propaganda de odio racial y discriminación, se plantean las siguientes adiciones y modificaciones al cuerpo normativo:

- Mantener el Título Tercero Bis Delitos contra la Dignidad de las Personas, pero modificar su denominación para quedar a “Discriminación y actos de odio, superioridad racial y su difusión”.

- Modificar el artículo 149 Ter, debido a que violenta el principio penal de taxatividad al no englobar todas las prácticas de discriminación, reducién-



dolas actualmente a tres someras conductas. La redacción propuesta la pone en armonía con la ley federal y la convención de la materia.

- Agregar dos artículos más (artículo 149 Quáter y el artículo 149 Quintus) que contengan la tipificación de los actos de odio racial y la propaganda de los mismos por parte de personas físicas y morales.

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN
<p>TÍTULO TERCERO BIS "DELITOS CONTRA LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS" CAPÍTULO ÚNICO DISCRIMINACIÓN</p> <p><del>Artículo 149 Ter. Se aplicará sanción de uno a tres años de prisión o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad y hasta doscientos días multa al que por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas mediante la realización de cualquiera de las siguientes conductas:</del></p> <p>I. Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho;</p> <p>II. Niegue o restrinja derechos laborales, principalmente por razón de género o embarazo; o limite un servicio de salud, principalmente a la mujer en relación con el embarazo; o</p> <p>III. Niegue o restrinja derechos educativos.</p> <p>Al servidor público que, por las razones previstas en el primer párrafo de este artículo, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación a que tenga derecho se le aumentará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.</p> <p>No serán consideradas discriminatorias todas aquellas medidas tendentes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos.</p> <p>Cuando las conductas a que se refiere este artículo sean cometidas por</p>	<p>TÍTULO TERCERO BIS "DELITOS CONTRA LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS" CAPÍTULO ÚNICO DISCRIMINACIÓN Y ACTOS DE ODDIO, SUPERIORIDAD RACIAL Y SU DIFUSIÓN</p> <p>Artículo 149 Ter. Se aplicará sanción de uno a tres años de prisión o de doscientos a cuatrocientos días de trabajo a favor de la comunidad y entre doscientas a cuatrocientas unidades de medida y actualización (UMA) de multa al que cometa actos de discriminación, entendiéndose por estos toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquiera de los derechos humanos y libertades reconocidos por las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados de los que es parte el Estado Mexicano, y que a continuación se presentan ejemplos de carácter enunciativo más no restrictivos, tales como negar o restringir a una persona o grupo de personas un servicio o prestación a la que tenga derecho, negar o restringir derechos laborales, de salud o educativos a razón de embarazo o cualquier otra acción en perjuicio de los derechos humanos de la víctima, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos:</p> <p>I. El origen étnico o nacional, el color de piel, raza, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil,</p>

<p>persona con la que la víctima tenga una relación de subordinación laboral, la pena se incrementará en una mitad. Asimismo, se incrementará la pena cuando los actos discriminatorios limiten el acceso a las garantías jurídicas indispensables para la protección de todos los derechos humanos.</p> <p>Este delito se perseguirá por querrela.</p>	<p><b>la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales, preferencia sexual, género, misoginia antisemitismo o cualquier otro motivo o forma de intolerancia.</b></p> <p>Al servidor público que, por las razones previstas en el primer párrafo de este artículo, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación a que tenga derecho se le aumentará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.</p> <p>No serán consideradas discriminatorias todas aquellas medidas tendentes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos.</p> <p>Cuando las conductas a que se refiere este artículo sean cometidas por persona con la que la víctima tenga una relación de subordinación laboral, la pena se incrementará en una mitad.</p> <p>Asimismo, se incrementará la pena cuando los actos discriminatorios limiten el acceso a las garantías jurídicas indispensables para la protección de todos los derechos humanos.</p> <p>Este delito se perseguirá por querrela.</p> <p><b>Artículo 149 Quáter. Se aplicará sanción de seis meses a dos años de prisión o de doscientos a cuatrocientos días de trabajo a favor de la comunidad y entre doscientas a cuatrocientas unidades de medida y actualización (UMA) de multa a la persona u organización que, por acción u omisión:</b></p> <p>I. Difunda en cualquier medio tales como periódicos, televisión, radio, redes sociales digitales, sitios de internet, propaganda física en cualquier lugar, y en cualquier otro medio público o privado, mediante una comunicación gráfica, escrita u oral ideas basadas en la superioridad u odio racial o en la discriminación;</p>
---	--

<p>II. Financie, asista, apoye o incite toda actividad relacionada con actividades de superioridad u odio racial o discriminación.</p> <p>Se entenderá por superioridad u odio racial toda idea o actividad que por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquiera de los derechos humanos y libertades reconocidos por las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados de los que es parte el Estado Mexicano a razón del origen étnico o nacional, el color de piel o la raza.</p> <p>Se entenderá por discriminación lo definido en el Artículo 149 Ter.</p> <p>Artículo 149 Quintus. Se aplicará sanción de seis meses a dos años de prisión o de doscientos a cuatrocientos días de trabajo a favor de la comunidad y de doscientas a cuatrocientas unidades de medida y actualización (UMA) de multa a las personas que formen parte de organizaciones que financien, asistan, apoyen o inciten toda actividad relacionada con actividades de superioridad u odio racial o discriminación, entendiéndose por estos conceptos lo definido en el Artículo 149 Ter y el Artículo 149 Quáter.</p> <p>Se prohíbe la creación y existencia de organizaciones que promuevan la discriminación o la superioridad u odio racial.</p>	
<p><b>CÓDIGO PENAL FEDERAL</b></p>	
<p><b>TEXTO VIGENTE</b></p>	<p><b>MODIFICACIÓN</b></p>
<p>TÍTULO TERCERO BIS "DELITOS CONTRA LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS" CAPÍTULO ÚNICO DISCRIMINACIÓN</p>	<p>TÍTULO TERCERO BIS "DELITOS CONTRA LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS" CAPÍTULO ÚNICO DISCRIMINACIÓN Y ACTOS DE ODDIO, SUPERIORIDAD RACIAL Y SU</p>

<p><b>Artículo 149 Ter.</b> Se aplicará sanción de uno a tres años de prisión o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad y hasta doscientos días multa al que por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas mediante la realización de cualquiera de las siguientes conductas:</p> <p>I. Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho;</p> <p>II. Niegue o restrinja derechos laborales, principalmente por razón de género o embarazo; o límite un servicio de salud, principalmente a la mujer en relación con el embarazo; o</p> <p>III. Niegue o restrinja derechos educativos.</p> <p>Al servidor público que, por las razones previstas en el primer párrafo de este artículo, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación a que tenga derecho se le aumentará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.</p> <p>No serán consideradas discriminatorias todas aquellas medidas tendentes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos.</p> <p>Cuando las conductas a que se refiere este artículo sean cometidas por persona con la que la víctima tenga una relación de subordinación laboral, la pena se incrementará en una mitad. Asimismo, se incrementará la pena cuando los actos discriminatorios limiten el acceso a las garantías jurídicas indispensables para la protección de todos los derechos humanos.</p> <p>Este delito se perseguirá por querrela.</p>	<p><b>DIFUSIÓN</b></p>
<p>Artículo 149 Ter. Se aplicará sanción de uno a tres años de prisión o de doscientos a cuatrocientos días de trabajo a favor de la comunidad y entre doscientas a cuatrocientas unidades de medida y actualización (UMA) de multa al que cometa actos de discriminación, entendiéndose por estos toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquiera de los derechos humanos y libertades reconocidos por las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados de los que es parte el Estado Mexicano, y que a continuación se presentan ejemplos de carácter enunciativo más no restrictivos, tales como negar o restringir a una persona o grupo de personas un servicio o prestación a la que tenga derecho, negar o restringir derechos laborales, de salud o educativos a razón de embarazo o cualquier otra acción en perjuicio de los derechos humanos de la víctima, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos:</p> <p>II. El origen étnico o nacional, el color de piel, raza, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales, preferencia sexual, género, misoginia antisemitismo o cualquier otro motivo o forma de intolerancia.</p> <p>Al servidor público que, por las razones previstas en el primer párrafo de este artículo, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación a que</p>	

	<p>tenga derecho se le aumentará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.</p> <p>No serán consideradas discriminatorias todas aquellas medidas tendentes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos.</p> <p>Cuando las conductas a que se refiere este artículo sean cometidas por persona con la que la víctima tenga una relación de subordinación laboral, la pena se incrementará en una mitad.</p> <p>Asimismo, se incrementará la pena cuando los actos discriminatorios limiten el acceso a las garantías jurídicas indispensables para la protección de todos los derechos humanos.</p> <p>Este delito se perseguirá por querrela.</p> <p><b>Artículo 149 Quáter.</b> Se aplicará sanción de seis meses a dos años de prisión o de doscientos a cuatrocientos días de trabajo a favor de la comunidad y entre doscientas a cuatrocientas unidades de medida y actualización (UMA) de multa a la persona u organización que, por acción u omisión:</p> <p>III. Difunda en cualquier medio tales como periódicos, televisión, radio, redes sociales digitales, sitios de internet, propaganda física en cualquier lugar, y en cualquier otro medio público o privado, mediante una comunicación gráfica, escrita u oral ideas basadas en la superioridad u odio racial o en la discriminación;</p> <p>IV. Financie, asista, apoye o incite toda actividad relacionada con actividades de superioridad u odio racial o discriminación.</p> <p>Se entenderá por superioridad u odio racial toda idea o actividad que por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el</p>
--	---

	<p>reconocimiento, goce o ejercicio de cualquiera de los derechos humanos y libertades reconocidos por las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados de los que es parte el Estado Mexicano a razón del origen étnico o nacional, el color de piel o la raza.</p> <p>Se entenderá por discriminación lo definido en el Artículo 149 Ter.</p> <p><b>Artículo 149 Quintus.</b> Se aplicará sanción de seis meses a dos años de prisión o de doscientos a cuatrocientos días de trabajo a favor de la comunidad y de doscientas a cuatrocientas unidades de medida y actualización (UMA) de multa a las personas que formen parte de organizaciones que financien, asistan, apoyen o inciten toda actividad relacionada con actividades de superioridad u odio racial o discriminación, entendiéndose por estos conceptos lo definido en el Artículo 149 Ter y el Artículo 149 Quáter.</p> <p>Se prohíbe la creación y existencia de organizaciones que promuevan la discriminación o la superioridad u odio racial.</p>
--	--

Cabe mencionar que la redacción de “I. Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho; II. Niegue o restrinja derechos laborales, principalmente por razón de género o embarazo; o límite un servicio de salud, principalmente a la mujer en relación con el embarazo; o III. Niegue o restrinja derechos educativos.” No se ha omitido, si no que se ha modificado debido a que, tal como advierte la SCJN, la restricción de la dotación de un servicio público o privado, derechos laborales por género o gravidez, o de carácter educativo, son todos derechos humanos, y al escribirlo en este nuevo sentido (y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquiera de los derechos humanos y libertades reconocidos por las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados de los que es parte el Estado mexicano, y que a continuación se presentan ejemplos de carácter enunciativo más no restrictivos, **tales como negar a una persona un servicio o prestación a la que tenga derecho, negar o restringir derechos laborales, de salud o educativos a razón de embarazo** o cualquier otra acción en perjuicio de los derechos humanos del afectado), se amplía para que diversas conductas discriminatorias puedan ser compatibles con el nuevo tipo penal.

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

## Decreto que reforma la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación y el Código Penal Federal

**Primero.** Se reforma la fracción III del artículo 1, se adiciona un Capítulo II Bis y se adiciona el artículo 9 bis en la Ley federal para prevenir y eliminar la Discriminación, para quedar como sigue:

### Artículo 1. ...

Para los efectos de esta ley se entenderá por:

I. y II. ...

**III.** Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: la cultura, el sexo, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales, **misoginia antisemitismo o cualquier otro motivo o forma de intolerancia;**

**También se entenderá como discriminación a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color de piel, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.**

...

## Capítulo II Bis

### Medidas para prevenir los actos de difusión y propaganda de superioridad, discriminación y odio racial

**Artículo 9 Bis.** Con base en lo establecido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 1, párrafo segundo, fracción III de esta Ley, y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, se consideran como discriminación racial, entre otras:

**I.** Se entenderá como difusión de la discriminación racial a todo acto que con base en ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, se incite a discriminar o violentar a una o más personas a razón de su raza, color de piel, origen étnico o nacional. Aquellas personas que realicen estos actos, o que además financien directa o indirectamente estas acciones, tendrá responsabilidad en términos de la presente ley, sin agravio a la responsabilidad administrativa, civil y penal que hubiera lugar.

**II.** La difusión del acto enumerado en la fracción anterior podrá ser en medios tales como periódicos, televisión, radio, redes sociales digitales, sitios de internet, propaganda física en cualquier lugar, y en cualquier otro medio público o privado, mediante una comunicación gráfica, escrita u oral.

**III.** Se prohíbe la creación y desarrollo de organizaciones que tengan como objeto o hayan organizado actos de difusión y propaganda en términos de este artículo, y de toda actividad que promueva la discriminación racial e inciten a otras personas a ella. Tendrá responsabilidad la organización y sus miembros, correspondiente en términos de la presente ley, sin agravio a la responsabilidad administrativa, civil y penal que hubiera lugar. El Consejo emprenderá acciones pertinentes para prevenir la creación y desarrollo de organizaciones de este tipo.

**Segundo.** Se reforma la denominación del capítulo único del título tercero bis, se reforma el artículo 149 ter, y se adicionan los artículos 149 Quáter y 149 Quintus del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Título Tercero Bis  
Delitos contra la Dignidad de las Personas

Capítulo Único  
Discriminación y actos de  
odio, superioridad racial y su difusión

**Artículo 149 Ter.** Se aplicará sanción de uno a tres años de prisión o de doscientos a cuatrocientos días de trabajo a favor de la comunidad y entre doscientas a cuatrocientas unidades de medida y actualización (UMA) de multa al que cometa actos de discriminación, entendiéndose por estos toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquiera de los derechos humanos y libertades reconocidos por las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados de los que es parte el Estado mexicano, y que a continuación se presentan ejemplos de carácter enunciativo más no restrictivos, tales como negar o restringir a una persona o grupo de personas un servicio o prestación a la que tenga derecho, negar o restringir derechos laborales, de salud o educativos a razón de embarazo o cualquier otra acción en perjuicio de los derechos humanos de la víctima, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos:

I. El origen étnico o nacional, el color de piel, raza, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales, preferencia sexual, género, misoginia antisemitismo o cualquier otro motivo o forma de intolerancia.

...

**Artículo 149 Quáter.** Se aplicará sanción de seis meses a dos años de prisión o de doscientos a cuatrocientos días de trabajo a favor de la comunidad y entre doscientas a cuatrocientas unidades de me-

da y actualización (UMA) de multa a la persona u organización que, por acción u omisión:

I. Difunda en cualquier medio tales como periódicos, televisión, radio, redes sociales digitales, sitios de internet, propaganda física en cualquier lugar, y en cualquier otro medio público o privado, mediante una comunicación gráfica, escrita u oral ideas basadas en la superioridad u odio racial o en la discriminación;

II. Financie, asista, apoye o incite toda actividad relacionada con actividades de superioridad u odio racial o discriminación.

Se entenderá por superioridad u odio racial toda idea o actividad que por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquiera de los derechos humanos y libertades reconocidos por las Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados de los que es parte el Estado mexicano a razón del origen étnico o nacional, el color de piel o la raza.

Se entenderá por discriminación lo definido en el artículo 149 Ter.

**Artículo 149 Quintus.** Se aplicará sanción de seis meses a dos años de prisión o de doscientos a cuatrocientos días de trabajo a favor de la comunidad y de doscientas a cuatrocientas unidades de medida y actualización (UMA) de multa a las personas que formen parte de organizaciones que financien, asistan, apoyen o inciten toda actividad relacionada con actividades de superioridad u odio racial o discriminación, entendiéndose por estos conceptos lo definido en el Artículo 149 Ter y el Artículo 149 Quáter.

Se prohíbe la creación y existencia de organizaciones que promuevan la discriminación o la superioridad u odio racial.

#### Transitorios

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

**Artículo Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo establecido en el presente decreto.

### Notas

1 Transcripción del amparo en revisión 805/2018.

2 Léase el artículo 77 Bis de la Ley Federal para eliminar y prevenir la Discriminación.

3 Léase el artículo 79 Ter de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público.

### Bibliografía

• Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas. (2014). Elaboración de planes nacionales de acción contra la discriminación racial. PDF. Recuperado de:

[https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-03\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-03_sp.pdf)

• Organización Internacional del Trabajo. (2020). Igualdad de género y no discriminación. [Recurso en línea] Recuperado de: <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/gender-equality/lang—es/index.htm>

• Organización de las Naciones Unidas. (1969). Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Ginebra, Suiza.

• Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). Primera sala ampara por omisión legislativa relacionada con discriminación racial. [Recurso en Línea] Recuperado de:

<http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=5823>

• Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2019). Amparo en Revisión 805/2018. PDF. Recuperado de:

[https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento\\_dos/2019-01/AR-805-2018-190124.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-01/AR-805-2018-190124.pdf)

• Carbonell, Miguel y otros. (2007). *Discriminación, igualdad y diferencia política*. PDF. Recuperado de:

<http://www.corteidh.or.cr/tablas/27899.pdf>

• Rodríguez, Jesús. (2006). *Un marco teórico para la discriminación*. PDF. Recuperado de: [https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/E0002\(1\).pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/E0002(1).pdf)

• Pager, Devah y otros. (2008) *The Sociology of Discrimination: Racial Discrimination in Employment, Housing, Credit, and Consumer Markets*. PDF. Recuperado de:

[https://scholar.harvard.edu/files/pager/files/annualreview\\_discrimination.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/pager/files/annualreview_discrimination.pdf)

• Laki, Ildikó. (2010). *The concept of discrimination nowadays*. PDF. Recuperado de: [http://real.mtak.hu/25124/7/concept\\_of\\_discrimination\\_nowadays.pdf](http://real.mtak.hu/25124/7/concept_of_discrimination_nowadays.pdf)

• Honorable Congreso de la Unión. (1931). Código Penal Federal. PDF. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9\\_081119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_081119.pdf)

• Honorable Congreso de la Unión. (2003). Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación. PDF. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262\\_210618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_210618.pdf)

• Real Academia Española. (2020). *Diccionario de la Lengua Española*. Recuperado de: <https://dle.rae.es/>

• Ortega, Adriana (2020). La (invisibilidad de la) violencia laboral en México. Recurso en línea. Recuperado de: <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/la-invisibilidad-de-la-violencia-laboral-en-mexico/>

• Vela, Estefanía (2017). *La discriminación en el empleo en México*. PDF. Recuperado de: [https://www.conapred.org.mx/documentos\\_cedoc/completoDiscriminacion08122017.pdf](https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/completoDiscriminacion08122017.pdf)

• Matteucci, Nicola y Bobbio, Norberto (1981). *Diccionario de política*, volumen 1, México, Siglo XXI, página 389.

• Young, Iris (1990). *Justice and the Politics of Difference*, Nueva Jersey, Estados Unidos. Princeton University Press

• Conapred (2018). Encuesta Nacional Sobre Discriminación 2017. Conjunto de recursos en línea. Recuperado de:

<https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=604>

• Inegi (2020). Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) 2017. Conjunto de recursos en línea. Recuperado de:

<http://www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/483>

- Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recurso en línea. Recuperado de:

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

- Organización de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recurso en línea. Recuperado de: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)

- Gobierno de Colombia. (200). Código Penal de Colombia. [PDF] Recuperado de: [https://www.oas.org/dil/esp/Codigo\\_Penal\\_Colombia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Codigo_Penal_Colombia.pdf)

- Gobierno de España. (1995). Ley Orgánica del Código Penal de España y Leyes Complementarias. [PDF] Recuperado de: [https://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir\\_pdf.php?fich=038\\_Codigo\\_Penal\\_y\\_legislacion\\_complementaria.pdf](https://www.boe.es/legislacion/codigos/abrir_pdf.php?fich=038_Codigo_Penal_y_legislacion_complementaria.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 20 de febrero de 2020.

Diputada Fabiola Raquel Guadalupe Loya Hernández  
(rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. BIS DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, A CARGO DE LA DIPUTADA NAYELI SALVATORI BOJALIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

Quien suscribe, Nayeli Salvatori Bojalil, diputada del Grupo Parlamentario de Encuentro Social de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento de los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1,

fracción I, 77, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3 Bis fracción I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, al tenor de la siguiente;

### Exposición de Motivos

Para los adultos mayores, las consecuencias del maltrato tanto físico como psicológico son importantes y muy graves, cabe mencionar que no existe ni una sola razón que lo justifique ya que el maltrato y la violencia hacia las personas adultas mayores no necesariamente implica un golpe, los insultos, la humillación, el encierro y el abandono son también formas de violencia. Al tratarse de personas vulnerables son más propensas a tener síntomas depresivos como baja autoestima, vergüenza, temor, ansiedad, negación y culpa, lo cual puede llevar al aumento del riesgo de muerte, estos tipos de maltrato es un problema que puede hacerse presente en cualquier etapa de la vida, regularmente en personas físicamente expuestas.

“El maltrato se define como una acción única o repetida, o la falta de la respuesta apropiada, que ocurre dentro de cualquier relación donde existe una expectativa de confianza y produzca daño o angustia a una persona adulta mayor”<sup>1</sup>.

Lamentablemente los principales agresores son los familiares cercanos que en ocasiones hacen papel de cuidadores tanto hombres como mujeres, para algunos esta actividad les produce mucho estrés al mismo tiempo que les presiona por la falta de información sobre cómo tratar a una persona adulta mayor. Lo anterior provoca el ingreso frecuente de los adultos mayores al sistema hospitalario y a la demanda constante de atención médica por la presencia de distintas enfermedades que empeoran por causa de los maltratos psicológicos y físicos que le ocasionan las personas a cargo de su cuidado.

De acuerdo con los datos y cifras de la Organización Mundial para la Salud (OMS) “entre 2015 y 2050, el porcentaje de los habitantes del planeta mayores de 60 años casi se duplicará, pasando de 12 por ciento a 22 por ciento, para 2020, el número de personas de 60 años o más será superior al de niños menores de cinco años, en 2050, 80 por ciento de las personas mayores

vivirán en países de ingresos bajos y medianos, la pauta de envejecimiento de la población es mucho más rápido que en el pasado”.

Según la OMS son personas adultas mayores aquellas que tienen 60 años en adelante. Remitiéndonos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)<sup>2</sup>, se puede afirmar con plena certeza que: “Las personas de 60 años y más son titulares de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los ordenamientos jurídicos que de ella se derivan.”

Por otra parte, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el artículo 9o. párrafo primero establece que “la familia de la persona adulta mayor deberá cumplir su función social,” vinculándolo así con su fracción III el cual establece uno de sus derechos más importantes y que a la letra dice “evitar que alguno de sus integrantes cometa cualquier acto de discriminación, abuso, explotación, aislamiento, violencia y actos jurídicos que pongan en riesgo su persona, bienes y derechos.”, pero sin embargo en México se han encontrado índices muy altos de violencia familiar hacia las personas adultas mayores, ya que entre el 1 de enero de 2014 y el 29 de febrero de 2016 se presentaron 34 mil 200 denuncias por delitos hacia personas adultas mayores, dentro de las cuales destacan un porcentaje de 57 por ciento por delitos patrimoniales, 16 por ciento por violencia familiar, 8 por ciento por lesiones, 5 por ciento por amenazas, 4 por ciento por homicidio y en menor porcentaje por violación o abuso sexual. Todo esto de acuerdo a las cifras establecidas por la CNDH.

Atenuado a esto, no fue que en 2017 se presentó una cifra de 12.6 millones de personas adultas mayores que sufrían de violencia doméstica, esto equivalente a 10.5 por ciento de la población mexicana, dando como conclusión que este tipo de abusos suelen ser mayormente causados por personas de su círculo social más cercano como lo es la familia, problemas que no sólo afectan el nivel familiar, sino que también el social.

Es así que podemos observar que mínimo una de cada diez personas adultas mayores sufre de esta clase de violencia, ya que es un problema que se conoce hace pocos años y que se ha llevado en el ámbito privado debido a que los familiares más cercanos eran quiénes lo ejercían.

En años anteriores solamente se contemplaba la violencia física como maltrato hacia las personas adultas mayores, pero en la actualidad destacan las siguientes: violencia psicológica, violencia física, violencia patrimonial y violencia económica, actos que se encuentran tipificados en el artículo 3 Bis de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en sus fracciones I, II, III y IV.

Es por ello que durante el transcurso de los años se han creado instituciones que van en contra de la violencia familiar y derivados hacia las personas adultas mayores, dentro de las cuales son la Fiapam, OPS, OEA y Conapred con el objeto de erradicar y sancionar todo acto en contra de las personas adultas mayores. Asimismo la Asamblea General de las Naciones Unidas designó el 15 de junio como día mundial de toma de conciencia del abuso y maltrato a la vejez.

Según lo planteado con anterioridad podemos encontrar un nuevo supuesto, denominado como invisibilización social contra las personas mayores el cual no se ha contemplado en gran profundidad dentro de la ley. Se entiende por invisibilización social como la omisión de la presencia de una persona en un determinado grupo social o en su caso dentro de la sociedad.

Esta problemática es expuesta con claridad por *Noticias Voz e Imagen de Oaxaca*<sup>3</sup> que presenta con gran relevancia una situación poco conocida pero sumamente presente e importante en la vida de las personas de la tercera edad, “los adultos mayores enfrentan en muchas ocasiones el relego de la familia, la insuficiencia del estado para garantizar el cuidado de este tipo de personas si padecen incapacidades y una serie de desventajas que se agudizan en el caso de las mujeres que en su mayoría no tienen pensiones, servicios de salud ni jubilaciones.”

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3o. Bis fracción I, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.



## Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

### Texto vigente

**Artículo 3o. Bis.** Los tipos de violencia contra las Personas Adultas Mayores, son:

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

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

### Texto que se propone

**Artículo 3o. Bis.** Los tipos de violencia contra las personas adultas mayores, son:

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

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

Es importante, manifestar que la reforma propuesta en esta iniciativa no genera impacto económico en el presupuesto de la nación, ya que no necesita recursos para su aprobación y ejecución.

### Fundamento legal

Siendo así, por lo motivado y fundado, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6 numeral 1, fracción 1, 77, 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea, la presente iniciativa a consideración del pleno de esta asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente proyecto de

### Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 3o. Bis de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

#### Texto normativo propuesto

**Único.** Se reforma la fracción I del artículo 3o. Bis de la Ley de los Derechos de las Personas adultas Mayores para quedar como sigue:

**Artículo 3o. Bis.** Los tipos de violencia contra las Personas Adultas Mayores, son:

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

II. ...

III. ...

IV. ...

...

### Transitorios

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

#### Notas

1 [http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/Documentos\\_Inicio/Prevencion\\_maltrato\\_hacia\\_PAM.pdf](http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/Documentos_Inicio/Prevencion_maltrato_hacia_PAM.pdf)

2 <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derecho-de-las-personas-adultas-mayores?fbclid=IwAR1itzZocf0sD040drngd8ycnNVqXQJPs114-zpo5fGGfRPIMzAogETo4fw>

3 <https://www.nvinoticias.com/nota/99976/en-mexico-se-invisibiliza-los-adultos-mayores>

Dado en la Cámara de Diputados,  
el 20 de febrero del 2020.

Diputada Nayeli Salvatori Bojalil (rúbrica)

QUE ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES GENERALES DE EDUCACIÓN; Y DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ARTURO ESCOBAR Y VEGA E INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PVEM Y MORENA

Quienes suscriben, diputado Arturo Escobar y Vega en representación de los diputadas y diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, y los diputados federales de la LXIV Legislatura, Francisco Elizondo Garrido, Naye-

li Arlen Fernández Cruz, Alfredo Antonio Gordillo Moreno, Ana Patricia Peralta de la Peña, Héctor Serrano Cortés, Érika Mariana Rosas Uribe y Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa de protección a la economía familiar en la prestación de servicios educativos particulares por la que se adicionan las fracciones XIV y XV al artículo 14, la fracción VI al artículo 57 y las fracciones XVIII y XIX al artículo 75 de la Ley General de Educación y se adiciona una fracción XXIII al artículo 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La educación es uno de los pilares para el desarrollo de nuestro país, es por ello que resulta indispensable garantizar el derecho de las niñas, niños y adolescentes a una educación de calidad. En este sentido, hemos presenciado importantes avances en las últimas décadas en nuestro país, por ejemplo, la cobertura en educación primaria en México ya es prácticamente universal.<sup>1</sup>

El derecho humano a la educación merece especial atención al ser éste un catalizador para el ejercicio correcto de otros diversos derechos humanos. Lo anterior como consecuencia de que solo a través de la educación es posible mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales del país, promoviendo la libertad y la autonomía personal.

Se ha demostrado que un incremento en la escolaridad promedio de la población trae como resultado una mejora significativa en distintos indicadores, principalmente en cuanto a movilidad social, reducción de la pobreza, productividad y el fortalecimiento de la cohesión social.<sup>2</sup>

Es necesario hacer hincapié en que el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar las condiciones suficientes para asegurar este derecho sin que exista discriminación alguna.<sup>3</sup> Esto se traduce en hacer de la asistencia escolar algo cotidiano, cursar los niveles de educación obligatoria y dotar a los estudiantes de conocimientos que sean relevantes para la vida.

El sistema educativo mexicano es uno de los más grandes del mundo, superado únicamente por Estados Unidos y Brasil.<sup>4</sup> Esto implica, naturalmente, grandes retos en materia de planeación y regulación tanto de planes de estudios por nivel educativo, como de la infraestructura necesaria para su impartición.<sup>5</sup>

La prestación de servicios educativos opera principalmente en dos modalidades, como educación pública garantizada por el Estado y con financiamiento público, y como educación privada. Las escuelas privadas que ofrecen educación básica deben contar con autorización previa de las autoridades educativas estatales para poder operar. Adicionalmente, estos institutos deben apegarse al plan de estudios nacional establecido por la Secretaría de Educación Pública, a pesar de ello, cuentan con autonomía suficiente para administrar sus recursos humanos y elegir los métodos de enseñanza y aprendizaje que consideren adecuados para cada nivel educativo.<sup>6</sup>

En este tenor, las escuelas privadas no tienen subsidios públicos y obtienen sus recursos a través de cuotas, principalmente en forma de colegiaturas. Este modelo se ha extendido a partir de la Ley General de Educación que se expidió en 1993, donde se ofreció un nivel de apertura que ha devenido en una mucho mayor participación social dentro del sector educativo.<sup>7</sup> Lo anterior se ha configurado paulatinamente y ha significado, entre otras cosas, una privatización presente en prácticamente todos los ámbitos y que inicia desde las pequeñas escuelas rurales dependientes de los recursos que aportan los padres de familia.

En México, la educación obligatoria incluye la educación básica y la educación media superior. Tan sólo en 2017, el sector privado de educación obligatoria estaba compuesto por 34 mil 600 escuelas, que empleaban a 265 mil 399 docentes y daban clases a 3 millones 570 mil 59 alumnos.<sup>8</sup>

En cuanto a los programas de educación inicial, una mayor proporción de estudiantes están matriculados en instituciones privadas y casi dos tercios de estos programas son administrados en el país por instituciones privadas. Esto es especialmente relevante al considerar que la educación inicial incluye a la primera infancia, etapa cardinal en el desarrollo cognitivo de los niños y el rendimiento escolar subsecuente.<sup>9</sup>

Asimismo, las fuentes privadas de financiamiento, particularmente los hogares, aportan una proporción muy significativa del gasto que realizan las instituciones educativas en México. Para ponerlo en perspectiva, en 2014 las fuentes privadas representaron 21 por ciento del gasto en instituciones educativas, desde la educación primaria hasta la superior. Si comparamos nuestra proporción de financiamiento privado con los niveles de países miembros de la OCDE nos encontramos muy por encima de la media del 15 por ciento.<sup>10</sup>

Derivado de un análisis más profundo, es posible destacar la importancia de las fuentes privadas de financiamiento para proporcionar educación de alta calidad en los niveles educativos previos a la educación superior, representando 18 por ciento del gasto total en estos niveles educativos.<sup>11</sup> Lo anterior nos posiciona como el cuarto país con mayor proporción de financiamiento privado, solo después de Colombia, Turquía y Australia.

En México, las instituciones de educación privadas que prestan sus servicios con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deben cumplir con lo establecido en el artículo 3o. constitucional, así como con la Ley General de Educación y las demás disposiciones en esta materia.

En este sentido, el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, estados, Ciudad de México y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

Al respecto, la Ley General de Educación señala en el artículo 6o. que:

La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones o cuotas voluntarias destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo. Las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos para la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de las donaciones o cuotas voluntarias.

Se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación del servicio educativo a los educandos.”

Asimismo, en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el artículo 57 se establece lo siguiente:

Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una educación de calidad que contribuya al conocimiento de sus propios derechos y, basada en un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, que garantice el respeto a su dignidad humana; el desarrollo armónico de sus potencialidades y personalidad, y fortalezca el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, en los términos del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y demás disposiciones aplicables...

Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma...

La única regulación en el marco legal en la cual se fijan las cuotas y pagos que deben ser cubiertos por la prestación de servicios educativos se encuentra en el **“Acuerdo que establece las bases mínimas de información para la comercialización de los servicios educativos que prestan los particulares”** publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo de 1992.

En dicho acuerdo se establecen algunos conceptos bajo los cuales los institutos de educación privados pue-

den realizar cobros a los alumnos, entre ellos se encuentran los conceptos de inscripción y reinscripción. De esta forma, el acuerdo señala la posibilidad de realizar cobros periódicos por reinscripción sin más sustento que la disposición discrecional de la administración del instituto.

Debemos señalar que las instituciones de educación privada cumplen con una misión digna que se traduce en la preparación de millones de mexicanos. Sin embargo, es inexcusable la actuación con prácticas comerciales en perjuicio de las familias, de los derechos de los consumidores y de los derechos de niñas, niños y adolescentes que asisten a este tipo de instituciones educativas.

El artículo 1o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que:

El objeto de esta ley es promover y proteger los derechos y cultura del consumidor y procurar la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

En este sentido, la motivación de la presente iniciativa radica en la necesidad de dar certeza jurídica y económica y en la sustentabilidad de la economía familiar. Es necesario contar con certidumbre sobre el rumbo y el costo, los padres tienen el derecho, conforme a la constitución, de determinar qué tipo de educación brindarán a sus hijos.

Al respecto se han pronunciado diversas voces en todo el país, presentado iniciativas y puntos de acuerdo en las legislaturas locales de Querétaro, Jalisco y Nuevo León, por mencionar algunas. En términos generales, dichas iniciativas buscan proveer a los padres de familia de alumnos de instituciones educativas privadas de seguridad en cuanto a los cobros que deberán incurrir si deciden inscribir a sus hijos en estas instituciones.

Asimismo, se busca una transición para eliminar cobros injustificados que se ven obligados a pagar los estudiantes de escuelas privadas tomando en consideración las colegiaturas mensuales, inscripción, reinscripciones, cuotas familiares, aportaciones, constancias, asesorías, cursos de regularización, seguros, aportaciones por evento, útiles escolares, etcétera.

Nos sostenemos en el argumento de que una vez que la cuota de inscripción para el año escolar completo haya sido cubierta por los padres de familia, no tendrían por qué volver a pagar una cuota adicional para que sus hijos reciban el derecho de permanecer en la escuela. De esta forma, buscamos eliminar la posibilidad de aplicar el cargo de reinscripción a los alumnos, evitando también que éstos se aumenten de manera arbitraria y que sea utilizado como estrategia de mercado para favorecerse como instituciones privadas.

La naturaleza de las cuotas por reinscripción es abusiva para los padres de familia, ya que estos al pagar las cuotas de colegiatura por cada año escolar ya han cubierto con el costo de ingreso a las escuelas y estas últimas no deberían de volver a cobrarles dicho acceso.

Es importante hacer claro que con la presente iniciativa, no existe vulneración alguna al artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que ampara la libertad de comercio, por el contrario, se reconoce la capacidad que tienen las escuelas privadas de cobrar por el servicio que les brindan a las familias y a la sociedad pero, por la naturaleza de los servicios prestados, se busca que el costo sea proporcional a utilidad y a la calidad del servicio que prestan, por lo que se considera injustificable el cobro de cuotas que no encuentran sustento precisamente en la dinámica de la prestación del servicio educativo en escuelas privadas.

En ese contexto, es que la presente iniciativa propone, en primer término, la adición de un par de fracciones al artículo 14 de la Ley General de Educación, a efecto de que las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente tengan la atribución de vigilar que los particulares que impartan educación no establezcan cobros por reinscripción escolar, y que los incrementos aplicables a las colegiaturas no excedan el incremento producto del ajuste inflacionario respectivo.

Asimismo, se propone la adición de una fracción al artículo 57 del mismo ordenamiento, a efecto de que las instituciones educativas privadas (con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios) estén obligadas a dar a conocer el costo total de los servicios correspondientes a ciertos conceptos, con el objetivo de que los padres de familia tengan pleno conocimiento de los desembolsos que habrán de reali-

zar en el contexto de la prestación del servicio educativo. También, se propone la inclusión de un par de fracciones al artículo 75 del ordenamiento en comento, a efecto de incluir las infracciones aplicables al cobro de reinscripciones y al incumplimiento de lo dispuesto en la fracción XV del artículo 14 que se propone.

Por último, la presente iniciativa prevé la inclusión de una fracción al artículo 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan medidas para procurar la seguridad y certidumbre económica en el acceso a los servicios educativos prestados por las instituciones privadas con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Tomando en consideración lo expuesto anteriormente y las implicaciones que tiene este problema en la sociedad, el Partido Verde Ecologista de México expone, por conducto de la presente iniciativa, su apoyo a los padres de familia que, llevando a cabo un gran esfuerzo económico, mantienen a sus hijos en escuelas privadas procurando de tal modo una educación de calidad. Buscando legislar a favor de la educación y de la economía de los millones de mexicanos que enfrentan esta situación y pensando en un mejor futuro para el país, someto a consideración de esta Asamblea el siguiente proyecto de

### Decreto

**Primero.** Se adicionan las fracciones XIV y XV al artículo 14, la fracción VI al artículo 57 y las fracciones XVIII y XIX al artículo 75 de la Ley General de Educación para quedar como a continuación se presenta:

**Artículo 14.** Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

I. a XIII. ...

**XIV. Vigilar que no se establezcan cobros por reinscripción escolar o conceptos similares en donde se pretenda exigir una contraprestación económica que no forme parte de la colegiatura**

escolar previamente determinada a los alumnos de instituciones educativas particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios para continuar con sus estudios.

**XV. Vigilar que el incremento de precios por concepto de colegiatura o su equivalente no sea mayor a aquel que resulte del ajuste por inflación tomando el cociente entre el Índice de Precios al Consumidor del mes previo al inicio del ciclo escolar entre el citado índice del último mes del ciclo escolar.**

...

**Artículo 57.** Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán:

I. a V. ...

**VI. Dar a conocer el costo total de los servicios correspondientes a los siguientes conceptos: (i) Inscripción; (ii) Colegiatura y el número de éstas; (iii) Cobros por exámenes extraordinarios, cursos de regularización, duplicados de certificados, constancias, credenciales, cursos complementarios, prácticas deportivas y otras actividades extracurriculares; (iv) Cuotas familiares; y (v) Transporte escolar.**

**Artículo 75.** Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

I. a XVII. ...

**XVIII. Implementar cobros o tarifas extraordinarias bajo el concepto de reinscripciones en las instituciones privadas que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.**

**XIX. Incumplir con lo previsto en la fracción XV del artículo 14 de esta ley.**

...

**Segundo.** Se adiciona una fracción XXIII al artículo 57 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como a continuación se presenta:

## Artículo 57.

...

Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias garantizarán la consecución de una educación de calidad y la igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma, para lo cual deberán:

I. a XXII. ...

**XXIII. Establecer medidas para procurar la seguridad y certidumbre económica en el acceso a los servicios educativos prestados por las instituciones privadas con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.**

...

## Transitorios

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

**Segundo.** Las entidades federativas realizarán las reformas a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para dar cumplimiento a este decreto, a más tardar 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del mismo.

## Notas

1 UNICEF México. Educación. 15 de febrero de 2019, de UNICEF Sitio web: <https://www.unicef.org/mexico/spanish/educacion.html>

2 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2012). La Educación en México: Estado actual y consideraciones sobre su evaluación. 15 de febrero de 2019, de Comisión de Educación de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores Sitio web: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/reu/docs/presentacion\\_211112.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/educacion/reu/docs/presentacion_211112.pdf)

3 *Ibidem*.

4 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018). La Educación Obligatoria en México. 15 de febrero de 2019, de

INEE Sitio web: [https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04\\_informe/capitulo\\_0201.html](https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04_informe/capitulo_0201.html)

5 Centro de Estudios Espinosa Yglesias. ¿Cuál es la realidad de la educación en México?. 15 de febrero de 2019, de CEEY Sitio web: <https://ceey.org.mx/cual-es-la-realidad-de-la-educacion-en-mexico/>

6 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2014). Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en Educación. 15 de febrero de 2019, de Secretaría de Educación Pública Sitio web: <http://www.oecd.org/education/school/Revisiones-OCDE-evaluacion-educacion-Mexico.pdf>

7 Nicolín, María de Ibarrola. (2012). Los grandes problemas del sistema educativo mexicano. 15 de febrero de 2019, de Perfiles Educativos Sitio web:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-26982012000500003](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982012000500003)

8 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2018). La Educación Obligatoria en México. 15 de febrero de 2019, de INEE Sitio web: [https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04\\_informe/capitulo\\_0201.html](https://www.inee.edu.mx/portalweb/informe2018/04_informe/capitulo_0201.html)

9 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). Panorama de la Educación 2017. 15 de febrero de 2019, de OCDE Sitio web: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/EAG2017CN-Mexico-Spanish.pdf>

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*.

Dado en el salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de febrero de 2020.

**Diputados:** Arturo Escobar y Vega (rúbrica), Jesús Sergio Alcántara Núñez, Óscar Bautista Villegas, Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés, Jorge Francisco Corona Méndez, Zulma Espinoza Mata, José Ricardo Gallardo Cardona, Marco Antonio Gómez Alcantar, Leticia Mariana Gómez Ordaz, Carlos Alberto Puente Salas, Roberto Antonio Rubio Montejo, Jesús Carlos Vidal Peniche, Lilia Villafuerte Zavala, Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Nayeli Arlen Fernández Cruz (rúbrica), Alfredo Antonio Gordillo Moreno (rúbrica), Ana Patricia Peralta de la Peña (rúbrica), Héctor Serrano Cortés, Érika Mariana Rosas Uribe (rúbrica), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez.

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SUSCRITA POR LA DIPUTADA CLAUDIA REYES MONTIEL E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, Claudia Reyes Montiel y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de garantizar la paridad de género en la integración de los consejos electorales, con base en el siguiente

### Planteamiento del problema

La reforma a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros, que entró en vigor el 7 de junio de 2019, se puede observar como un hecho histórico pues marca un antes y un después en la relación entre hombres y mujeres en los espacios de toma de decisiones y con respecto al poder y su ejercicio.

Esta reforma estableció en sus artículos transitorios que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas locales deberán realizar las reformas correspondientes a las legislaciones respectivas para cumplir con lo establecido en el artículo 41 constitucional que establece que el principio de paridad de género se observará en los poderes del Estado como en los organismos autónomos.

Con respecto a los organismos autónomos éstos son aquellos creados por la Constitución y poseen atribuciones propias, especificadas en el propio texto constitucional y realizan funciones esenciales del Estado moderno pero no se encuentran adscritos o subordinados a otro poder del Estado, aunque sus actos y resoluciones pueden ser revisados por las instancias judiciales.<sup>1</sup>

Dentro del marco jurídico mexicano se han establecido diversos organismos autónomos constitucionales,

como es el caso del Instituto Nacional Electoral (INE). El INE es un organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales, así como organizar, en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y la Ciudad de México.

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) el INE cuenta con un órgano superior de dirección que es el Consejo General y su función es vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral así como de los principios que guían las actividades del instituto.

El Consejo General se integra por un consejero presidente, diez consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo. Por su parte los artículos 65 y 76 de la citada ley establecen que durante el proceso electoral se integrarán consejos locales y distritales, los cuales son órganos cuya función es velar por la observancia de las disposiciones de las leyes electorales, así como supervisar las diferentes etapas del procedimiento electoral. Finalmente, en su artículo 99 la LGIPE establece que los organismos públicos locales contarán también con un consejo que funcionará como órgano de dirección superior.

Con el fin de cumplir con lo establecido en la reforma constitucional en materia de paridad de género es que se propone reformar los artículos 36, numeral primero; 65, numeral primero; 76, numeral primero y 99, numeral primero; con el fin de establecer que el consejo general, los consejos locales y distritales del INE, así como los órganos de dirección superior de los organismos públicos locales se integren de manera paritaria para así cumplir con la reforma constitucional.

Con el fin de conocer los artículos vigentes en la ley y la propuesta de modificación se presenta a continuación el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 36.</p> <p>1. El Consejo General se integra por un Consejero Presidente, diez Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.</p>	<p>Artículo 36.</p> <p>1. El Consejo General se <b>integrará de manera paritaria</b> por un Consejero Presidente, diez Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.</p>
<p>Artículo 65.</p> <p>1. Los consejos locales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 44, párrafo 1, inciso f) de esta Ley, quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo; seis Consejeros Electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.</p>	<p>Artículo 65.</p> <p>1. Los consejos locales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán <b>de manera paritaria</b> con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 44, párrafo 1, inciso f) de esta Ley, quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo; seis Consejeros Electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.</p>
<p>Artículo 76.</p> <p>1. Los consejos distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 44, párrafo 1, inciso f), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo distrital; seis</p>	<p>Artículo 76.</p> <p>1. Los consejos distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán <b>de manera paritaria</b> con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 44, párrafo 1, inciso</p>
<p>Consejeros Electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la junta distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.</p>	<p>f), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo distrital; seis Consejeros Electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la junta distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.</p>
<p>Artículo 99.</p> <p>1. Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.</p>	<p>Artículo 99.</p> <p>1. Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado <b>de manera paritaria</b> por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.</p>

Con esta propuesta de modificación se logrará no sólo armonizar la ley en cuestión, sino que con ella se podrá lograr una participación más equilibrada de hombres y mujeres en los distintos órganos de dirección de la autoridad administrativa electoral.



Es por lo anteriormente expuesto, que se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman los artículos 36, numeral primero; 65, numeral primero; 76, numeral primero y 99, numeral primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Único.** Se reforman los artículos 36, numeral primero; 65, numeral primero; 76, numeral primero y 99, numeral primero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

Artículo 36. ...

1. El Consejo General se **integrará de manera paritaria** por un Consejero Presidente, diez Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

2. ...

Artículo 65. ...

1. Los consejos locales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán **de manera paritaria** con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 44, párrafo 1, inciso f) de esta Ley, quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo; seis Consejeros Electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

2. ...

Artículo 76.

1. Los consejos distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán **de manera paritaria** con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 44, párrafo 1, inciso f), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo distrital; seis Consejeros Electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del

Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la junta distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

2. ...

Artículo 99.

1. Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado **de manera paritaria** por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

2. ...

**Transitorio**

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

**Nota**

1 Carbonell, Miguel, Elementos de derecho constitucional, México, Fontamara, 2006, p. 105.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 20 de febrero de 2019.

**Diputados:** Claudia Reyes Montiel (rúbrica), Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica), José Guadalupe Aguilera Rojas, Antonio Ortega Martínez, María Guadalupe Almaguer Pardo, Mónica Almeida López, Norma Azucena Rodríguez Zamora, Mónica Bautista Rodríguez, Raymundo García Gutiérrez, Abril Alcalá Padilla, Frida Alejandra Esparza Márquez.

QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 20 Y 133 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO RUBÉN TERÁN ÁGUILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El suscrito, diputado **Rubén Terán Águila**, integrante del grupo parlamentario de Morena de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a esta soberanía para su resolución la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 20 y se adiciona una fracción XVIII al artículo 133, ambos de la Ley Federal del Trabajo en materia de requisitos laborales**, al tenor de la siguiente:

#### Exposición de Motivos

En los párrafos tercero y quinto del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consigna que el “Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley” asimismo, señala que está prohibida la discriminación por cualquier motivo que “atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

En nuestro país existe una gran discriminación laboral contra todas aquellas ciudadanas y aquellos ciudadanos que ya cumplieron con sus respectivas condenas, violentando con esto las garantías individuales que les otorga nuestra Carta Magna.

En teoría, después de haber cumplido con la pena respectiva, las y los ciudadanos que en su momento cometieron un delito, ya no se consideran presidiarios.

Al obtener su libertad nuevamente forman parte de la sociedad, recuperando sus derechos civiles, políticos o de familia.

Es necesario mencionar que, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el Código Penal Federal, se mencionan los conceptos de reinserción del sentenciado a la sociedad y la rehabilitación,

la cual tiene por objeto la reintegración de los derechos civiles al mismo.

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

##### Artículo 18. . .

El sistema penitenciario se organizará 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 . . .

Énfasis añadido

#### Código Penal Federal

##### Capítulo V Rehabilitación

**Artículo 99.** La rehabilitación tiene por objeto reintegrar al sentenciado en los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en virtud de sentencia dictada en un proceso o en cuyo ejercicio estuviere en suspenso.

Énfasis añadido

La reinserción social de las y los ex reos, debe ser atendida de manera inmediata por nuestras autoridades, garantizando que estas y estos ciudadanos puedan llevar una vida normal, con el pleno uso de sus derechos.

Al respecto el Ministerio de Justicia de Chile menciona:

“Esta etapa (la reinserción) incluye nivelación educacional, intervención psicosocial, capacitación e inserción laboral; además de actividades espirituales, deportivas y culturales. Busca incidir efectivamente en los factores individuales y sociales que mediaron para que una persona se haya involucrado en actividades delictuales”<sup>1</sup>

Énfasis añadido

Si bien es cierto que la Ley Federal del Trabajo no menciona que sea necesaria la presentación de la lla-

mada carta de antecedentes no penales con el objeto de obtener un empleo, ni señala que los patrones tienen prohibido el solicitar dicho documento en la obtención de una relación de trabajo, también es cierto que, en la práctica el mercado laboral en México obstaculiza que cualquier persona que cuente con antecedentes penales acceda de manera normal a las oportunidades de la obtención de un trabajo.

¿Qué es una carta de no antecedentes penales?

Es un documento oficial expedido por la Secretaría de Gobernación donde se acredita que el ciudadano que lo solicita no tiene antecedentes penales, o bien informa a través de este documento si efectivamente el solicitante los tiene.<sup>2</sup>

Con el objeto de clarificar el concepto de antecedentes penales, me permito presentar lo que al respecto menciona la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“por antecedentes penales deben entenderse aquellos registros que efectúa la autoridad administrativa o judicial, con el fin de llevar un control de los procesos que pudieran estar instruyéndose en contra de una persona, o bien de las condenas recaídas a dicha persona a fin de conocer si ha cometido algún delito anterior y ha sido condenada por alguno de ellos”.<sup>3</sup>

“Al convertirse en sujetos de discriminación, las y los ex convictos son privados de sus derechos humanos, y no acceden en condiciones de igualdad al ámbito laboral”.<sup>4</sup>

En la nota publicada el 9 de junio del 2019 en el portal electrónico del periódico *Milenio*<sup>5</sup> por la periodista Cristina Ochoa en la cual se aborda de manera muy puntual el tema de la discriminación laboral.

Entrevistó a la licenciada Arleth Leal, socia fundadora de Red Ring, empresa especializada en contratación laboral quien comento que:

“La contratación en México está fuertemente estigmatizada hacia las personas con algún antecedente penal, razón que impide, muchas de las veces, la reinserción laboral”

“Sí existe, desafortunadamente, una discriminación para las personas con antecedentes penales. La ma-

yoría de las compañías, 80 por ciento a escala nacional, pide a la gente contar con una carta de antecedentes penales, quien no tenga o en ella exista algún antecedente penal, es suficiente para que no sean contratados, independientemente de si tienen habilidades y cualidades para el puesto, y si fue hace mucho, poco tiempo o del tipo de delito que se cometió”, dijo la especialista en recursos humanos.

Comenta la periodista Cristina Ochoa que, a nivel nacional aproximadamente el 60 por ciento de las personas que cometieron algún delito vuelve a reincidir, en muchas ocasiones por cometiendo el mismo delito por el que entraron por primera vez a la cárcel.

En la nota periodística se señala que, en el 2017, en el marco del foro Inserción Laboral de Personas con Antecedentes Penales: Miradas y Desafíos desde una Perspectiva de Género y de Derechos Humanos, el representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Antonio Luigi, alertó sobre la necesidad de generar en el país un análisis sobre las oportunidades y condiciones reales para que estas personas (ex reos) puedan tener una completa incorporación a la sociedad.

Continúa señalando la licenciada Leal que: “En México ha habido muchos foros para tocar el tema y ver cómo se podría reinsertar esta fuerza laboral, pero las conclusiones no son nada alentadoras. El país no está preparado para cambiar su conciencia y brindar segundas oportunidades. Lo que se recomienda es que la gente se capacite en habilidades técnicas para que tengan mejores posibilidades”,

Añadió que “en las empresas del país es preciso trabajar en el esquema de recomendaciones para que las personas puedan tener dicha oportunidad de entrar a laborar”, Señalando además que los filtros actuales que se aplican en las empresas no discriminan entre delitos graves de los que no lo son.

“En otros países la política es un poco más incluyente, incluso hay ciertos puestos en empresas en las que únicamente son para ex convictos, de carácter social y brindan una segunda oportunidad a estas personas”, afirmó la especialista.

Agregó que: “dentro del sector empresarial nacional sí existe una estigmatización hacia estas personas que hacen que muchas de las veces vuelvan a delinquir”.

“Hoy compañías internacionales con las que trabajamos que, por sus políticas de antiterrorismo, todas las personas, incluyendo el director general, tienen que tener su carta. Incluso con expatriados hay que acompañarlos a tramitar la carta porque para muchas empresas es requisito indispensable, independientemente del cargo que tengan”, dijo.

La fundadora de Red Ring lamentó que además no exista información amplia sobre el tema, pero admitió que este no es un problema por industria, sino de todo el sector empresarial a nivel general.

Finalizó su comentario la licenciada Arleth Leal exteriorizando que sería conveniente que, por parte del gobierno se implementaran incentivos fiscales para las empresas que contrataran a estos ciudadanos.

En ocasiones los contratantes pueden mostrar ciertas preocupaciones al analizar las fichas curriculares de los aspirantes, sobre todo si en estas fichas se muestran importantes vacíos temporales.

Por otra parte, los patrones puntualizaron que la solitud de la carta de no antecedentes penales, obedece a que quieren cerciorarse de que el postulante no sea un ex convicto debido sobre todo al estigma que se tiene sobre estas personas, el cual reduce de manera significativa la oportunidad de acceder a un empleo formal.

Ahora bien, es necesario especificar que, de acuerdo con la Ley Nacional de Ejecución Penal, la carta de antecedentes penales es un documento que se puede solicitar en los siguientes casos:

**Ley Nacional de Ejecución Penal**

**Título Segundo**

**Capítulo I**

**De la Información en el Sistema Penitenciario**

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

I. al III . . .

IV. La constancia relativa a los antecedentes penales sólo se podrá extender en los siguientes supuestos:

A. Cuando la soliciten las autoridades administrativas y judiciales competentes, para fines de investigación criminal, procesales o por requerimiento de autoridad judicial;

B. Cuando sea solicitada por ser necesaria para ejercitar un derecho o cumplir un deber legalmente previstos;

C. En los casos específicos en los que la normatividad lo establezca como requisito para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien para el ingreso a instituciones de seguridad pública o privada, así como cuando por la naturaleza del empleo o por razones de interés público se considere exigible;

D. Cuando sea solicitada por una embajada o consulado extranjero en México, o bien, a través de una embajada o consulado de México en el extranjero;

Para una mayor comprensión de las adiciones propuestas, me permito presentar el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO ACTUAL	ADICIONES PROPUESTAS
<p>Artículo 20.- Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.</p> <p>Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.</p> <p>La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.</p>	<p>Artículo 20.- Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.</p> <p>Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.</p> <p>La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.</p> <p><b>No será obligatoria la presentación de la constancia relativa a los antecedentes penales para la obtención de una relación de trabajo, a excepción de lo establecido en el Artículo 27, fracción IV, de la Ley Nacional de Ejecución Penal</b></p>
<p>Artículo 133.- Queda prohibido a los patrones o a sus representantes:</p> <p>I al XVII . . .</p>	<p>Artículo 133.- Queda prohibido a los patrones o a sus representantes:</p> <p>I al XVII . . .</p> <p><b>XVIII. Solicitar a los trabajadores constancias de antecedentes penales, salvo los casos señalados en el Artículo 27 fracción IV de la Ley Nacional de Ejecución Penal</b></p> <p><b>XIX . . .</b></p>

Como diputados federales debemos proporcionarle al Estado los elementos jurídicos necesarios a efecto de que la reinserción social sea efectiva y eficaz, creando con esto una cultura social que le permita a todas y todos aquellos ciudadanos que infringieron la ley acceder a espacios laborales, ya que actualmente las empresas le niegan la oportunidad laboral a las personas que cuentan con antecedentes penales, aun cuando esta persona cumpla adecuadamente con todos y cada uno de los requisitos exigidos y tenga la capacidad y la experiencia necesarias.

Por lo antes mencionado y con el propósito de llevar a cabo una real reinserción de las y los ciudadanos que hayan cumplido con sus respectivas sentencias, se considera necesario adicionar un párrafo cuarto al artículo 20 y adicionar una fracción XVIII al artículo 133, recorriéndose el subsecuente, ambos de la Ley Federal del Trabajo, por lo tanto, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto al artículo 20 y se adiciona una fracción XVIII al artículo 133, ambos de la Ley Federal del Trabajo en materia de requisitos laborales**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo cuarto al artículo 20 y se adiciona una fracción XVIII al artículo 133, ambos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

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

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

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos.

**No será obligatoria la presentación de la constancia relativa a los antecedentes penales para la obtención de una relación de trabajo, a excepción de lo establecido en el artículo 27, fracción IV, de la Ley**

**Nacional de Ejecución Penal.**

**Artículo 133.** Queda prohibido a los patrones o a sus representantes:

I. al XVII . . .

**XVIII. Solicitar a los trabajadores constancias de antecedentes penales, salvo los casos señalados en el Artículo 27 fracción IV de la Ley Nacional de Ejecución Penal**

XIX . . .

**Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** A partir de la fecha en que entre en vigor este decreto, se dejarán sin efecto las disposiciones que contravengan o se opongan al mismo.

**Artículo Tercero.** A partir de la fecha de publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, los Congresos locales de la República Mexicana contarán con un plazo de 180 días naturales para llevar a cabo las adecuaciones necesarias en sus Leyes respectivas.

**Notas**

1 Ministerio de Justicia. ¿Cómo entendemos la Reinserción Social? Santiago de Chile. Reinserción Social, Construyamos Oportunidades. 2015. p.1. Recuperado el 18 de julio de 2016 de: <http://www.minjusticia.gob.cl/reinsercion-social/que-es-lareinsercion/>

2 <https://misabogados.com.mx/blog/que-es-la-carta-de-no-antecedentes-penales/>

3 Tesis: XV.Io.I P, Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo I, abril de 1995. p. 122

4 <https://www.milenio.com/opinion/maria-dolores-lopez-loza/columna-maria-dolores-lopez-loza/carta-antecedentes-penales-derechos-humanos-discriminacion>

5 <https://www.milenio.com/negocios/antecedentes-penales-barre-ra-volver-mundo-laboral>

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 20 de febrero de 2020.

Diputado Rubén Terán Águila (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS, SUSCRITA POR LAS DIPUTADAS ADRIANA DÁVILA FERNÁNDEZ, DEL PAN; MARÍA LUCERO SALDAÑA PÉREZ, DEL PRI; Y VERÓNICA BEATRIZ JUÁREZ PIÑA, DEL PRD, ASÍ COMO INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Las suscritas, diputadas Adriana Dávila Fernández, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; María Lucero Saldaña Pérez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; y Verónica Beatriz Juárez Piña, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIV Legislatura en la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 78 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el artículo 122 de la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presentan la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan, reforman y derogan diversas disposiciones de Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, en base a la siguiente

## Exposición de Motivos

Esta propuesta, tiene como antecedente otras iniciativas presentadas en anteriores legislaturas por quien suscribe, cabe decir que estas no fueron dictaminadas o aprobadas, en razón de que por un lado se concluyó la legislatura en la cual se presentó, o en su caso, por virtud de la obstaculización en su trámite legislativo, de ciertos intereses que en realidad no buscan erradicar la trata de personas, sino vivir de ella.

Tales propuestas de reforma a la ley general en materia de trata de personas, son de urgencia extrema, en razón que actualmente impera una gran simulación en materia del combate a la trata de personas, situación que se acompaña de una legislación deficiente en el ámbito penal, aunado todo ello a la ausencia de voluntad para aplicar de forma estricta el contenido de la ley general.

### Primera propuesta

La primera propuesta fue presentada ante el Pleno del Senado de la República el 8 de octubre de 2013, como resultado de los trabajos legislativos de la Comisión Contra la Trata de Personas, en el marco del análisis a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

Esta iniciativa fue presentada por las integrantes de la Comisión, y al momento de su presentación, se adhirieron más de la mitad de los integrantes presentes en el Pleno de esa Soberanía.

Una vez presentada, fue analizada por un Grupo de Trabajo Técnico, integrado por asesores de la misma Comisión y de sus integrantes, así como de expertos en el tema, los cuales desarrollaron una serie de estudios sobre la redacción y eficacia de la Ley.

Los trabajos del Grupo Técnico, arrojaron como conclusiones la necesidad de reformar la ley general en materia de trata de personas, en razón que presenta deficiencias en su configuración y diseño, lo que ha generado una serie de observaciones y recomendaciones para modificarla.

Asimismo, se generó un documento elaborado por el Dr. Miguel Ontiveros Alonso, denominado los “60

errores de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos”, el cual coincidió con las conclusiones planteadas por el Grupo de Trabajo conformado para la revisión de la Ley.

En el mismo sentido y con el objeto de estar en posibilidad de dictaminar la referida iniciativa, la Comisión Contra la Trata de Personas (dictaminadora), realizó foros en los que se pudieron recabar elementos para formular su dictamen. Estos foros se celebraron con organizaciones de la sociedad civil; con las y los titulares de las instituciones de procuración de justicia de todas las entidades federativas; con representantes de los Poderes Judiciales de las entidades federativas, y con personas expertas de la academia.

También se consideraron en el dictamen las recomendaciones formuladas al Estado Mexicano durante el diálogo interactivo celebrado el 23 de octubre de 2013, con motivo de la Segunda Evaluación de México ante el Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Finalmente, en la sesión del 12 de febrero del 2014, se puso a consideración del Pleno del Senado el dictamen a la iniciativa, siendo aprobado por unanimidad por 103 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones.

Este proyecto de decreto pasaría a esta Cámara para cumplir con el proceso legislativo previsto en el artículo 72 Constitucional, siendo aprobado con modificaciones en la sesión del 3 de diciembre de 2014, por lo que fue devuelto al Senado para valorar las modificaciones planteadas.

De esa forma, el 27 de octubre de 2016, la Cámara de Senadores volvería a aprobar con 95 votos en favor y dos abstenciones, regresando a esta Soberanía para el efecto del artículo 72 Constitucional, dando cuenta de ella la Gaceta Parlamentaria el día 8 de noviembre de 2016, siendo el artículo 10, el dispositivo sobre el cual versó toda la controversia entre ambas cámaras.

### **Segunda propuesta**

La segunda propuesta, fue presentada por la que suscribe ante el Pleno del Senado de la República, el 6 de diciembre del 2017; tal propuesta a diferencia de la

presentada en 2013, refiere exclusivamente reformar la Ley general en materia de trata de personas, en cuanto a los tipos penales.

De esa forma la iniciativa planteaba la armonización de la ley a los estándares internacionales y los dispositivos constitucionales, con el objeto de cumplir con ellos y brindar un nuevo enfoque a la función estatal de proteger, promover y garantizar los derechos humanos, y en caso de alguna violación a estos, se investigue, sancione y reparen tales transgresiones.

Así, se proponían cambios desde la denominación de la ley, hasta el perfeccionamiento de los principios de máxima protección; perspectiva de género; interés superior de la niñez; debida diligencia; no revictimización; inadmisibilidad del comportamiento anterior de la víctima como causa de excluyente de responsabilidad penal; entre otros, y de esa forma establecer mecanismos de protección y cumplimiento de derechos humanos.

La iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, quedando pendiente de dictamen por la conclusión de la legislatura, por lo que es necesario, volver a presentarla con las debidas actualizaciones en su exposición de motivos y su aspecto normativo.

### **Observaciones de la Auditoría Superior de la Federación**

Como resultado de la Auditoría de Desempeño: 2018-1-47AYJ-07-0302-2019, cuyo objetivo fue fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas por parte de la SEGOB, CEAV y FGR (antes PGR) en la prevención, atención y procuración de justicia para reducir la impunidad en el delito de trata de personas.

Sobre dicha auditoría la parte final conclusiva dictaminó que:

“Del análisis de los diagnósticos oficiales se identificó que la problemática que pretende resolver la política de combate a la trata de personas se encuentra relacionada con la prevención, la atención y la procuración de justicia de los delitos en la materia, los cuales se identificaron de la manera siguiente: prevención insuficiente para combatir el delito de la trata de personas; **limitada atención, protec-**

### **ción y asistencia a las víctimas de dicho delito, así como deficiente investigación y persecución de los delitos en la materia”.**

Asimismo, líneas más adelante, el órgano auditor fue contundente al establecer, una vez valorada todos los elementos de la política de combate a la trata de personas que:

“Lo anterior evidenció que **la operación de la Comisión Intersecretarial y la participación de sus integrantes fue sólo una simulación**, ya que no abonó a que el Estado Mexicano dispusiera de una política nacional de mediano plazo que le permitiera gobernar de manera coordinada la prevención, atención y procuración de justicia en materia de trata de personas, ni disponer de un marco normativo nacional homologado, así como de la información necesaria para evitar opacidad en la comisión y combate de este delito”.

Sin duda, los resultados de esta auditoría son categóricos, y demandan la necesidad de reformar el marco jurídico vigente que notoriamente es insuficiente para la prevención, investigación, sanción y erradicación de la trata de personas, así como la protección de sus víctimas.

### **Objeto de la propuesta**

La presente propuesta tiene como objetivo reformar la ley general en materia de trata de personas, como parte del nuevo enfoque en el combate de ese delito a través de una perspectiva de protección de derechos humanos. Es por ello que en principio se alude a las instituciones y ordenamientos jurídicos que antecedieron a lo que ahora se conoce como “derechos humanos”, ello con el objeto de dar cuenta de su evolución.

Además, se plantean y justifican cambios en los paradigmas de combate contra la trata de personas a partir de la necesidad de modificar los vigentes, que tienen una visión de Estado como mero sujeto pasivo del cumplimiento de los derechos humanos, pero no como agente activo de protección de tales derechos.

Con ello, se justifica la necesidad de una transformación para que el Estado Mexicano sea verdadero promotor y garante de los derechos de aquellas víctimas

de la trata de personas, lo anterior a través del uso de todos los mecanismos provistos en el marco jurídico vigente y, en consecuencia, que ese cambio tenga como base la armonización de las leyes al parámetro de control de regularidad constitucional.

### **Sobre los derechos humanos y el neoconstitucionalismo**

Ahora bien, parte importante de lo que ahora acontece en el panorama de los derechos humanos es lo inherente al *giro lingüístico*<sup>1</sup> y el paradigma imperante de la *argumentación jurídica* como piedra angular del neoconstitucionalismo.

La teoría de la *argumentación jurídica* cuyo máximo exponente es Robert Alexy, plantea que el sistema jurídico funciona a través de dos subsistemas<sup>2</sup> por llamarlos de algún modo, un *subsistema jurídico de normas* y un *subsistema de procedimientos*; el *subsistema de procedimientos* posee cuatro niveles, dentro de los cuales aparecen dos etapas que son discursivas<sup>3</sup> y dos etapas que son institucionales (generalmente legislativa y judicial) y se refieren principalmente a los momentos en que surge la norma y se aplica.

Por su parte, el subsistema jurídico de normas establece una diferencia entre normas-reglas y normas-principios, los primeros son mandamientos cerrados que prescriben la aplicación definitiva de ellos de tal manera que se cumplen o no, mientras que los segundos son mandamientos de optimización que bajo aspectos racionales de fundamentación permiten lograr una decisión jurídica basada en lograr la finalidad de todos los paradigmas del derecho, la justicia, siempre bajo las posibilidades jurídicas permitidas por las normas-reglas y los hechos presentes.

Aquellas normas-principios que se han referido, son propias del sistema de constitucional mexicano relativo a los derechos humanos, por ello se tienen los principios de aplicación de los derechos humanos, como son *universalidad*, *interdependencia*, *indivisibilidad* y *progresividad*.

Sobre el principio de *universalidad*: “Todos los derechos para todos”; refiere que esos derechos son susceptibles de gozar y cumplir por todos los seres humanos en cualquier contexto político, jurídico, social, cultural, espacial y temporal, no obstante, sobre este



principio es preciso advertir la existencia de un punto contrapuesto con el multiculturalismo.

Por ello la diversidad latente de muchas culturas hace que tal principio adquiera un punto de relativismo, pues pensar que esos derechos deben ser aplicados de forma absoluta es negar la existencia de otras creencias, culturas o religiones que pueden confrontarse, lo que necesariamente implica una ponderación de derechos para cada caso concreto ante una posible coalición de dos o más de esos derechos humanos.

La *interdependencia* radica en que los derechos humanos dependen recíprocamente unos de otros, de tal forma que se encuentran ligados entre sí, por tanto, el reconocimiento y ejercicio de alguno de ellos implica el respeto de otros que se encuentran vinculados de forma directa.

Íntimamente relacionado con el anterior principio encontramos a la *indivisibilidad*, que consiste en que los derechos humanos tienen una relación adminiculada, y su disfrute no puede ser de forma aislada sino en conjunto con el resto de ellos, toda vez que se encuentran unidos y como se ha mencionado, son indivisibles.

Por tanto, los derechos humanos se interrelacionan y dependen unos de otros pues a pesar de que individualmente poseen rasgos que los distinguen, tienen una motivación y finalidad única, que es el bienestar de la persona.

Finalmente, respecto del principio de *Progresividad* se puede afirmar que la protección y vigencia que tengan esos derechos en beneficio de bienes jurídicamente protegidos, deberá mantenerse o en su caso ir en aumento, pero no podrán retroceder de forma tal que ello implique una desprotección a derechos que ya habían sido protegidos por las instituciones garantes.

Es necesario para comprender cómo es que el Estado ha pasado de ser únicamente el ente garante para proteger posibles violaciones a derechos humanos por autoridades, a ser también el protector y reparador de tales derechos frente a la actividad de particulares.

Es decir que el Estado frente a esa evolución que no ha sido únicamente conceptual sino en consistencia, no se ha quedado únicamente con la tarea de proteger a aquellos derechos humanos a través de mecanismos de

garantías procesales –justicia constitucional–, sino además ha tomado un rol activo, como por ejemplo en el derecho penal, cuyo objeto es tutelar y resguardar bienes jurídicos preciados como son la dignidad, la vida, la libertad, la propiedad de las personas, entre otros.

Es posible afirmar que esa acción era realizada desde hace ya mucho tiempo por el Estado, y con precisión antes de la reforma de derechos humanos de 2011, incluso tal vez antes de la aparición de las primeras declaraciones de los derechos humanos.

Sin embargo, no era algo que el Estado realizara de forma consciente u objetiva como ahora, pues, aunque su finalidad si era coincidente, esos bienes que en ese instante protegía el Estado y sus mecanismos, no tenían propiamente ese enfoque que tienen ahora, ni los derechos humanos eran concebidos con la consistencia y envergadura que ahora se les reconoce.

### **Una legislación penal con enfoque protector de derechos humanos**

Con base a lo descrito hasta el momento, es aquí donde aparece el enfoque de protección que debe brindar el Estado a los derechos humanos, no solo tendiente a resguardarlos de la actuación irregular de las autoridades, sino, además, de la actuación de particulares que de alguna forma puedan vulnerar bienes jurídicos, como son aquellos emanados de la dignidad de la persona, es el caso del libre desarrollo de la personalidad, la integridad personal o la vida.

El antecedente de ello es posible verlo con lo acontecido a partir de la segunda mitad del siglo pasado; la comunidad internacional vio la necesidad de establecer acciones efectivas que permitieron acabar con problemas lacerantes para la humanidad, como son los crímenes de lesa humanidad, la discriminación, la tortura, la desaparición forzada, o la trata de personas y sus diversos fines de explotación.

Convencidos sobre la obligación activa del Estado de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, y, por ende, prevenir violaciones a ellos, y en caso de que se suscite una trasgresión a tales derechos se investigue, sancione y reparen los mismos, lo que sigue es exponer la perspectiva de su deber para proteger a las personas del delito de trata.

## La trata de personas y los derechos humanos

Para entender un poco más el significado que tiene el delito de trata de personas, es preciso adentrarse en la historia, pues es un fenómeno antiguo que desde hace siglos aqueja a la humanidad; en las últimas dos décadas su combate y erradicación ha merecido mayor seriedad por la comunidad mundial. Es posible decir que se tiene un problema de antaño con la necesidad de implementar a través de nuevos paradigmas en su erradicación.

Este flagelo social comenzó a identificarse como tal a finales del siglo XIX e inicios del XX, en ese entonces fue llamado “trata de blancas”, pues tomaba en consideración que su objeto era la movilización y “comercio” de mujeres de raza blanca, provenientes de Europa.

En esos momentos, ya se tenían nociones de esas actividades con el fin de explotación a las que eran sometidas las mujeres, que referían a su comercio a través del secuestro, los engaños y otros medios de coacción, sobre todo aquellas mujeres en situación de vulnerabilidad.

No fue sino hasta finales del siglo XX que el término de “trata de blancas” quedó en desuso por no corresponder a la realidad de un desplazamiento, “comercio” y explotación que no sólo era de mujeres de una raza, sino de personas en general, incluidos niñas, niños, adultos mayores, hombres, etc., los cuales vivían con factores que los hacían víctimas potenciales.

Lo anterior implicó la necesidad de que la comunidad internacional diera una respuesta contundente, por lo que comenzó por establecer con precisión un concepto unificado del delito de trata de personas.

Se da entonces la elaboración y aprobación del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocido como *Protocolo de Palermo*.

Tal documento define a la trata de personas como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo como medio para lograrlo la amenaza, el rapto, el fraude, el engaño, el

abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, el uso de la fuerza u otras formas de coacción, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, todo eso con la finalidad de la explotarla.

En conclusión, la trata de personas será el acto preparativo o previo antes de someter a la persona a un acto de explotación, pues basta con que esa captación, enganche, convencimiento, traslado o transporte se concrete a través del rapto, fraude, engaño, abuso de poder, aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de la persona que tenga autoridad sobre otra, se realice con fin de explotación (aunque no se concrete), por lo que es catalogado en el ámbito jurídico como un penal de resultado cortado.

Es preciso advertir la diferencia que existe entre la trata de personas, la explotación, y el tráfico de personas, pues en este último a diferencia de la trata y la explotación, existe consentimiento por parte de las víctimas; el caso común es aquel que se refiere al migrante que establece comunicación con el traficante,<sup>4</sup> con el objeto de que sea trasladado o movilizado fuera de su país de origen, todo ello a cambio de pago o pagos por esos traslados, su tipo penal es previsto en la Ley de Migración, en lo relativo a los delitos en materia migratoria.

Actualmente el delito de trata de personas es un grave flagelo que lacera a la sociedad, pues de acuerdo a las cifras aportadas por el Diagnóstico sobre la situación en materia de Trata de Personas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013, p. 15), existen datos suficientes para presumir que la trata de personas es el tercer delito más lucrativo a nivel mundial, únicamente superado según el diagnóstico por delitos como el tráfico de drogas y de armas.

Por eso se calcula que cada año genera ganancias que van de 32,000 a 36,000 millones de dólares, lo que es lógico si se toma en cuenta que el Departamento de Estado de los Estados Unidos de América estima que 27 millones de mujeres, hombres y niños son víctimas de trata de personas (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013, p. 16).

El panorama en México no es nada alentador, por el contrario, es alarmante que, de acuerdo al mismo diagnóstico, algunas estimaciones de un poco más de un decenio, establecían que entre 16,000 y 20,000 niñas y niños eran sometidos a esclavitud sexual (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013, p. 17).

Sin embargo, de acuerdo a organizaciones no gubernamentales tales cifras son demasiado conservadoras y no reflejan verdadera dimensión del problema, pues tal como el diagnóstico advierte, existen estudios que calculan que las niñas y niños sujetos a explotación sexual ascienden a cerca de 70,000 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2013, p. 17), de los cuales la mayoría de ellos, es decir 50,000 son explotados en zonas fronterizas mientras que 20,000 lo son en el resto del país.

Las anteriores cifras dejan ver la grave dimensión del problema cuando refieren un cálculo sobre cantidades aproximadas, pero sin la certeza del tamaño y cantidad exacta de las víctimas de trata, pues a diferencia de otros delitos no existe un censo real ni tampoco una numeralia homologada de las autoridades que permita visualizar el problema de forma global.

Lo anterior viene a ser la primera deficiencia que salta a la vista: La ausencia de lineamientos que establezcan la recopilación uniforme por las autoridades respecto de cifras para tener conocimiento sobre la dimensión del problema y sus factores a erradicar, aspecto que lógicamente opera en detrimento de la actuación de las mismas autoridades y organizaciones encargadas del tema.

Este primer problema sobre la ausencia de datos ciertos no es menor, es como tener una persona atacada por alguna patología que le genera deterioro en su salud, pero se carece de los respectivos análisis de la sintomatología, lo que evita que se conozca el padecimiento real del paciente para proporcionar el remedio y su respectiva dosis, la misma situación ilógica acontece entre las autoridades.

Sobre los derechos humanos, es preciso advertir que su consistencia y su concepto ha cambiado con el paso del tiempo, en inicio su finalidad era proteger al ciudadano a través de limitar el poder del Estado -al inicio Estados monárquicos-, otorgando<sup>5</sup> una serie de prerrogativas o derechos en su favor, hoy el Estado no

solo debe ser un “respetuoso” de esos derechos, sino además debe ser quien los proteja y garantice. incluso de la trasgresión por particulares.

También esos derechos carecían de ciertos principios que hoy los caracterizan, su objeto no era integral como lo es ahora, el Estado Liberal evolucionó a un Estado Democrático y posteriormente a un Estado Social, evolución que ha tenido la conveniencia de adecuarse a las necesidades imperantes de la sociedad que lo conforma.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, como parte del sistema interamericano de protección de derechos humanos establece en su artículo 6.1 que “Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto estas, como la trata de esclavos<sup>6</sup> y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas”.

En principio puede verse que la Convención estableció lo que se debía entender como una obligación del Estado para proteger a las personas de ser sometidos a trata en cualquier de sus formas.

Lo anterior implica el hecho que el Estado sea el garante de ese derecho a ser protegido, por lo que corresponde a él no sólo establecer una política punitiva que sancione con severidad a aquellas personas que cometen ese delito, sino además, atender como aspecto un medular la prevención de ese delito a través de concientizar a las personas sobre los riesgos y la situaciones en que puede ejecutarse.

Esta aproximación que aportan las anteriores líneas tiene plena coincidencia con las expresadas en su momento por quien fuera presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Pedro Nikken, que sostiene que “la noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones consonas con la misma dignidad que le es consustancial” (Nikken).

Entonces es posible advertir que esa transformación que ha sufrido el concepto de los derechos humanos, que es referida como *el cúmulo de derechos que tienen las personas frente a las autoridades con el objeto de*

*limitar ese poder que las caracteriza*, ahora resulta insuficiente en razón que no basta con prever ese único objetivo en el concepto.

Esa perspectiva sobre los derechos humanos cambió plenamente en nuestro sistema jurídico mexicano a partir de la reforma constitucional de junio de 2011, lo que dejó atrás muchos conceptos dados sobre derechos humanos y las obligaciones estatales frente a ellos.

No es que los juristas no hayan vislumbrado en el momento de sus concepciones a la acción del Estado en el respeto y protección de tales derechos, sino que es a partir de la aludida reforma cuando aparece como factor fundamental la protección a los derechos humanos y que pone el andamiaje conveniente para que México asuma como centro de la política de Estado, la protección de esos derechos humanos y sus garantías.

Ahora bien, esa política de Estado no se refiere a únicamente a una cuestión programática, sino que ahora son esos derechos humanos y su protección el eje rector de la actuación de las autoridades estatales, por lo que es en esa actividad en la que deberán centrar sus actividades, materializándose su cumplimiento a través del establecimiento de las garantías que los hagan exigibles.

A partir de lo anterior, es que los derechos humanos deben ser protegidos de distintas formas por el Estado, esto a través de los mecanismos previstos como garantías por el mismo texto constitucional, por lo que es posible entender la necesidad de incorporar cuál o cuáles bienes son trasgredidos con conductas como la trata de personas con fines de explotación en alguna de sus formas.

Como apunta el artículo 1o. Constitucional, a partir del 2011, el término de garantías tuvo que asumir un sentido amplio no solo en cuanto a esos mecanismos que refieren una justicia constitucional como son el juicio de amparo, las controversias constitucionales o las acciones de inconstitucionalidad, entre otros, sino además aquellos mecanismos que permitan materializar esos derechos y en el caso particular protegerlos como en la especie lo hace el derecho penal.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Primera Sala, se ha pronunciado sobre la consistencia de esas garantías y su amplitud

en el campo de acción estatal, tal como se contiene en el criterio con registro 2007057 (**Derechos humanos. Naturaleza del concepto de garantías de protección, incorporado al artículo 1o de la Constitución federal, vigente desde el 11 de junio de 2011, 2014**), que prescribe

“El texto del artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el 11 de junio de 2011, establece que las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Conforme a dichos términos, en el contenido de los derechos humanos residen *expectativas de actuación por parte de los entes de autoridad*, por lo que las personas deben contar con los medios que garanticen la realidad de tales aspiraciones. Para ello, las garantías de *protección de los derechos humanos son técnicas y medios que permiten lograr la eficacia de los mismos*; en su ausencia, el goce de los derechos que reconoce nuestro orden constitucional no puede materializarse en las personas”.

### **De las reformas propuestas a la ley**

Con base a lo anterior, se propone reformar la Ley General en materia de trata de personas para armonizarla a los estándares internacionales en la materia, además de cumplir con los dispositivos constitucionales y brindar un nuevo enfoque a la función estatal de proteger, promover y garantizar los derechos humanos, y en caso contrario se investigue, sancione y reparen las violaciones a ellos.

### **Denominación de la Ley General en materia de trata de personas**

Una de las propuestas que se estiman necesarias en razón de aportar mayor claridad al texto legal es lo relativo a su denominación, cabe recordar que el decreto que expidió la ley general que se plantea reformar, preveía errores en cuanto a la denominación respecto de las otras leyes como adelante se menciona.

Un nombre bastante largo no es garantía de una comprensión sobre el contenido de una norma, antes, por el contrario, es posible que cause cierta confusión en cuanto al contenido y sus alcances.

Respecto a ello, es preciso acudir a la técnica legislativa, entendida como la herramienta que sirve para estructurar de forma correcta la conformación de proyectos de decretos de ley, así como el uso de la lexicología jurídica, que es el estudio de las palabras propias del derecho y de la ciencia jurídica en sus niveles sintáctico, semántico y pragmático.

Así, tanto la técnica legislativa como la lexicología jurídica, tienen como propósito que los objetivos y necesidades que legislador busca comunicar, sean en realidad incorporados de forma eficaz y adecuada en la norma que ha de aprobarse, lo anterior a través del uso de una terminología propia para cada rama del derecho, lo cual es indispensable para identificar los vocablos apropiados en un contexto determinado, sea la materia civil, penal, familiar, administrativa, constitucional o cualquier otra.

Otro argumento, además de la excesiva extensión, es el hecho de que la denominación debe contener una verdadera disposición de su contenido real, es decir, tratándose de la referencia de la norma, pues a menor extensión, mayor comprensión.

Podemos acudir a establecer los objetivos de la ley conforme a su artículo 2o. como los siguientes:

**I. “Establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los Gobiernos Federal, de las entidades federativas y Municipales;**

**II. Establecer los tipos penales** en materia de trata de personas y sus sanciones;

**III. Determinar los procedimientos penales** aplicables a estos delitos;

**IV. La distribución de competencias y formas de coordinación** en materia de protección y asistencia a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley;

**V. Establecer mecanismos efectivos** para tutelar la vida, la dignidad, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, así como el libre desarrollo de niñas, niños y adolescentes, cuando sean amenazados o lesionados por la comisión de los delitos objeto de esta Ley; y

**VI. Reparar el daño a las víctimas de trata** de personas de manera integral, adecuada, eficaz y efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida.”

Es notoria la imposibilidad de incorporar todas las acciones de distinta naturaleza en una sola denominación, salvo que se busque encontrar un punto de coincidencia en las acciones, siendo precisamente esto que se trata de acciones tendientes a erradicar la trata de personas, por tanto, se plantea que la denominación pase a ser “Ley General en Materia de Trata de Personas”.

Al respecto el constitucionalista y experto en derecho parlamentario, el doctor Eliseo Muro, establece que debe buscarse siempre como nombre de una ley, una denominación que facilite su operación, ya que un título corto permite lograr eso y facilita su identificación.

En resumen, es importante que la denominación de la Ley sea lo más concisa posible, para facilitar la tarea de las y los operadores de la misma y evitar errores; así también para que, en las leyes emanadas de los poderes legislativos de las entidades federativas, que coexistirán con la Ley General, esta última sea citada de manera más ágil.

Los anteriores argumentos se robustecen con la confusión que tuvo la XLI Legislatura del Congreso de la Unión en la expedición de la propia Ley materia del presente dictamen, pues en el mismo decreto,<sup>7</sup> publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Junio de 2012, en su “Artículo Segundo”, por el cual se reforma el artículo 2o., fracción VI de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, cita de forma errónea a la Ley General en Materia de Trata de Personas, como “Ley General para Combatir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos”, cuando su denominación correcta es “Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos”. Este aspecto ha sido corregido en un decreto posterior en la llamada miscelánea penal, no obstante, el error estaba cometido.

Se actualizo en todo el articulado los días muta por las veces el valor diario de la UMA vigente.

Se agrega al artículo 4 la definición de la UMA, como la Unidad de Medida y Actualización, que es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y de la Ciudad de México, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

### Modificaciones al artículo 1 de la ley general

Otro de los aspectos que se estima deben ser modificados en la ley, es el relativo a la actualización necesaria que pretende reglamentar la ley que se plantea modificar. Al respecto el artículo 1 de la ley vigente en materia de trata de personas establece:

**Artículo 1o.** La presente Ley es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, párrafo primero, en materia de trata de personas, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y es de orden público e interés social.

En esencia, el artículo a que refiere la actual ley ha sufrido cambios sustanciales en cuanto a su estructura, de tal forma que este ya no establece la facultad a la cual alude dicho precepto dentro de párrafo primero de tal dispositivo, sino por el contrario, en dicha facultad ahora aparece un inciso a), por tanto el planteamiento de la reforma al artículo 1o. tiene como motivación la actualización y armonización de la norma para referir el fundamento adecuado de la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trata de personas.

### Modificaciones al artículo 2o.

El artículo 2 establece una serie de aspectos trascendentes, la propuesta que se busca armonizar con las recientes reformas constitucionales que transforman la personalidad jurídica y política de lo que anteriormente se denominaba Distrito Federal para dar paso a la Ciudad de México, y bajo esa perspectiva, se refiere a los gobiernos de las entidades federativas y municipales.

En la fracción II se establece como objeto de la ley el establecimiento de los tipos penales, pero además se incorpora el bien jurídico tutelado que protegen los tipos penales sobre los cuales se legisla, el cual no es otro que el libre desarrollo de la personalidad, mismo

que, como cualquier otro derecho humano, deriva de la dignidad humana.

Lo anterior es motivado en razón de la necesidad de asumir dentro de los tipos penales, la obligación constitucional prevista en artículo 22, que establece el deber estatal para que dentro de las penas que se impongan o establezcan por la comisión de un delito, las mismas sean proporcionales al bien jurídico que se afecte, esto implica, bajo una interpretación amplia, la obligación para incorporar dentro de los tipos penales, el bien jurídico que se afecte según el legislador, aspecto que servirá de parámetro al juzgador al emitir su resolución incorporando dentro de sus aristas un bien jurídico cierto.

Cabe precisar también que es el artículo 406 del Código Nacional de Procedimientos Penales que establece como una de las obligaciones del juez al emitir una sentencia condenatoria, el análisis sobre el grado de lesión o puesta en peligro del bien jurídico tutelado.

A consecuencia de lo anterior, se propone reformar las fracciones IV y V, para armonizar los objetivos de la ley con su verdadero contenido.

### Reformas al artículo 3o.

Al artículo 3o. se le proponen hacer incorporaciones legales de ciertos principios de carácter internacional, por lo que se perfeccionan los principios de máxima protección, perspectiva de género, interés superior de la niñez, debida diligencia, no revictimización, inadmisibilidad del comportamiento anterior de la víctima como causa de excluyente de responsabilidad penal, entre otros, buscando de esa forma establecer mecanismos de protección y cumplimiento de derechos humanos.

### Reformas al artículo 4o.

Se plantean reformas al artículo 4o. con el objeto de armonizar el texto normativo en materia de trata de personas a otros textos legales y constitucionales que permitan hacer una interpretación integral de las normas relativas a la protección contra la trata de personas. Además se introducen conceptos como *Código Nacional de Procedimientos Penales*; *Fiscalía General de la República*; *medidas de protección*, entre otros.

**Reformas al artículo 5o.**

Las reformas que se plantean al artículo 5 y la respectiva denominación de su capítulo, tienen como intención aportar una correcta lexicología a lo que dicho capítulo regula que son las competencias y facultades en la prevención, investigación, procesamiento y sanción de los delitos en materia de trata de personas.

**Reformas al artículo 7o.**

Comentario aparte merecen las reformas que se plantean al artículo 7 de la ley general, pues tienen como intención establecer los lineamientos que optimicen la investigación, procesamiento, e imposición de las sanciones en los delitos que son materia de la ley como son:

La obligación para informar a la víctima el derecho a contar con un asesor jurídico; los puntos que deberá abarcar la sentencia que condene a una persona dentro de juicio, es el caso de la reparación del daño y en su caso posiblemente la pérdida de derechos; respeto por las decisiones informadas que tome la víctima; exclusión de la carga probatoria sobre los medios comisivos cuando se trate de personas menores de 18 años de edad o que no tengan capacidad para comprender y resistir el hecho; reconocimiento del derecho a gozar de un periodo de espera y reflexión de la víctima; derechos migratorios cuando la víctima sea extranjera; protección de testigos; y el auxilio de peritos y personas especialistas multidisciplinarios para una adecuada investigación.

**Reformas al artículo 8o.**

Se plantea modificar el artículo 8o. con el objeto de establecer la prescripción de los delitos previstos en la ley, en ese sentido se incorporaría la imprescriptibilidad del mismo para el caso que la víctima sea persona menor de 18 años de edad, o que no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho, o no tenga capacidad para resistirlo.

**Reformas al artículo 9o.**

La modificación que se plantea al artículo 9º es con el objeto de establecer normas supletorias o complementarias, las cuales deberán aplicar jueces tanto federales como del fuero común, este es el mismo modelo que

establece la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de esa forma se homologan las normas que deberán aplicarse para la investigación, procesamiento y sanción de los delitos previstos en la presente ley.

**Reforma al artículo 10 y 10 Bis****(Tipo penal de trata de personas)**

Como se señala en la parte general, la presente iniciativa tiene por objeto armonizar la legislación nacional con los tratados internacionales, en especial el Protocolo de Palermo que define qué es la trata de personas.

Actualmente, el tipo penal previsto en el artículo 10 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos describe como delito de trata de personas toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación.

Lo anterior hace evidente la falta de medios comisivos que son parte esencial del delito de trata de personas (como la amenaza, uso de la fuerza, coacción, engaño, seducción, uso de poder, pago a un tercero). Con esto se protege a la víctima de argumentos de defensa justificados en que la persona otorgó su consentimiento para ser tratada o explotada.

De esta manera, la defensa del activo basada en que la víctima mayor de edad consintió inicialmente la explotación pretendida, se excluye cuando se demuestra que para obtener el consentimiento el tratante recurrió a cualquiera de los medios prohibidos, como amenazas, fuerza, engaño, coacción o abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad:

Época: Décima Época; Registro: 2002428; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 2; Materia(s): Penal; Tesis: I.9o.P.21 P (10a.); Página: 1580

**Trata de personas. Conforme al artículo 3, inciso b), del protocolo para prevenir, reprimir y sancionar ese delito, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), la defensa del activo basada en que la víctima mayor de edad consintió inicialmente la explotación sexual a que fue sometida, se excluye cuando se demuestra que para obtener el consentimiento el tratante recurrió a cualquiera de los medios prohibidos (legislación del Distrito Federal).**

El delito de trata de personas previsto en el artículo 188 Bis del Código Penal para el Distrito Federal debe entenderse como un proceso que empieza con la captación de una persona, continúa con el traslado de ésta al lugar designado y sigue la fase de explotación, durante la cual la víctima se ve sometida a una servidumbre sexual, laboral o a otras formas de explotación. En este sentido, conforme al artículo 3, inciso b), del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo), la defensa del activo basada en que la víctima mayor de edad consintió inicialmente la explotación pretendida, se excluye cuando se demuestra que para obtener el consentimiento el tratante recurrió a cualquiera de los medios prohibidos, como amenazas, fuerza, engaño, coacción o abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad. De ahí que, si en el caso, la ofendida en un principio consintió trasladarse al Distrito Federal e incluso vivir en la casa de los activos del delito, en razón de la propuesta de trabajo como modelo que le hicieron vía internet; lo que, si bien pudiera ser un consentimiento o cooperación inicial entre la ofendida y los sujetos activos, lo cierto es que éste queda efectivamente anulado al encontrarse viciado, primero por el engaño y, posteriormente, por la coacción a través de la fuerza física y amenazas, para lograr la explotación sexual a que fue sometida. Por tanto, no puede tenerse como defensa situaciones de las que se advierta un aparente consentimiento de la víctima, puesto que éste debe considerarse viciado y, por ende, anulado, al probarse que los activos del delito utilizaron cualquiera de los medios prohibidos

mencionados para obligar a la víctima a permanecer con ellos y explotarla sexualmente.

### **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.**

Amparo en revisión 79/2012. 28 de junio de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretaria: María del Carmen Campos Bedolla.

De esta manera se garantizará la debida protección de la víctima y que, al mismo tiempo, quienes en efecto son tratantes no encuentren ventanas para evadir la justicia.

Sumado a lo anterior, es importante tomar en cuenta que la trata de personas es un delito con características globales. En virtud de ello los tratantes no respetan fronteras, jurisdicciones o ámbitos de competencia, pues su intención y fines son los mismos.

Luego entonces, esta complejidad requiere ser combatida mediante un sistema jurídico con estándares internacionales que permita a las autoridades atender el tema en cada uno de los frentes, es decir en el ámbito local y en una eficaz coordinación internacional. Por eso, el preámbulo del Protocolo de Palermo señala que la naturaleza internacional y globalizada de este delito es razón por la que se requiere de medidas homogéneas para combatirlo:

“Declarando que para prevenir y combatir eficazmente la trata de personas, especialmente mujeres y niños, se requiere un enfoque amplio e internacional en los países de origen, tránsito y destino que incluya medidas para prevenir dicha trata, sancionar a los traficantes y proteger a las víctimas de esa trata, en particular amparando sus derechos humanos internacionalmente reconocidos”,...<sup>8</sup>

De esta manera México, debe ajustarse a los parámetros establecidos por los tratados internacionales que incluyen la acción, los medios comisivos y la finalidad:<sup>9</sup>



Tratado Internacional	Descripción
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, "Protocolo de Palermo"	Artículo 3. Definiciones Para los fines del presente Protocolo: a) Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas; recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. La explotación incluye, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;
Convención Americana sobre Derechos Humanos.	Artículo 8. Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre 1. Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas.

Como es posible apreciar, conforme al Protocolo de Palermo la trata de personas puede significar el reclutamiento, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, bajo amenaza o por el uso de la fuerza u otra forma de coacción, secuestro, fraude, engaño, abuso de poder o una posición de vulnerabilidad, o recibir pago o beneficios para conseguir que una persona tenga bajo su control a otra, para el propósito de explotación. Definición de la que se advierten tres elementos constitutivos esenciales de dicho ilícito, a saber:

- a) *La actividad*: entendida como la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas;
- b) *El medio*: es la amenaza o uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, la concesión o recepción de pago o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima; y
- c) *El propósito*: la explotación de una persona.

Así, podemos tener la siguiente tesis:

Época: Décima Época; Registro: 2002430; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 2; Materia(s): Penal; Tesis: I.9o.P.20 P (10a.); Página: 1582

**Trata de personas. La definición de este delito previsto en el artículo 188 Bis del Código Penal para el Distrito Federal coincide, en esencia, con la convenida por la comunidad internacional en**

**el artículo 3, inciso a), del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo).**

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que Complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocido como Protocolo de Palermo, que obliga al Estado Mexicano a prevenir, reprimir y sancionar dicho delito, al haber sido suscrito por México en dos mil, coincide en esencia, con lo que prevé el artículo 188 Bis de Código Penal para el Distrito Federal; instrumento que prevé una definición de trata de personas convenida por la comunidad internacional, al ser un delito que atenta contra los derechos humanos, ya que vulnera la esencia misma de la persona (vida, libertad, integridad y dignidad). Conforme a dicho protocolo, la trata de personas puede significar el reclutamiento, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, bajo amenaza o por el uso de la fuerza u otra forma de coacción, secuestro, fraude, engaño, abuso de poder o una posición de vulnerabilidad, o recibir pago o beneficios para conseguir que una persona tenga bajo su control a otra, para el propósito de explotación. Definición de la que se advierten tres elementos constitutivos esenciales de dicho ilícito, a saber: a) La actividad: entendida como la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas; b) El medio: es la amenaza o uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, la concesión o recepción de pago o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre la víctima; y c) El propósito: la explotación de una persona.

**Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.**

Amparo en revisión 79/2012. 28 de junio de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretaria: María del Carmen Campos Bedolla.

De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución “Las normas relativas a los derechos humanos se interpreta-

rán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia:

Época: Décima Época; Registro: 2006225; Instancia: Pleno; Tipo de Tesis: Jurisprudencia; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 5, abril de 2014, Tomo I; Materia(s): Común; Tesis: P/J. 21/2014 (10a.); Página: 204

**Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona.**

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano no haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

Contradicción de tesis 293/2011. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de seis votos de los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Dí-

az, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, quien reconoció que las sentencias que condenan al Estado Mexicano sí son vinculantes y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis XI.1o.A.T.47 K y XI.1o.A.T.45 K, de rubros, respectivamente: **“Control de convencionalidad en sede interna. Los tribunales mexicanos están obligados a ejercerlo.”** y **“Tratados internacionales. Cuando los conflictos se susciten en relación con derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución.”**; aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, páginas 1932 y 2079, y tesis I.7o.C.46 K y I.7o.C.51 K, de rubros, respectivamente: **“Derechos humanos, los tratados internacionales suscritos por México sobre los. Es posible invocarlos en el juicio de amparo al analizar las violaciones a las garantías individuales que impliquen la de aquéllos.”** y **“Jurisprudencia internacional. Su utilidad orientadora en materia de derechos humanos.”**; aprobadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, y publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXVIII, agosto de 2008, página 1083 y XXVIII, diciembre de 2008, página 1052.

El Tribunal Pleno, el dieciocho de marzo en curso, aprobó, con el número 21/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de abril de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Con base en lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia dictada en el caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*, consideró lo siguiente:

...

288. Las definiciones contenidas en los tratados internacionales anteriormente reseñados y la interpretación realizada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el Caso Rantsev, no dejan duda de que los conceptos de trata de esclavos y de mujeres han trascendido su sentido literal a modo de proteger, en la actual fase de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, a las “personas” traficadas para sometimiento a variadas formas de explotación sin su consentimiento. El elemento que vincula las prohibiciones de trata de esclavos y de mujeres es el mismo, es decir, el control ejercido por los perpetradores sobre las víctimas durante el transporte o traslado con finés de explotación. Asimismo, la Corte identifica los siguientes elementos comunes a ambas formas de trata: i) el control de movimiento o del ambiente físico de la persona; ii) el control psicológico; iii) la adopción de medidas para impedir la fuga, y iv) el trabajo forzoso u obligatorio, incluyendo la prostitución.

La misma resolución señala:

290. Por lo tanto, la prohibición de “la trata de esclavos y la trata de mujeres” **contenida en el artículo 6.1 de la Convención Americana se refiere a: i) la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas; ii) recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra. Para los menores de 18 años estos requisitos no son condición necesaria para la caracterización de trata; iii) con cualquier fin de explotación.**

Con base en lo anterior, la trata de personas es una conducta delictiva compuesta de 3 elementos: acción, medio y fin. Así, al actual dispositivo le faltan los medios comisivos como: el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovecha-

**miento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción, de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra, o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra.**

Por ello en su momento, la misma Cámara de Senadores ha insistido en la introducción de los medios comisivos y contar con un tipo penal claro que satisfaga los principios de seguridad jurídica, legalidad, derechos de las víctimas y presunción de inocencia.

Sumado a lo anterior, la ley vigente resulta confusa, toda vez que en el mismo artículo 10 incluye la definición del tipo penal básico y la especificación de los delitos de explotación. De tal manera que resulta una norma poco clara. Así, se hace necesaria una reingeniería legal al citado artículo para establecer claramente el delito de trata de personas en el artículo 10 y lo que se entiende por explotación de una persona mediante la adición de un capítulo II BIS y un artículo 10 BIS.

Cabe reiterar que esta reforma solo implica dividir el actual artículo 10 en dos (10 BIS) para hacer clara la distinción entre la trata de personas y los delitos vinculados con ella. Lo cual encuentra sustento en el Protocolo de Palermo:

CAPITULO II De los delitos en materia de trata de personas	CAPITULO II Del delito en materia de trata de personas
<p><b>Artículo 10.</b> Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, organizar, transportar, transferir, rotar, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes.</p> <p>Se entenderá por explotación de una persona a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>I. La esclavitud, de conformidad con el artículo 11 de la presente Ley;</li> <li>II. La condición de sirvo, de conformidad con el artículo 12 de la presente Ley;</li> <li>III. La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, en los términos de los artículos 13 a 20 de la presente Ley;</li> <li>IV. La explotación laboral, en los términos del artículo 21 de la presente Ley;</li> <li>V. El trabajo o servicios forzados, en los términos del artículo 22 de la presente Ley;</li> <li>VI. La mendicidad forzosa, en los términos del artículo 24 de la presente Ley;</li> <li>VII. La utilización de personas menores de dieciocho años en actividades delictivas, en los términos del artículo 25 de la presente Ley;</li> <li>VIII. La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años, en los términos de los artículos 26 y 27 de la presente Ley;</li> </ul>	<p><b>Artículo 10.</b> Se le impondrán de 10 a 25 años de prisión y de cinco mil a cincuenta mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa a quien para sí o para un tercero, consiga, capte, organice, transporte, traslade, aloje, reciba, rotenga, entregue, oculte, reclute o transfiera a una persona mediante la amenaza; el uso de la fuerza u otra forma de coacción; el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción, de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra, o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra con el fin de explotarla</p> <p>I o anterior, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley</p>

CAPÍTULO II De los delitos en materia de trata de personas	CAPÍTULO II Del delito en materia de trata de personas
<p><b>IX.</b> El matrimonio forzoso o servil, en los términos del artículo 28 de la presente Ley, así como la situación prevista en el artículo 29;</p> <p><b>X.</b> Tráfico de órganos, tejidos y células de seres humanos vivos, en los términos del artículo 30 de la presente Ley; y</p> <p><b>XI.</b> Experimentación biomédica ilícita en seres humanos, en los términos del artículo 31 de la presente Ley.</p>	

Sin correlativo	CAPÍTULO II BIS De los delitos vinculados con la trata de personas
Sin correlativo	<p><b>Artículo 10 Bis.</b> Se entenderá por explotación de una persona:</p> <p>I. La esclavitud;</p> <p>II. La condición de siervo;</p> <p>III. La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual; así como la pornografía, explotación y turismo sexual de personas menores de 18 años de edad, o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo;</p> <p>IV. El trabajo o servicio forzado, o la utilización de una persona en un conflicto armado;</p> <p>V. La mendicidad forzosa;</p> <p>VI. La utilización de persona menor de 18 años de edad en una actividad delictiva;</p> <p>VII. La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años;</p> <p>VIII. El matrimonio forzado o el embarazo forzado;</p> <p>IX. Extracción de un órgano, tejido o su componente, célula o fluido humano;</p> <p>X. La realización de ensayos o experimentos biomédicos, clínicos o farmacéuticos, y</p> <p>XI. El reclutamiento forzado o la utilización de una persona menor de 18 años de edad para un conflicto armado</p>

**Reformas al artículo 11**

El problema del actual artículo 11 se encuentra en su segundo párrafo en el que se define la esclavitud; sin embargo, cuándo se señalan las características de dicha condición se hace de forma conjuntiva “ni”. Con esta situación para que la víctima sea considerada esclava se debe acreditar todos los elementos ahí señalados: que dejándola sin capacidad de disponer libremente de su propia persona ni de sus bienes y se ejerciten sobre ella, de hecho, atributos del derecho de propiedad.

Por tal motivo, se propone que dicha conjunción se convierta en una disyunción “o” para proteger a la víctima y flexibilizar la acreditación del tipo penal. Igualmente, se propone modificar la expresión: “atributos

del derecho de propiedad” para que la redacción quede escrita en singular y evitar que el Ministerio Público tenga que acreditar más de un atributo.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 11.</b> A quien tenga o mantenga a otra persona en una situación de esclavitud, será sancionado con pena de 15 a 30 años prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa</p> <p>Se entiende por esclavitud el dominio de una persona sobre otra, dejándola sin capacidad de disponer libremente de su propia persona ni de sus bienes y se ejerciten sobre ella, de hecho, atributos del derecho de propiedad.</p>	<p><b>Artículo 11.</b> A quien tenga o mantenga a una persona en una situación de esclavitud, será sancionado con pena de 15 a 30 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa</p> <p>Se entiende por esclavitud el dominio de una persona sobre otra, dejándola sin capacidad de disponer libremente de su persona <u>o</u> de sus bienes o se ejerzan sobre ella, de hecho, <u>uno o más de los atributos del derecho de propiedad.</u></p>

**Reformas al artículo 12**

El artículo 12 debe ser reformado toda vez que la fracción I retoma de manera literal la redacción del Protocolo de Palermo. Así, la redacción resulta confusa. Razón por la que propone una mejor redacción que cumpla con cabalidad con el principio de legalidad.

En consecuencia, se propone establecer que también tendrá la condición de servidumbre, cuando se obligue a una persona a realizar prácticas que sean contrarias a la salud, integridad física o dignidad:

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 12.</b> A quien tenga o mantenga a una persona en condición de siervo será sancionado con pena de 5 a 10 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa.</p> <p>Tiene condición de siervo:</p> <p>I. Por deudas: La condición que resulta para una persona del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, o los de alguien sobre quien ejerce autoridad, como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios.</p> <p>II. Por gleba: Es siervo por gleba aquel que:</p> <p>a) Se le impide cambiar su condición a vivir o a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona;</p> <p>b) Se le obliga a prestar servicios, remunerados o no, sin que pueda abandonar la tierra que perteneció a otra persona; o</p> <p>c) Ejerce derechos de propiedad de una tierra que implique también derechos sobre personas que no puedan abandonar dicho predio.</p>	<p><b>Artículo 12.</b> A quien tenga o mantenga a una persona en condición de <u>servidumbre</u> será sancionado con pena de 5 a 10 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa.</p> <p>Tiene condición de servidumbre:</p> <p>I. Por deudas: <u>cuando es obligado o comprometido a prestar sus servicios personales, como garantía de una deuda propia o ajena, cuando:</u></p> <p>a) La remuneración que debiera otorgarse como contraprestación por los servicios prestados:</p> <p>1. <u>Debe de cubrirse por el acreedor o aplicarse al pago de la deuda, en términos de lo acordado, y</u></p> <p>2. <u>Sea notoriamente inferior a lo que debería otorgarse; no obstante, se aplique total o parcialmente al pago de la deuda;</u></p> <p>b) <u>La duración del compromiso o exigencia del servicio sea:</u></p> <p>1. <u>Indeterminada o indeterminable; o</u></p> <p>2. <u>Desproporcional al monto de la deuda;</u></p> <p>c) <u>La naturaleza de los servicios sea indeterminada o indeterminable.</u></p> <p>II. Por gleba a quien:</p> <p>a) <u>Se le obliga a prestar servicios, remunerados o no, sin que pueda abandonar la tierra que perteneció a otra persona; o</u></p> <p>b) <u>...</u></p>

**Reformas al artículo 13**

El artículo 13 vigente establece que la víctima puede ser una o más personas, lo que da como conclusión que a la norma le da lo mismo, mismo explotar a una persona que a 20, situación que es inaceptable.

Aquí la reforma propuesta consiste en establecer como sujeto activo a una sola persona. Con ello, evitar que la norma castigue al activo del delito con un mismo rango de penalidad cuando hay una sola víctima o cuando hay multiplicidad de víctimas, obviando la regla del concurso de delitos.

En cuanto a los elementos del delito, si bien, se advierte el error en que incurre la descripción típica de la conducta al incluir como uno de los elementos que se deben acreditar el que el sujeto activo obtenga un beneficio. En este delito lo relevante es la explotación de la víctima, por lo cual se propone eliminar este elemento y que el daño al bien jurídico tutelado se actualice aún incluso sin haberse obtenido este beneficio por parte del actor.

Respecto del último de los párrafos del citado artículo, es igualmente viable reformarlo para incluir a las personas que no tengan capacidad de resistir la conducta y de la misma forma que las personas menores de 18 años de edad y de aquellas quienes no tienen capacidad para entender el significado del hecho, para las primeras, tampoco se requerirá la comprobación de los medios comisivos:

Texto vigente	Texto Propuesto
<p><b>Artículo 13.</b> Será sancionado con pena de 15 a 30 años de prisión y de un mil a 30 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, al que se beneficie de la explotación de una o más personas a través de la prostitución, la pornografía, las exhibiciones públicas o privadas de orden sexual, el turismo sexual o cualquier otra actividad sexual remunerada mediante:</p> <p>I. El engaño;</p> <p>II. La violencia física o moral;</p> <p>III. El abuso de poder;</p> <p>IV. El aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad;</p> <p>V. Daño grave o amenaza de daño grave;</p> <p>o</p> <p>VII. La amenaza de denunciar ante autoridades respecto a su situación migratoria en el país o cualquier otro abuso de la utilización de la ley o procedimientos legales, que provoque que el sujeto pasivo se someta a las exigencias del activo.</p> <p>Tratándose de personas menores de edad o personas que no tiene la capacidad de comprender el significado del hecho no se requerirá la comprobación de los medios a los que hace referencia el presente artículo.</p>	<p><b>Artículo 13.</b> Será sancionado con pena de 15 a 30 años de prisión y de un mil a 30 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, quien explote o se beneficie de la prostitución ajena, la pornografía, la exhibición pública o privada de orden sexual, el turismo sexual o cualquier otra conducta de carácter sexual, efectuado mediante la amenaza, el uso de la fuerza u otra forma de coacción, el engaño, la seducción, el abuso de poder, el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, el ofrecimiento, la concesión o recepción, de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra, o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra</p>

### Reformas al artículo 14

La hipótesis delictiva ya se encuentra contemplada en el artículo 13, incluso con una penalidad mayor. El primer problema de dicha duplicidad es que puede causar confusión en el operador de la norma. El otro problema es que a un verdadero tratante-explotador le puede convenir ser sancionado conforme al actual artículo 14 en razón de la penalidad:

Artículo 14 vigente	Artículo 13 vigente
<p><b>Artículo 14.</b> Será sancionado con pena de 10 a 15 años de prisión y de un mil a 30 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, al que someta a una persona o se beneficie de someter a una persona para que realice actos pornográficos, o produzca o se beneficie de la producción de material pornográfico, o organice o participe en organizar a una persona para prestar servicios sexuales o realizar actos pornográficos</p>	<p><b>Artículo 13.</b> Será sancionado con pena de 15 a 30 años de prisión y de un mil a 30 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, al que se beneficie de la explotación de una o más personas a través de la prostitución, la pornografía, las exhibiciones públicas o privadas de orden sexual, el turismo sexual o cualquier otra actividad sexual remunerada mediante:</p> <p>I. El engaño;</p> <p>II. La violencia física o moral;</p> <p>III. El abuso de poder;</p> <p>IV. El aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad;</p> <p>V. Daño grave o amenaza de daño grave;</p> <p>o</p> <p>VII. La amenaza de denunciar ante autoridades respecto a su situación migratoria en el país o cualquier otro abuso de la utilización de la ley o procedimientos legales, que provoque que el sujeto pasivo se someta a las exigencias del activo.</p> <p>Tratándose de personas menores de edad o personas que no tiene la capacidad de comprender el significado del hecho no se requerirá la comprobación de los medios a los que hace referencia el presente artículo.</p>

Cómo es posible apreciar existe identidad entre los elementos de ambos dispositivos. Así en ambos se exige el beneficio de la explotación sexual mediante el sometimiento, en cuanto a este último concepto se estima que queda contemplado por la sumisión derivada de medios comisivos contemplados en el artículo 13 como el engaño, la violencia física o moral, etc. De tal manera que se propone la derogación del artículo 14.

### Reformas a los Artículos 15 y 16

Tanto en el artículo 15 como en el 16 se propone eliminar el beneficio económico como un elemento del tipo penal, para establecer una redacción que sea amplia en virtud de que la obtención de un beneficio económico es independiente de la lesión que se produce al bien jurídico tutelado, por tanto, no puede ni debe ser condicionante. En el caso del artículo 16 se propone cambiar su redacción y estructura con el fin de facilitar su lectura y entendimiento por parte de los operadores de la norma:

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 15.</b> Será sancionado con pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 30 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, al que se beneficie económicamente de la explotación de una persona mediante el comercio, distribución, exposición, circulación u oferta de libros, revistas, escritos, grabaciones, filmes, fotografías, anuncios impresos, imágenes u objetos, de carácter lascivo o sexual, reales o simulados, sea de manera física, o a través de cualquier medio.</p> <p>No se sancionará a quien incurra en estas conductas con material que signifique o tenga como fin la divulgación científica, artística o técnica, o en su caso, la educación sexual o reproductiva. En caso de duda sobre la naturaleza de este material, el juez solicitará dictamen de peritos para evaluar la conducta en cuestión.</p>	<p><b>Artículo 15.</b> Será sancionado con pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 30 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, quien elabore, comercie, envíe, distribuya, exponga, exhiba, circule u oferte un libro, revista, escrito, grabación, filme, fotografía, anuncio impreso, imagen u objeto, de carácter lascivo o sexual, real o simulado, sea de manera física o a través de cualquier otro medio, que tenga su origen en la explotación de una persona.</p> <p>La misma pena se impondrá a quien se beneficie de alguna de las conductas previstas en el párrafo anterior.</p> <p>...</p>
<p><b>Artículo 16.</b> Se impondrá pena de 15 a 30 años de prisión y de 2 mil a 60 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, así como el decomiso de los objetos, instrumentos y productos del delito, incluyendo la destrucción de los materiales resultantes, al que procure, promueva, obligue, publicite, gestione, facilite o induzca, por cualquier medio, a una persona menor de dieciocho años de edad, o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o no tenga capacidad de resistir la conducta, a realizar actos sexuales o de exhibicionismo corporal, con fines sexuales, reales o simulados, con el objeto de producir material a través de video grabadas, audio grabadas, fotografías, filmarlas, exhibirlas o describirlas a través de anuncios impresos, sistemas de cómputo, óptico-óptico o su beneficio <u>económicamente de la explotación de la persona</u>.</p>	<p><b>Artículo 16.</b> Será sancionado con pena de 15 a 30 años de prisión y de 2 mil a 60 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien:</p> <p>I. Procure, promueva, obligue, publicite, gestione, facilite o induzca por cualquier medio, a una persona menor de 18 años de edad, o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o no tenga capacidad de resistir la conducta, a realizar de forma real o simulada un acto sexual o de exhibicionismo corporal de carácter lascivo o sexual, con el fin de videografarlo, audiógrafarlo, fotografarlo, filmarlo, fijarlo, imprimirlo, exhibirlo o describirlo a través de anuncio impreso, transmisión de archivo de datos en red pública o privada de telecomunicaciones, sistema de cómputo, óptico-óptico, tecnológico o cualquier otro <u>similita</u>.</p> <p>II. Videografar, audiógrafar, fotografar, filmar, fijar, imprimir, exhibir o describir a través de anuncio impreso,</p>

Si se hiciera uso de la fuerza, el orgaño, la violencia física o psicológica, la coacción, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, las adicciones, una posición jerárquica o de confianza, o la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra o cualquier otra circunstancia que disminuya o elimine la voluntad de la víctima para resistirse, la pena prevista en el párrafo anterior se aumentará en una mitad.

Se impondrán las mismas sanciones previstas en el primer párrafo del presente artículo, a quien transcriba, elabore, reproduzca, almacene, distribuya, comercialice, amende, exponga, publicite, difunda, importe o exporte, intercambie o comparta, por cualquier medio, el material a que se refieren los párrafos anteriores.

transmisión de archivos de datos en red pública o privada de telecomunicaciones, sistema de cómputo, óptico-óptico o por cualquier medio tecnológico o similita, acto sexual o de exhibicionismo corporal de carácter lascivo o sexual, de forma real o simulada, en que participe una persona menor de 18 años de edad, o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o no tenga capacidad de resistir la conducta, o

III. Inanuncie, almacene, distribuya, comercialice, venda, compre, adquiera, intercambie, comparta, arriende, exponga, publicite, transmita, difunda, importe o exporte, elabore, reproduzca por cualquier medio el material a que se refieren los párrafos anteriores.

**Reformas al artículo 17**

La conducta delictiva contenida en el artículo 17 se encuentra referida a las personas que por alguna razón únicamente almacenan adquieren o arriendan el material sin lucro alguno. Situación que resulta limitativa y que debe corregirse mediante nuevos verbos que faciliten a los operadores de la norma la integración del tipo penal descrito.

No obstante, que este tipo de conducta se incrementa gracias a los nuevos sistemas de tecnologías y comunicación y la posesión del material señalado no necesariamente tiene fines de lucro. Por eso se propone adicionar un párrafo para sancionar a quien posea el

material a que se refiere el artículo previo, sin fin de lucro o comercialización:

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 17.</b> Se impondrá pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa al que almacene, adquiera o arriende para sí o para un tercero, el material a que se refiere el artículo anterior, sin fines de comercialización o distribución.</p>	<p><b>Artículo 17.</b> Se impondrá pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien para sí o para un tercero, promueva, ofrezca, facilite, almacene, distribuya, adquiera, intercambie, comparta, arriende, exponga, publicite, transmita, difunda, elabore o reproduzca por cualquier medio, el material a que se refiere el artículo anterior, sin fin de lucro o comercialización.</p> <p>A quien posea el material a que se refiere el artículo anterior, sin fin de lucro o comercialización, se le impondrá una pena de 1 a 3 años de prisión y de doscientos a un mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa.</p>

**Reformas al artículo 18**

En este artículo se propone establecer un solo sujeto pasivo del delito, tal y como ya se ha propuesto con anterioridad. Con esto se podría sancionar al delincuente por cada una de las víctimas vulneradas. Con la redacción actual se sanciona, como ya se ha mencionado, da lo mismo vulnerar o explotar a una persona o a cien.

Además, el tipo penal requiere para su configuración una pluralidad de actos al mencionar forzosamente que “con la finalidad de que realicen cualquier tipo de actos sexuales, reales o simulados”. Al igual que en otros casos, se propone eliminar el “beneficio económico” como elemento del tipo penal y dejarlo de manera amplia.

Finalmente, la redacción vigente no contempla sanción para el “cliente” o “consumidor”. Por tanto, se propone sancionar a quien solicite o adquiera el viaje con la finalidad de que realice cualquier tipo de acto sexual, con una persona menor de 18 años de edad, o que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o que no tenga capacidad para resistirlo.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 18.</b> Se impondrá pena de 15 a 25 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, al que promueva, publicite, invite, facilite o gestione por cualquier medio a que una o más personas viajen al interior o exterior del territorio nacional con la finalidad de que realicen cualquier tipo de actos sexuales, reales o simulados, con una o varias personas menores de dieciocho años de edad, o con una o varias personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho o con una o varias personas que no tengan capacidad para resistirlo, y se beneficie económicamente de ello.</p>	<p><b>Artículo 18.</b> A quien promueva, publicite, invite, facilite o gestione, por cualquier medio, que una persona viaje al interior o exterior del territorio nacional con la finalidad de que realice cualquier tipo de acto sexual, con una persona menor de 18 años de edad, o que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o que no tenga capacidad para resistirlo, se le impondrá una pena de 15 a 25 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa.</p> <p>La misma pena se aplicará a quien solicite o adquiera el viaje al que se refiere el párrafo anterior.</p> <p>De realizarse cualquier tipo de acto sexual, se acumularán las penas que correspondan por otros delitos.</p>

**Reformas a los artículos 19 y 20**

Los artículos presentan una deficiente técnica legislativa y jurídica del texto vigente de estos artículos, además generan duplicidad de sanciones, pues se tipificó en los artículos lo que en la doctrina se conoce como “fraude laboral”.

En ambos casos, se trata de una conducta ilícita, pero que no está vinculada al fenómeno de la trata de personas, por lo que no es materia de la ley general objeto de este dictamen. Además de lo anterior, algunas de las hipótesis ahí contempladas sí que están vinculadas a los delitos conexos a la trata de personas cuyas hipótesis y correspondientes sanciones ya se contemplan en la presente reforma, pero en otros apartados.

Específicamente, el artículo 20 debiera ser derogado, pues su redacción carece de sentido alguno. Primero, porque considera delito lo que en realidad constituye el libre ejercicio de la prostitución –por supuesto, no sometida a ningún tipo de explotación o sometimiento-. A ninguna otra conclusión puede llegarse después de la lectura de dicho artículo, pues por ningún lado se observan rasgos de explotación o sometimiento (no se exige engaño, abuso de una situación de vulnerabilidad o violencia, por ejemplo), e incluso el propio articulado sostiene la licitud del contrato al que expresamente se hace referencia. En realidad, esto sólo lleva a una confusión con consecuencias graves.

En el caso del artículo 19, no sólo se aborda la hipótesis de “fraude laboral”, que tal y como ya se ha anotado aquí, debieran ser tipificadas como delito en el Código Penal y no en esta ley, debido a que lesionan o ponen en peligro un bien jurídico diverso al libre desarrollo de la personalidad, en el caso, “los derechos de las personas trabajadoras”. Así, el artículo 19 contempla, indebidamente, hipótesis relativas al delito de trata de personas y conexos que ya se encuentran debidamente tipificados en la Ley, así como otros delitos tipificados en el Código Penal Federal, tal y como se observa.

De acuerdo con el artículo 14 constitucional “en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”. Lo anterior, se traduce en que en materia penal el legislador está obliga-

do a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables. Esta contrariedad implica la inconstitucionalidad de la ley por violaciones al texto de la Constitución.

Lo anterior, parece no tener problemática alguna; sin embargo, en ese caso hay que tomar en cuenta que la hipótesis delictiva descrita está constituida por elementos que se encuentran previstos en el artículo 10 de la ley general vigente:

Elemento	Artículo 10 (trata de personas)	Artículo 19
La acción (lo que se hace)	Captar, engañar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar.	La oferta de contrato distinto a los servicios sexuales, resulta ser una forma de engañar o explotación de la persona. (Lo anterior tal y como lo refiere la Minuta aprobada por la Comisión en el análisis del propio artículo)
Medios comisivos (cómo se hace)	La redacción no los contiene. Pero si los incorpora como agravantes, lo cual es un error. Pero de acuerdo con el protocolo de Palermo el engaño o el fraude son medios comisivos.	Engaño.
Fin (para qué se hace)	La explotación humana	La explotación humana a través de los servicios sexuales.

Asimismo, existe alta probabilidad de que el ministerio público, en una investigación, decida no consignar por el delito del artículo 19, sino que se decante por el artículo 10, toda vez que son los mismos elementos del tipo.

El problema no queda en lo anterior. La realidad es que existen otros artículos como el 13 que ya sancionan la explotación sexual y que también pueden ser confundidos con el artículo 19.

En consecuencia, se propone derogar los artículos 19 y 20.

**Reformas al artículo 21**

El artículo 21 de la Ley vigente establece la denominada explotación laboral” en lugar del trabajo o servicios forzados.

De esa manera, lo que en realidad regula el artículo 21 es la explotación laboral en términos de la Ley Federal del Trabajo, es decir, situaciones en donde existe una relación laboral en la que coexisten una persona empleadora-persona trabajadora. Este último no goza de las condiciones de trabajo favorables para la prestación del servicio, pero sí existe voluntad o consentimiento por parte de la persona trabajadora.

Asimismo, el artículo hace referencia al pago de un salario, lo cual hace evidente que en el tipo penal debe existir la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario y por tanto una relación laboral.<sup>10</sup> Por eso el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo claramente establece como su objetivo conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales.

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

Es evidente que, el artículo 21 que se propone derogar hace referencia a las condiciones de trabajo, las cuales se refieren fundamentalmente a la categoría, jornada, descansos, salario y prestaciones que lo integran, así como al plazo para su pago, a favor del trabajador y que se encuentran reguladas por la Ley Federal del Trabajo.

Por ello se propone derogar el artículo 21.

### Reformas al artículo 22

En este artículo se propone un cambio de redacción para que los medios comisivos (mismos que se amplían) queden integrados en un sólo párrafo con el resto de los elementos delictivos. De esta manera se pretende cumplir con los dos elementos fundamentales del trabajo o servicio forzado propuestos por la OIT: a) que el trabajo o servicio se exija a un individuo bajo amenaza de una pena; y b) la falta de voluntad o consentimiento de las víctimas toda vez que al ser explotadas quedan sometidas a otra voluntad.

Además, se propone adicionar reformar la fracción II para sancionar a quien utilice a una persona para un

conflicto armado. Esto con base en los Convenios de Ginebra de 1949 distinguen entre conflictos armados internacionales y nacionales. De tal forma que la reforma propuesta queda de la siguiente manera:

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 22.</b> Será sancionado con pena de 10 a 20 años de prisión, y de 5 mil a 50 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, quien tenga o mantenga a una persona en trabajos forzados.</p> <p>I. En el trabajo forzado cuando el mismo se obtiene mediante:</p> <p>I. Uso de la fuerza, la amenaza de la fuerza, coacción física, o amenazas de coacción física a esa persona o a otra persona, o bien utilizando la fuerza o la amenaza de la fuerza de una organización criminal;</p> <p>II. Daño grave o amenaza de daño grave a esa persona que la ponga en condiciones de vulnerabilidad;</p> <p>III. El abuso o amenaza de la denuncia ante las autoridades de su situación migratoria irregular en el país o de cualquier otro abuso en la utilización de la ley o proceso legal, que provoca que el sujeto pasivo se someta a condiciones injustas o que atenten contra su dignidad.</p>	<p><b>Artículo 22.</b> Será sancionado con pena de 10 a 20 años de prisión, y de 5 mil a 50 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa quien, mediante la amenaza, el uso de la fuerza u otra forma de coacción, el engaño, la seducción, el abuso de poder, el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad, el ofrecimiento, la concesión o recepción, de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra, o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra:</p> <p>I. Explota a una persona en el trabajo o servicio forzado, o</p> <p>II. Utilice a una persona para un conflicto armado.</p>

### Reformas al artículo 23

En el artículo 23 se ha observado establece que no se considerará que hay trabajo o servicio forzado, ni explotación laboral, cuando los trabajos sean voluntarios y realizados por integrantes de una comunidad en beneficio directo de la misma y, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a grupos o asociaciones de la sociedad civil e instituciones de beneficencia pública o privada.

De esta forma se estima que puede existir abuso por parte de las organizaciones civiles para explotar a las personas que se encuentran vulnerables ante una situación de victimización. Razón por la que se propone reformar la fracción III del artículo en cita para eliminar a las asociaciones de la sociedad civil como excepción de los servicios o trabajos forzados.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 23.</b> No se considerará que hay trabajo o servicio forzado, ni explotación laboral, cuando:</p> <p>I. Se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio;</p> <p>II. Forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos hacia la Federación, el Distrito Federal o sus demarcaciones territoriales, los estados o municipios;</p> <p>III. Se exija a una persona en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, o en los términos del Artículo 21 Constitucional como trabajo a favor de la comunidad, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y que dicha persona no sea cedida o puesta a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;</p> <p>IV. Los trabajos sean voluntarios y realizados por integrantes de una comunidad en beneficio directo de la misma y, por consiguiente pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad local, nacional o a una organización internacional, a grupos o asociaciones de la sociedad civil e instituciones de beneficencia pública o privada.</p>	<p><b>Artículo 23.</b> No se considerará que hay trabajo o servicio forzado, ni explotación laboral, cuando:</p> <p>I. Se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio;</p> <p>II. Forme parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos hacia la Federación, el Distrito Federal o sus demarcaciones territoriales, los estados o municipios;</p> <p>III. Se exija a una persona en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, o en los términos del Artículo 21 Constitucional como trabajo a favor de la comunidad, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y que dicha persona no sea cedida o puesta a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;</p> <p>IV. Los trabajos sean voluntarios y realizados por integrantes de una comunidad en beneficio directo de la misma y, por consiguiente pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad local, nacional o a una organización internacional.</p>



### Reformas al artículo 24

La reforma propuesta al artículo 24 consiste en integrar los medios comisivos en el mismo párrafo que la conducta. Además, se define por explotación de la mendicidad ajena, someter a una persona para pedir limosna.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 24.</b> Será sancionado con prisión de 4 a 9 años y de 500 a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien utilice a una persona para realizar actos de mendicidad.</p> <p>Se entiende por explotación de la mendicidad ajena, obtener un beneficio al obligar a una persona a pedir limosna o caridad contra su voluntad, recurriendo a la amenaza de daño grave, un daño grave o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, o el engaño.</p> <p>Si se utiliza con los fines del párrafo primero de este artículo a personas menores de dieciocho años, mayores de setenta, mujeres embarazadas, personas con lesiones, enfermedades o discapacidad física o psicológica, se impondrá pena de 9 a 15 años de prisión y de un mil a 25 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa.</p>	<p><b>Artículo 24.</b> Será sancionado con prisión de 4 a 9 años y de 500 a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, quien <b>explota</b> a una persona para realizar actos de <b>mendicidad, mediante: la amenaza; el uso de la fuerza u otra forma de coacción; el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción, de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra; o h) el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra.</b></p> <p><b>Se entiende por explotación de la mendicidad ajena, someter a una persona para pedir limosna.</b></p>

### Reformas al artículo 25

En el artículo 25 se propone su armonización con las últimas reformas a la Ley Federal de Delincuencia Organizada en la que se agregó el artículo 2o Bis.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 25.</b> Será sancionado con pena de 10 a 20 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien utilice a personas menores de dieciocho años en cualquiera de las actividades delictivas señaladas en el artículo 2o de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.</p>	<p><b>Artículo 25.</b> Será sancionado con pena de 10 a 20 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien utilice a personas menores de dieciocho años en cualquiera de las actividades delictivas señaladas en el artículo 2º y 2o Bis de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.</p>

### Reformas al artículo 28 y adición del artículo 28 Bis

El artículo 28 se propone reformar en virtud de la necesidad de contemplar el matrimonio con fines de embarazo forzado y el matrimonio forzado con el fin de nacimiento de una hija o hijo y la separación de su madre. Dichas conductas no se encuentran tipificadas en la redacción vigente:

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 28.</b> Se impondrá pena de 4 a 10 años de prisión y de 200 a 2 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, además de la declaración de nulidad de matrimonio, el que:</p> <p>I. Obligue a contraer matrimonio a una persona, de manera gratuita o a cambio de pago en dinero o en especie entregado a sus padres, tutor, familia o a cualquier otra persona o grupo de personas que ejerza una autoridad sobre ella;</p> <p>II. Obligue a contraer matrimonio a una persona con el fin de prostituirse o someterla a esclavitud o prácticas similares;</p> <p>III. Ceda o transmita a una persona a un tercero, a título oneroso, de manera gratuita o de otra manera.</p>	<p><b>Artículo 28.</b> Se impondrá pena de 4 a 10 años de prisión y de 200 a 2 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, además de la declaración de nulidad de matrimonio, el que:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Obligue a contraer matrimonio a una persona para la prostitución, la esclavitud o prácticas similares, embarazo forzado o para explotar a una hija o hijo de su madre después de su nacimiento.</p> <p>En caso de que se hubiese registrado a la niña o niño, el órgano jurisdiccional del conocimiento decretará la nulidad del registro a fin de que se realice una nueva inscripción.</p> <p>III. Ceda o transmita a una persona a un tercero, a título oneroso, de manera gratuita o de otra manera, o</p> <p>IV. <b>Obligue o imponga un embarazo forzado.</b></p> <p>En caso de las fracciones I y II de este artículo, el órgano jurisdiccional del conocimiento decretará la nulidad del matrimonio.</p>

### Artículo 28 Bis

Se propone adicionar el artículo 28 BIS para sancionar a quien explote a una mujer con el fin de gestar una niña o un niño para que, después de nacido, sea separado de su madre o se entregue a un tercero y la comisión de dicha conducta la realice mediante la amenaza; el uso de la fuerza u otra forma de coacción; el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra; o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra.

En caso de que se registre a la niña o niño, el órgano jurisdiccional del conocimiento decretará la nulidad del registro y ordenará se realice una nueva inscripción.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><i>Sin correlativo</i></p>	<p><b>Artículo 28 Bis.</b> Será sancionado con prisión de 4 a 10 años y de 200 a 2 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien explote a una mujer con el fin de gestar una niña o un niño para que, después de nacido, sea separado de su madre o se entregue a un tercero y la comisión de dicha conducta la realice mediante la amenaza; el uso de la fuerza u otra forma de coacción; el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra, o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra.</p> <p>En caso de que se registre a la niña o niño, el órgano jurisdiccional del conocimiento decretará la nulidad del registro y ordenará se realice una nueva inscripción.</p>

### Reformas al artículo 30

La reforma al artículo 30 tiene por objeto sancionar al que, recurriendo a la amenaza, el uso de la fuerza u otras formas de coacción, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, someta a otra persona a explotación extrayéndole un órgano, tejido o su componente, célula o fluido humano.

Sobre lo anterior es oportuno tomar en cuenta que una de las hipótesis de explotación que contempla el artículo 3 inciso a) del Protocolo de Palermo es la extracción de órgano; sin embargo, la Ley actual no contempla esa situación, sino que tipifica el tráfico de órganos. Incluso, por esa razón en este dictamen se contempla la reforma a la fracción X del artículo 10.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 30.</b> Se impondrá pena de 15 a 25 años de prisión y de 2 mil a 30 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien realice la extracción, remoción u obtención de un órgano, tejido o células de seres humanos vivos, a cambio de un beneficio o a través de una transacción comercial, sin incluir los procedimientos médicos lícitos para los cuales se ha obtenido el debido consentimiento, con los términos de lo establecido por la Ley General de Salud.</p>	<p><b>Artículo 30.</b> Se impondrá pena de 20 a 25 años de prisión y de 5 mil a 30 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien someta a otra persona a explotación extrayéndole un órgano, tejido o su componente, célula o fluido humano, mediante la amenaza; el uso de la fuerza u otra forma de coacción; el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra; o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra.</p>

**Reformas al artículo 31**

En este artículo se propone sancionar a quien someta a otra persona a explotación, aplicándole un procedimiento, técnica, medicamento, ensayo o experimento biomédico, clínico o farmacéutico, mediante la amenaza; el uso de la fuerza u otra forma de coacción; el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra; o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra.

Lo anterior debido que el artículo 31 no contiene los medios comisivos relativos a la explotación humana. Además, la redacción actual impide, injustificadamente, la sanción por concurso de delitos, pues sanciona igual a quien incurra en la conducta sobre una persona o sobre un grupo de personas, se coincide con la iniciativa toda vez que el tipo penal requiere que la afectación al bien jurídico sea a una pluralidad de sujetos pasivos y se evita que el juzgador fije el grado de culpabilidad y pueda determinar las penas y medidas de seguridad establecidas para cada delito (por cada víctima), con base en la gravedad de cada uno de ellos.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 31.</b> Se impondrá pena de 3 a 5 años de prisión y de 2 mil a 30 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa a quien aplique sobre una persona o un grupo de personas procedimientos, técnicas o medicamentos no aprobados legalmente y que contravengan las disposiciones legales en la materia</p>	<p><b>Artículo 31.</b> Se impondrá pena de 5 a 8 años de prisión y de 5 mil a 30 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien someta a otra persona a explotación, aplicándole un procedimiento, técnica, medicamento, ensayo o experimento biomédico, clínico o farmacéutico, mediante la amenaza; el uso de la fuerza u otra forma de coacción; el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra; o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra.</p>

**Reformas al artículo 32**

El objetivo de esta reforma es sancionar a quien solicite o contrate, a un medio impreso, electrónico, cibernético, o cualquier otro medio de comunicación, un espacio para la publicidad ilícita o engañosa, con el fin

de facilitar, promover o procurar que se lleve a cabo cualquiera de las conductas delictivas objeto de la presente Ley.

Lo anterior a efecto de dejar claramente señalada la hipótesis de la publicidad ilícita o engañosa y **no** penalizar las libertades de difusión y expresión.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 32.</b> Se impondrá pena de 2 a 7 años de prisión y de 500 a 2 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa al que, en cualquier medio impreso, electrónico o cibernético contrate, de manera directa o indirecta, espacios para la publicación de anuncios que encajen en los supuestos de publicidad ilícita o engañosa, con el fin de facilitar, promover o procurar que se lleve a cabo cualquiera de las conductas delictivas objeto de la presente Ley.</p>	<p><b>Artículo 32.</b> Se impondrá pena de 2 a 7 años de prisión y de 500 a 2 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa a quien solicite o contrate, a un medio impreso, electrónico, cibernético, o cualquier otro medio de comunicación, un espacio para la publicidad ilícita o engañosa, con el fin de facilitar, promover o procurar que se lleve a cabo cualquiera de las conductas delictivas objeto de la presente Ley.</p>

**Reformas al artículo 33**

Se propone esta reforma para sancionar a quien dirija, gestione o edite un medio impreso, electrónico, cibernético o cualquier otro medio de comunicación que difunda publicidad ilícita o engañosa para facilitar, promover o procurar cualquiera de las conductas delictivas objeto de esta Ley.

Así, se pretende substituir la expresión “incumpliendo lo dispuesto con esta Ley publique contenidos a través de los cuales facilite, promueva, o procure cualquiera de las conductas delictivas objeto de la misma” por una expresión más objetiva y clara.

Texto vigente	Texto propuesto
<p><b>Artículo 33.</b> Se aplicará pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa a quien dirija, gestione o edite un medio impreso, electrónico o cibernético que, incumpliendo lo dispuesto con esta Ley publique contenidos a través de los cuales facilite, promueva o procure cualquiera de las conductas delictivas objeto de la misma</p>	<p><b>Artículo 33.</b> Se aplicará pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa a quien dirija, gestione o edite un medio impreso, electrónico, cibernético o cualquier otro medio de comunicación que difunda publicidad ilícita o engañosa para facilitar, promover o procurar cualquiera de las conductas delictivas objeto de esta Ley</p>

**Reformas al artículo 34**

Se propone cambiar la redacción para sancionar a quien dé en comodato, en arrendamiento o alquile un bien inmueble, casa o habitación, con conocimiento de que será utilizado para la comisión de cualquiera de las conductas señaladas en el presente capítulo. Lo anterior con el objetivo de mejorar la escritura del tipo penal sin cambiar su sentido, el cual se estima correcto en la descripción de la conducta delictiva.

Por ello se estima oportuno substituir el término “Al que dé” por el de “A quién dé”:

Texto vigente	Texto propuesto
<b>Artículo 34.</b> Al que dé en comodato, en arrendamiento o alquile un bien inmueble, casa o habitación, con conocimiento de que será utilizado para la comisión de cualquiera de las conductas señaladas en el presente capítulo, será sancionado con pena de 7 a 9 años de prisión y de 10 mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa.	<b>Artículo 34.</b> Se le impondrá pena de 2 a 7 años de prisión y de 10 mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien dé en comodato, en arrendamiento o alquile un bien inmueble, casa o habitación, con conocimiento de que será utilizado para la comisión de cualquiera de las conductas señaladas en el presente capítulo.

### Reformas al artículo 36

En el artículo 36 se pretende una mejor redacción y referencias:

Texto vigente	Texto propuesto
<b>Artículo 36.</b> Además de lo que al respecto disponga el Código Penal Federal, se aplicará pena de 3 a 6 años de prisión y de un mil a 10 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, al que divulgue, sin motivo fundado, información reservada o confidencial relacionada con los delitos, procesos y personas objeto de esta Ley o relacionada con el Programa de Protección de Víctimas, Ofendidos y Testigos. Si el sujeto es o hubiese sido integrante de una institución de seguridad pública, de procuración de justicia, de los centros de reclusión preventiva o penitenciaria, o del poder judicial la pena será de seis a doce años de prisión y de 2 mil a 15 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa.	<b>Artículo 36.</b> Además de lo que al respecto disponga el Código Penal Federal, se aplicará pena de 3 a 6 años de prisión y de un mil a 10 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa a quien divulgue información reservada o confidencial relacionada con los delitos, procesos y personas objeto de esta Ley o vinculada con el Programa de Protección. Si el sujeto es o hubiese sido integrante de una institución de seguridad pública, de procuración de justicia, de los centros de reclusión preventiva o penitenciaria, del poder judicial o labore en cualquiera de estas instancias, aun y cuando <b>no pertenezca a éstas</b> , la pena será de seis a doce años de prisión y de 2 mil a 15 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa.

### Reformas al artículo 42

El artículo que se analiza, prevé las agravantes para los tipos penales previstos en la ley, es decir, las hipótesis normativas cuya actualización implicará el aumento de la sanción hasta en una mitad más por parte del órgano jurisdiccional.

#### a) Reforma a la fracción I

Se propone eliminar la última parte de esta fracción toda vez que no es propiamente un aumento en la penalidad. Además, que en la reforma que se propone para el artículo 7, fracción IV, se estable que en todos los casos la sentencia condenatoria contemple “La pérdida de los derechos que el sujeto activo tenga respecto de la víctima y sus bienes, incluidos los de carácter sucesorio, patria potestad, tutela, guarda y custodia”.

Igualmente se propone eliminar la expresión “o habite en el mismo domicilio”. Al respecto, el Poder Judicial ha señalado que al llegar el sujeto pasivo a esta ciudad se hospedó en la misma habitación que los activos, ello aconteció cuando ya se había consumado el delito de **trata de personas**:

Época: Décima Época; Registro: 2011518; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tipo de Tesis: Aislada; Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 29, abril de 2016, Tomo III;

Materia(s): Penal; Tesis: I.2o.P.44 P (10a.) Página: 2586

**Trata de personas. No se actualiza la agravante del delito de, relativa cuando el sujeto activo habite en el mismo domicilio con la víctima, si ya se consumaron los verbos rectores del tipo.**

De la interpretación del artículo 42, fracción I, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, se advierte que, fundamentalmente, protege la confianza que se genera: entre los miembros de una familia; con alguna relación de parentesco, sentimental o de hecho; o, que habiten en un mismo domicilio; en esas condiciones, si en el hipotético caso la (el) pasivo, al llegar a esta ciudad se hospedó en la misma habitación que las (los) activos, ello aconteció cuando ya se había consumado el delito de trata de personas, esto es, ya había sido captada y transportada para su explotación sexual, es decir, aquéllos no se valieron de esa relación para la consumación de los verbos rectores del tipo que se sanciona, por lo que no puede tenerse por acreditada dicha agravante.

#### Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

Amparo directo 158/2015. 10 de diciembre de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Mario Ariel Acevedo Cedillo. Secretaria: Maribel Karina Pérez Téllez.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de abril de 2016 a las 10:22 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

#### b) Reforma a la fracción II

Se propone cambiar la redacción para establecer que el aumento de la pena aplicará cuando: Se utilice violencia o maltrato. Las hipótesis aquí señaladas no surtirán efectos de agravación de la pena en los casos en los que éstas sean medios comisivos de los delitos materia de esta Ley.

Por otra parte, en la misma fracción se pretende la exclusión de la hipótesis que agrava la pena cuando se

utilice “la privación de la libertad”. Esto en virtud de la existencia de otros delitos que protegen dicho bien jurídico. Por tanto, son conductas delictivas que deben sancionar de forma independiente uno del otro. Por ejemplo, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### **c) Derogación de las fracciones IV y V**

Se considera que siendo la vida el bien jurídico que se daña en las hipótesis de los presentes artículos, la agravante de la pena deberá de ser mayor, por lo que se trasladan dichas hipótesis al siguiente artículo y se derogan del presente.

### **d) Reforma a la fracción VI**

La actual redacción no contempla todas las hipótesis que pudieran generar un daño al bien jurídico salud, por lo que se propone que se agrave la penalidad en caso de que a consecuencia de la comisión del delito, la víctima sufra cualquier alteración en la salud psicológica, psíquica, física u otra alteración que deje huella material en el cuerpo humano, cuando: perturbe, disminuya o pierda la vista, el oído o el habla; entorpezca, debilite o inutilice temporal o permanentemente, cualquier órgano, miembro, función o alguna facultad mental; contraiga una enfermedad incurable, de transmisión sexual, o que ponga en peligro la vida; adquiera una adicción; o genere cualquier otra lesión que tarde en sanar más de quince días.

### **e) Reforma a la fracción VII**

Se propone agravar la pena cuando “el delito sea cometido contra una mujer embarazada, personas con discapacidad física o psicológica, menor de dieciocho años de edad o de la tercera edad que no tenga capacidad para valerse por sí misma”. En este caso es importante hacer perfeccionar la redacción, basados en técnica legislativa, para evitar el uso inadecuado de conceptos que generan confusión por su ambigüedad, tal es el caso del término “tercera edad” que puede ser corregido por el de “adultos mayores”.

La redacción actual de esta fracción se excluye la hipótesis de agravación de la pena, de cuando la víctima sea una persona que no tenga la capacidad para com-

prender el carácter ilícito del hecho o no tenga capacidad para resistir.

La agravante prevista en el inciso c) surtirá efectos para los casos en los que la víctima sea una persona entre doce años cumplidos y 18 incumplidos, asimismo para aquellas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho o que no tengan capacidad para resistirlo.

En cuanto a la inclusión de las agravantes comprendidas en los incisos e) y f) tiene por objetivo proteger mediante el aumento de la pena a las personas con diversa preferencia u orientación sexual y persona con identidad de género diferente a la asignada al momento del nacimiento. Por su parte el inciso g) hace referencia a la víctima que pertenezca a un grupo indígena y en razón de ello sea objeto de alguna condición de desventaja o tenga una condición de vulnerabilidad y afrodescendientes.

### **f) Reforma a la fracción X**

Se considera necesario reformar el inciso “e”, que actualmente contempla la agravación de la pena cuando el sujeto activo “sea funcionario público”, y sustituirla por “servidor público”. Esto con fundamento en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

También se propone derogar el inciso a) que refiere a los miembros de la delincuencia organizada; no obstante, dicha conducta delictiva se encuentra sancionada por la ley Federal de Delincuencia Organizada.

Adicionalmente, se propone agregar diversas hipótesis de agravación de la pena que no se encuentran contenidas en la redacción actual del artículo 42:

1. Se sirva para la comisión del delito de una persona jurídica,
2. Sea miembro de un refugio, albergue o centro de atención a víctimas del delito,
3. Haya fotografiado, videofilmado, videograbado o tomado, por cualquier medio, imágenes de la víctima mientras ésta era sometida a cualquiera de los delitos objeto de esta Ley,

4. Cometa el delito con el fin de obtener un beneficio económico.

Por tanto, el artículo 42 en análisis queda de la siguiente forma:

Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 42 Las penas previstas en este Título se aumentarán hasta en una milid cuando:</p> <p>I. Exista una relación familiar o tenga parentesco por consanguinidad o civil hasta el tercer grado o hasta el segundo grado por afinidad, o habite en el mismo domicilio, o tenga o haya tenido relación sentimental o de hecho con la víctima. En estos casos la sentencia impondrá la pérdida de los derechos que el sujeto activo tenga respecto de la víctima y sus bienes, incluidos los de carácter sucesorio, patria potestad, tutela, guarda y custodia;</p> <p>II. Se utilice violencia, intimidación, engaño, privación de libertad, fanatismo religioso o tratos crudos, inhumanos o degradantes, salvo en el caso del artículo 13;</p> <p>III. El delito sea cometido parcial o totalmente en dos o más países;</p> <p>IV. El delito ponga en peligro la vida de la víctima deliberadamente o debido a negligencia;</p> <p>V. El delito cause la muerte o el suicidio de la víctima;</p> <p>VI. El delito cause daño o lesiones corporales graves a la víctima y enfermedades psicológicas o físicas, incluido el VIH/SIDA;</p> <p>VII. El delito sea cometido contra una mujer embarazada, personas con discapacidad física o psicológica, menor de dieciocho años de edad o de la tercera edad que no tengan capacidad de valerse por sí misma;</p> <p>VIII. Cuando la víctima pertenezca a un grupo indígena y en razón de ello sea objeto de alguna condición de desventaja o tenga una condición de vulnerabilidad;</p> <p>IX. El delito comprenda más de una víctima;</p>	<p>Artículo 42 Las penas previstas en este Título se aumentarán hasta en una milid cuando:</p> <p>I. Exista una relación familiar o tenga parentesco por consanguinidad o civil hasta el tercer grado o hasta el segundo grado por afinidad o tenga o haya tenido relación sentimental o de hecho con la víctima;</p> <p>II. Se utilice violencia o maltrato;</p> <p>III. ...</p> <p>IV. Derogado.</p> <p>V. Derogado.</p> <p>VI. A consecuencia de la comisión del delito, la víctima sufra cualquier alteración en la salud psicológica, física o otra alteración que deje huella material en el cuerpo humano, cuando:</p> <p>a) Puntos: disminuya o pierda la vista, el oído o el habla;</p> <p>b) Entorpecida, debilitada o inutilizada temporal o permanentemente, cualquier órgano, miembro, función o alguna facultad mental;</p> <p>c) Contraiga una enfermedad incurable, de transmisión sexual, o que ponga en peligro la vida;</p> <p>d) Adquiera una adicción; o</p> <p>e) Cierre cualquier otra lesión que tarde en sanar más de quince días.</p> <p>Las hipótesis aquí señaladas, no sufrirán efectos de agravación de la pena en el caso del artículo 30 de esta Ley. Para el caso de que la víctima de los delitos previstos en la presente Ley sea lesionada por los autores o partícipes de los mismos, se aplicarán las reglas del concurso de delitos y de la acumulación de penas.</p> <p>VII. El delito sea cometido contra:</p> <p>a) Mujer embarazada;</p> <p>b) Persona con discapacidad física o intelectual;</p> <p>c) Persona menor de 18 años de edad, que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o que no tenga capacidad para resistirlo;</p> <p>d) Persona adulta mayor;</p> <p>e) Persona con diversa preferencia u orientación sexual;</p> <p>f) Persona con identidad de género diferente a la asignada al momento del nacimiento; o</p> <p>g) Persona perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, afrodescendiente o a cualquier otra equiparable.</p> <p>VIII. Derogado.</p> <p>IX. ...</p> <p>X. Cuando el autor del delito:</p>
<p>X. Cuando el autor del delito:</p> <p>a) Sea miembro de la delincuencia organizada;</p> <p>b) Haya suministrado a la víctima sustancias de las prohibidas por la Ley General de Salud;</p> <p>c) Tenga una posición de responsabilidad o confianza respecto de la víctima;</p> <p>d) Tenga posición de autoridad, control o dominio respecto de la víctima menor de 18 años de edad;</p> <p>e) Sea funcionario público; o</p> <p>f) L haya sido condenado con anterioridad por el mismo delito, o cualquier otro delito en materia de trata de personas;</p>	<p>a) Derogado</p> <p>b) a d) ...</p> <p>c) Sea servidor público;</p> <p>f) Haya sido condenado con anterioridad por el mismo delito, o cualquier otro delito en materia de trata de personas, dentro o fuera del territorio nacional;</p> <p>g) Se sirva para la comisión del delito de una persona jurídica;</p> <p>h) Sea miembro de un refugio, albergue y casa de transición o forme parte de una organización de la sociedad civil vinculada a la atención de víctimas del delito;</p> <p>i) Haya fotografiado, videofilmado, videograbado o tomado, por cualquier modo, imágenes de la víctima mientras era sometida a cualquier delito objeto de esta Ley; o</p> <p>j) Cometa el delito con el fin de obtener un beneficio económico.</p>

Derivado de las consideraciones anteriores que se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos para quedar como sigue:

**Proyecto de Decreto**

**Artículo Único.** Se reforma la denominación de la “Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos” para quedar como “Ley General en Materia de Tra-

ta de Personas”; la denominación del Libro Primero “De lo Sustantivo” para quedar como “Disposiciones Generales y de los Delitos”; el artículo 1; las fracciones I, II, IV y V del artículo 2º; el primer párrafo y las fracciones I, II, IV, V, VI, VIII del artículo 3º; las fracciones II, IV, VII, VIII, XV, XVI y XVII en su primer párrafo, y en sus incisos a), b), c), d), g) y h), todos del artículo 4º; la denominación del Capítulo II, perteneciente al Título Primero, Libro Primero, “Competencias y facultades en la prevención, investigación, procesamiento, sanción y ejecución de penas de los delitos previstos en esta Ley” para quedar como “Competencias y facultades en la prevención, investigación, procesamiento y sanción de los delitos previstos en esta Ley”; las fracciones III y IV y el último párrafo del artículo 5º; La denominación del Título Segundo, perteneciente al Libro Primero, “De los Delitos en Materia de Trata de Personas” para quedar únicamente como “De los Delitos”; las fracciones I a V del artículo 7º; los artículos 8º. y 9º.; la denominación del capítulo II para quedar como “Del Delito en Materia de Trata de Personas”; los artículos 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18 y 22; la fracción IV del artículo 23; los artículos 24, 25, 28; las fracciones II y III del artículo 28; los artículos 30, 31, 32, 33, 34, 36; las fracciones I, II, VI, VII, X del artículo 42, los artículos 57, 83, 85 en su fracción X, 89 en su fracción VIII, 94, 117 y 126; se adiciona un segundo párrafo a la fracción V, las fracciones XII, XIII y XIV al artículo 3º; los incisos i) y j) a la fracción XVII, y las fracciones XVIII y XIX al artículo 4º; después del artículo 10, un capítulo II bis y su denominación “De los delitos vinculados con la trata de personas”; un artículo 10 bis; un segundo párrafo al artículo 15 recorriéndose el actual segundo párrafo para ser tercer párrafo; un segundo párrafo al artículo 17; dos párrafos al artículo 18; la fracción IV al artículo 28; un artículo 28 bis; los incisos g), h), i) y j) a la fracción X del artículo 42; se derogan las fracciones V y XI del artículo 4º; los artículos 14, 19, 20 y 21; las fracciones IV y V del artículo 42 para quedar como sigue:

**Ley General en Materia de Trata De Personas**

**Libro Primero  
Disposiciones Generales y de los Delitos**

...  
...

**Artículo 1o.** La presente ley es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de trata de personas.

**Artículo 2o.** ...

I. Establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata de personas entre los Gobiernos Federal, de las entidades federativas y Municipales y las alcaldías de la Ciudad de México;

II. Establecer los tipos penales en materia **de esta ley, así como sus sanciones y circunstancias agravantes, con la finalidad de tutelar el libre desarrollo de la personalidad, que deriva de la dignidad humana;**

III. ...

IV. **Distribuir** competencias y formas de coordinación en materia de protección y asistencia a las víctimas de los delitos objeto de esta Ley;

V. Establecer **criterios rectores en materia de prevención, atención, investigación, procesamiento y sanción para la protección integral de los derechos humanos de las víctimas de los delitos materia de esta Ley;** y

VI. ...

**Artículo 3o.** La interpretación, aplicación y definición de las acciones para el cumplimiento de la presente Ley; el diseño e implementación de acciones de prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos objeto del presente ordenamiento legal, así como para la protección y asistencia a las víctimas y testigos, se orientarán, además de lo previsto en el orden jurídico nacional, por los siguientes principios, **instrumentos y criterios:**

I. Máxima protección: Obligación de cualquier autoridad, de velar por la aplicación más amplia de medidas de protección **a la vida, dignidad humana, libertad, seguridad y derechos humanos** de las víctimas de los delitos previstos por esta Ley. Las autoridades adoptarán, en todo momento, medidas pa-

ra garantizar su seguridad, protección, bienestar físico y psicológico, su intimidad y el resguardo de su identidad y datos personales.

II. Perspectiva de género: Entendida como una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres y las relaciones entre ellos en la sociedad, que permite enfocar y comprender las desigualdades socialmente construidas, a fin de establecer políticas y acciones de Estado transversales para disminuir hasta abatir las brechas de desigualdad entre **las personas por virtud de la asignación social de roles y tareas, y con ello garantizar** el acceso a la justicia y el ejercicio pleno de sus derechos.

III. ...

IV. Interés superior de la **niñez:** Entendido como la obligación del Estado de proteger **primordialmente** los derechos de la niñez y la adolescencia, y de velar por las víctimas y testigos menores de 18 años de edad, atendiendo a su protección y desarrollo armónico e **integral.**

...

...

V. Debida diligencia: Obligación **del Estado y sus servidores públicos** de dar respuesta en **tiempo razonable**, de forma oportuna, eficiente, eficaz y responsable en la **atención**, prevención, investigación, persecución y sanción, así como en, la asistencia, ayuda, **derecho a la verdad**, así como la reparación integral a fin de que la víctima ejercite sus derechos.

**Esa obligación incluye la remoción de obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a lo mecanismo instituidos para ellas en la presente Ley, así como la ejecución permanente de acciones encaminadas a fortalecer sus derechos y contribuir a su recuperación.**

**Tratándose de mujeres y personas menores de 18 años de edad deberá observarse la aplicación de la debida diligencia estricta que se traduce en realizar las obligaciones señaladas en el párrafo anterior con especial celeridad, de forma exhaustiva y oportuna, dentro de un plazo razona-**

**ble; libre de prácticas discriminatorias basadas en estereotipos de género, de conformidad con el interés superior de la niñez y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia;**

VI. Prohibición de devolución o expulsión: Las víctimas de los delitos previstos en esta Ley no serán repatriadas a su país o enviadas a su lugar de origen en territorio nacional, cuando su vida, libertad, integridad, seguridad o las de sus familias, corra algún peligro. La autoridad deberá cerciorarse de esta condición.

En el caso de los refugiados, se les reconozca o no tal calidad, no se les podrá poner en fronteras o territorios donde el peligro se dé por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas o cualquier otra razón que permita creer que su seguridad e integridad estarían en riesgo, independientemente de cuál sea su estatus jurídico como extranjero en cuanto a duración y legalidad.

**El retorno asistido** de las víctimas extranjeras de los delitos materia de esta Ley, será siempre voluntario y conforme a la legislación aplicable.

VII. ...

VIII. **Principio** de no revictimización: Obligación del Estado y los servidores públicos, en los ámbitos de sus competencias, de tomar todas las medidas necesarias para evitar **a la víctima la constante actualización de lo sucedido u otra acción que pueda constituirse en una nueva experiencia traumática.**

IX. a XI. ...

XII. **Inadmisibilidad del comportamiento anterior de la víctima. La conducta sexual anterior de la víctima es irrelevante a los fines de probar que la víctima ejercía un tipo de comportamiento sexual determinado o demostrar su predisposición sexual. Asimismo, serán irrelevantes cualesquiera otras consideraciones que aludan al comportamiento, preferencias o actitudes de la víctima.**

XIII. **Los tratados internacionales aplicables, así como la interpretación de estos realizada por los**

**tribunales internacionales competentes, en los que el Estado mexicano sea parte.**

XIV. **Promoción y facilitación de la cooperación nacional e internacional para alcanzar los objetivos de la Ley.**

**Artículo 4o.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. ...

II. La Ley: **La Ley General en Materia de Trata de Personas.**

III. ...

IV. Código Procesal: **Código Nacional de Procedimientos Penales.**

V. **Derogada.**

VI. ...

VII. **Por Fiscalía: La Fiscalía General de la República.**

VIII. La Comisión: **La Comisión Intersecretarial en Materia de Trata de Personas.**

IX. ...

X. ...

XI. **Derogada.**

XII. a XIV. ...

XV. Publicidad ilícita. Para los efectos de esta Ley, se considerará ilícita la publicidad que, por cualquier medio, se utilice para la comisión de **cualquier delito previsto en esta Ley.**

XVI. Publicidad engañosa: Para los efectos de esta Ley, se considerará engañosa la publicidad **que, como consecuencia de la información en el propio mensaje, pueda propiciar que se capte, reclute o enganche a una persona para la comisión de cualquier delito previsto en esta Ley.**

XVII. Situación de vulnerabilidad: Condición particular de la víctima derivada de una o más de las siguientes circunstancias:

- a) Su origen, edad, sexo, **preferencia u orientación sexual, identidad de género o** condición socioeconómica precaria;
- b) Nivel educativo, falta de oportunidades, embarazo, violencia o discriminación sufridas previas a la consumación de **alguno de los delitos previstos** en esta Ley;
- c) Trastorno físico o mental o discapacidad;
- d) Pertenecer o ser originario de un pueblo o comunidad indígena, **afrodescendiente o de cualquier otra equiparable**;
- e) y f) ...
- g) **Ser persona menor de 18 años de edad**;
- h) **Ser madre soltera o padre soltero**;
- i) **Estar en condición migratoria, aislamiento social, cultural o lingüístico**;
- j) **Relación sentimental, parentesco, ascendencia moral; u**
- k) **Otra condición personal, geográfica o circunstancial, preexistente o creada, que ponga a la víctima en desventaja respecto del sujeto activo del delito.**

XVIII. El Programa de Protección: El Programa de Protección a Víctimas y Testigos de los Delitos de la Ley General en Materia de Trata de Personas.

XIX. Medidas de protección o cautelares: aquellas implementadas durante el proceso penal y de aplicación obligatoria para el Ministerio Público y los Poderes Judiciales de la Federación, de las Entidades Federativas, y cualquier autoridad en el ámbito de su competencia, las cuales deberán instrumentarse en cualquier momento, para asegurar que las víctimas o testigos puedan declarar libres de intimidación o temor.

## Capítulo II

### Competencias y facultades en la prevención, investigación, procesamiento y sanción de los delitos previstos en esta Ley

**Artículo 5o.** La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta Ley cuando:

I. y II. ...

III. **Se actualice alguna de las hipótesis previstas para ese caso en el artículo 21 del Código Nacional de Procedimientos Penales**;

IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, así como las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.

V. ...

...

Las entidades federativas serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando no se den los supuestos previstos anteriormente.

La ejecución de las penas por los delitos previstos en esta Ley se regirá conforme a la **Ley Nacional de Ejecución Penal**.

6. ...

## Título Segundo De los Delitos

### Capítulo I

#### De los principios para la investigación, procesamiento e imposición de las sanciones

**Artículo 7o.** Para dar cumplimiento a esta Ley, en materia de investigación, procesamiento y sanción, se deberá observar y atender lo siguiente:

I. El Ministerio Público y los Poderes Judiciales de la Federación y de las entidades federativas, garantizarán en todo momento los derechos de



las víctimas, con el fin de brindar asistencia, protección, seguridad y acceso a la justicia. Para ello, tendrán que informarle de inmediato que tiene derecho a ser asesorada y representada dentro de la investigación y el proceso por un Asesor Jurídico, en términos de la Ley General de Víctimas.

II. El imputado por la comisión de las conductas delictivas previstas en esta Ley estará sujeto a prisión preventiva oficiosa durante el proceso, excepto en los casos previstos en los artículos 17 párrafo segundo, 32, 33 y 34 de esta Ley.

III. El Ministerio Público y las Policías procederán de oficio con el inicio de la investigación por los delitos previstos en esta Ley.

IV. La sentencia condenatoria que se dicte por los delitos previstos en esta Ley, deberá contemplar:

a) La reparación del daño a las víctimas, con los elementos que el Ministerio Público o la víctima aporten, o aquellos que se consideren procedentes; y en su caso,

b) La pérdida de los derechos que el sujeto activo tenga respecto de la víctima y sus bienes, incluidos los de carácter sucesorio, patria potestad, tutela, guarda y custodia.

V. Las Policías, el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales adoptarán medidas adecuadas para asegurar la eficacia de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos previstos en esta Ley. A esos efectos, respetarán los intereses y las circunstancias personales de víctimas y testigos, entre otros la edad, el género y la salud, y tendrán en cuenta la naturaleza de los delitos, en particular, los de violencia sexual, violencia por razones de género y violencia contra niñas, niños y adolescentes.

VI. Tratándose de personas menores de 18 años de edad o que no tengan la capacidad para comprender el carácter ilícito del hecho o que no tengan capacidad para resistirlo, no se requerirá la comprobación de los medios comisivos de los delitos contemplados en la presente Ley.

VII. Las Policías, el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales, de verificarse que la víctima no se encuentra en condiciones para rendir su declaración, deberán reconocer el derecho de la víctima a tener un período de espera y estabilización física y psicoemocional.

En caso de que la víctima sea persona extranjera, independientemente de su situación migratoria, deberá respetarse el derecho a que se refiere el párrafo anterior, salvo que la víctima solicite el retorno asistido; igualmente las autoridades migratorias deberán respetar el periodo y las medidas dictadas para dicho propósito.

VIII. Cuando la víctima sea persona extranjera, el Ministerio Público deberá notificar inmediatamente al Consulado del país del que sea nacional, salvo que sea susceptible de protección internacional, en cuyo caso dará vista a la autoridad correspondiente a fin de que se otorgue, cuando proceda, la Protección Complementaria, conforme la ley aplicable.

IX. El Ministerio Público deberá dirigir los estudios patrimoniales e investigaciones pertinentes a fin de determinar la existencia de bienes susceptibles de extinción de dominio; y de ser el caso, ejercer acción, conforme a la legislación aplicable.

X. El Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales en los casos en que la víctima o testigo de los delitos materia de esta ley, estén en una situación de riesgo por su participación de forma directa o indirecta en la investigación o proceso penal que verse sobre delitos graves o delincuencia organizada, además de las medidas de seguridad procedentes, garantizarán su derecho al cambio de identidad y de residencia nacional o coadyuvarán en el cambio de residencia internacional como parte de la obligación del Estado, en términos de la ley aplicable.

XI. El Ministerio Público deberá auxiliarse en la investigación por personal pericial en materia de antropología social, psicología y trabajo social, con formación en estudios de género, sin demérito de las que sean necesarias.

**Artículo 8o.** El término de prescripción de los delitos materia de esta Ley se regirá conforme a lo establecido en el Código Penal Federal, salvo que la víctima sea una persona menor de 18 años de edad, o que no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o no tenga capacidad para resistirlo, así como cuando se trate de un ataque sistemático y generalizado contra la población civil dentro del territorio nacional, estos casos en los que los delitos materia de esta Ley serán imprescriptibles.

**Artículo 9o.** Para los delitos previstos en el presente ordenamiento regirá el Libro Primero del Código Penal Federal, con excepción de lo dispuesto en su Título Cuarto, Capítulo I, y respecto del procedimiento para la aplicación de esta Ley se estará a lo dispuesto en el código procesal, la legislación federal en materia de delincuencia organizada y la Ley General de Víctimas.

## Capítulo II

### Del delito en materia de trata de personas

**Artículo 10.** Se le impondrán de 10 a 25 años de prisión y de cinco mil a cincuenta mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien de manera consciente y dolosa para sí o para un tercero, consiga, capte, enganche, transporte, traslade, alojé, reciba, retenga, entregue, oculté, reclute o transfiera a una persona con el fin de explotarla mediante:

- I. La amenaza;
- II. El uso de la fuerza u otra forma de coacción;
- III. El engaño;
- IV. La seducción;
- V. El abuso de poder;
- VI. El aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad;
- VII. El ofrecimiento, la concesión o recepción, de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra, o

**VIII.** El consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra.

Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley.

## Capítulo II Bis

### De los delitos vinculados con la trata de personas

**Artículo 10 Bis.** Se entenderá por explotación de una persona:

- I. La esclavitud;
- II. La condición de siervo;
- III. La prostitución ajena u otras formas de explotación sexual; así como la pornografía, explotación y turismo sexual de personas menores de 18 años de edad, o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo;
- IV. El trabajo o servicio forzado, o la utilización de una persona en un conflicto armado;
- V. La mendicidad forzosa;
- VI. La utilización de persona menor de 18 años de edad en una actividad delictiva;
- VII. La adopción ilegal de persona menor de dieciocho años;
- VIII. El matrimonio forzado o el embarazo forzado;
- IX. Extracción de un órgano, tejido o su componente, célula o fluido humano;
- X. La realización de ensayos o experimentos biomédicos, clínicos o farmacéuticos, y
- XI. El reclutamiento forzado o la utilización de una persona menor de 18 años de edad para un conflicto armado.

**Artículo 11.** A quien tenga o mantenga a una persona en una situación de esclavitud, será sancionado

con pena de 15 a 30 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente.

Se entiende por esclavitud el dominio de una persona sobre otra, dejándola sin capacidad de disponer libremente de su persona o de sus bienes o se ejerzan sobre ella, de hecho, uno o más de los atributos del derecho de propiedad.

**Artículo 12.** A quien tenga o mantenga a una persona en condición de servidumbre será sancionado con pena de 5 a 10 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa.

Tiene condición de servidumbre:

**I. Por deudas:** quien es exigido o comprometido a prestar sus servicios personales, como garantía de una deuda, propia o ajena, cuando:

a) La remuneración que debiera otorgarse como contraprestación por los servicios prestados:

1. Deje de cubrirse por el acreedor o aplicarse al pago de la deuda, en términos de lo acordado, y

2. Sea notoriamente inferior a lo que debería otorgarse; no obstante, se aplique, total o parcialmente, al pago de la deuda.

b) La duración del compromiso o exigencia del servicio sea:

1. Indeterminada o indeterminable, o

2. Desproporcional al monto de la deuda.

c) La naturaleza de los servicios sea indeterminada o indeterminable.

**II. Por gleba a quien:**

a) ...

b) Se le obliga a prestar servicios, remunerados o no, sin que pueda abandonar la tierra que pertenece a otra persona, o

c) ...

**Artículo 13.** Será sancionado con pena de 15 a 30 años de prisión y de un mil a 30 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, quien explote o se beneficie de la prostitución ajena, la pornografía, la exhibición pública o privada de orden sexual, el turismo sexual o cualquier otra conducta de carácter sexual, efectuado mediante la amenaza; el uso de la fuerza u otra forma de coacción; el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción, de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra, o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra.

**Artículo 14.** Derogado

**Artículo 15.** Será sancionado con pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 30 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, quien elabore, comercie, envíe, distribuya, esponga, exhiba, circule u oferte un libro, revista, escrito, grabación, filme, fotografía, anuncio impreso, imagen u objeto, de carácter lascivo o sexual, real o simulado, sea de manera física o a través de cualquier otro medio, que tenga su origen en la explotación de una persona.

La misma pena se impondrá a quien se beneficie de alguna de las conductas previstas en el párrafo anterior.

...

**Artículo 16.** Será sancionado con pena de 15 a 30 años de prisión y de 2 mil a 60 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien:

**I.** Procure, promueva, obligue, publicite, gestione, facilite o induzca por cualquier medio, a una persona menor de 18 años de edad, o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o no tenga capacidad de resistir la conducta, a realizar de forma real o simulada un acto sexual o de exhibicionismo corporal de carácter lascivo o sexual, con el fin de videograbarlo, audiograbarlo, fotografiarlo, filmarlo, fijarlo,

imprimirlo, exhibirlo o describirlo a través de anuncio impreso, transmisión de archivo de datos en red pública o privada de telecomunicaciones, sistema de cómputo, electrónico, tecnológico o cualquier otro similar;

II. Videograbado, audiograbado, fotografía, filme, fije, imprima, exhiba o describa a través de anuncio impreso, transmisión de archivos de datos en red pública o privada de telecomunicaciones, sistema de cómputo, electrónico o por cualquier medio tecnológico o similar, acto sexual o de exhibicionismo corporal de carácter lascivo o sexual, de forma real o simulada, en que participe una persona menor de 18 años de edad, o que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o no tenga capacidad de resistir la conducta, o

III. Financie, almacene, distribuya, comercialice, venda, compre, adquiera, intercambie, comparta, arriende, exponga, publicite, transmita, difunda, importe o exporte, elabore, reproduzca por cualquier medio el material a que se refieren los párrafos anteriores.

Artículo 17. Se impondrá pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien para sí o para un tercero, promueva, ofrezca, facilite, almacene, distribuya, adquiera, intercambie, comparta, arriende, exponga, publicite, transmita, difunda, elabore o reproduzca por cualquier medio, el material a que se refiere el artículo anterior, sin fin de lucro o comercialización.

A quien posea el material a que se refiere el artículo anterior, sin fin de lucro o comercialización, se le impondrá una pena de 1 a 3 años de prisión y de doscientos a un mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa.

Artículo 18. A quien promueva, publicite, invite, facilite o gestione, por cualquier medio, que una persona viaje al interior o exterior del territorio nacional con la finalidad de que realice cualquier tipo de acto sexual, con una persona menor de 18 años de edad, o que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o que no tenga capacidad para resistirlo, se le impondrá una pena de 15 a 25

años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa.

La misma pena se aplicará a quien solicite o adquiera el viaje al que se refiere el párrafo anterior.

De realizarse cualquier tipo de acto sexual, se acumularán las penas que correspondan por otros delitos.

Artículo 19. Derogado.

Artículo 20. Derogado.

Artículo 21. Derogado.

Artículo 22. Será sancionado con pena de 10 a 20 años de prisión, y de 5 mil a 50 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa quien, mediante la amenaza; el uso de la fuerza u otra forma de coacción; el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción, de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra, o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra:

I. Explota a una persona en el trabajo o servicio forzado, o

II. Utilice a una persona para un conflicto armado.

Artículo 23. No se considerará que hay trabajo o servicio forzado, ni explotación laboral, cuando:

I. Se exija en virtud de las leyes sobre el servicio militar obligatorio;

II. ...

III. Se exija a una persona en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, o en los términos del artículo 21 Constitucional como trabajo a favor de la comunidad, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y que dicha persona no sea cedida o puesta a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;

**IV. Los trabajos sean voluntarios y realizados por integrantes de una comunidad en beneficio directo de la misma y, por consiguiente, pueden considerarse como obligaciones cívicas normales que incumben a los miembros de la comunidad local, nacional o a una organización internacional.**

**Artículo 24. Será sancionado con prisión de 4 a 9 años y de 500 a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, quien explote a una persona para realizar actos de mendicidad, mediante: la amenaza; el uso de la fuerza u otra forma de coacción; el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción, de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra; o h) el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad, sobre otra.**

Se entiende por explotación de la mendicidad ajena, someter a una persona para pedir limosna.

**Artículo 25. Será sancionado con pena de 10 a 20 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien utilice a personas menores de dieciocho años en cualquiera de las actividades delictivas señaladas en el artículo 2º y 2o Bis de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.**

**Artículo 28. Se impondrá pena de 4 a 10 años de prisión y de 200 a 2 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien con el fin de explotación:**

**I. ...**

**II. Obligue a contraer matrimonio a una persona para la prostitución, la esclavitud o prácticas similares, embarazo forzado o para separar a una hija o hijo de su madre después de su nacimiento.**

En caso de que se hubiese registrado a la niña o niño, el órgano jurisdiccional del conocimiento decretará la nulidad del registro a fin de que se realice una nueva inscripción.

**III. Ceda o transmita a una persona a un tercero, a título oneroso, de manera gratuita o de otra manera, o**

**IV. Obligue o imponga un embarazo forzado.**

En caso de las fracciones I y II de este artículo, el órgano jurisdiccional del conocimiento decretará la nulidad del matrimonio, el cual lo remitirá a un Juez local de lo Familiar competente, una vez que la sentencia estuviera firme.

**Artículo 28 Bis. Será sancionado con prisión de 4 a 10 años y de 200 a 200 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien explote a una mujer con el fin de gestar una niña o un niño para que, después de nacido, sea separado de su madre o se entregue a un tercero y la comisión de dicha conducta la realice mediante la amenaza; el uso de la fuerza u otra forma de coacción; el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra; o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra.**

En caso de que se registre a la niña o niño, el órgano jurisdiccional del conocimiento decretará la nulidad del registro, el cual lo remitirá a un Juez local de lo Familiar competente, una vez que la sentencia estuviera firme, a fin de que se realice una nueva inscripción

**Artículo 30. Se impondrá pena de 20 a 25 años de prisión y de 5 mil a 30 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien someta a otra persona a explotación extrayéndole un órgano, tejido o su componente, célula o fluido humano, mediante la amenaza; el uso de la fuerza u otra forma de coacción; el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra; o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra.**

**Artículo 31. Se impondrá pena de 5 a 8 años de prisión y de 5 mil a 30 mil veces el valor diario de la**

UMA vigente de multa, a quien someta a otra persona a explotación, aplicándole un procedimiento, técnica, medicamento, ensayo o experimento biológico, clínico o farmacéutico, mediante la amenaza; el uso de la fuerza u otra forma de coacción; el engaño; la seducción; el abuso de poder; el aprovechamiento de una situación de vulnerabilidad; el ofrecimiento, la concesión o recepción de un pago o beneficio a un tercero que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra; o el consentimiento de una persona que ejerza dirección, influencia o autoridad sobre otra.

**Artículo 32.** Se impondrá pena de 2 a 7 años de prisión y de 500 a un mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa a quien solicite o contrate, a un medio impreso, electrónico, cibernético, o cualquier otro medio de comunicación, un espacio para la publicidad ilícita o engañosa, con el fin de facilitar, promover o procurar que se lleve a cabo cualquiera de las conductas delictivas objeto de la presente Ley.

**Artículo 33.** Se aplicará pena de 5 a 15 años de prisión y de un mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa a quien dirija, gestione o edite un medio impreso, electrónico, cibernético o cualquier otro medio de comunicación que difunda publicidad ilícita o engañosa para facilitar, promover o procurar cualquiera de las conductas delictivas objeto de esta Ley.

**Artículo 34.** Se le impondrá pena de 2 a 7 años de prisión y de 10 mil a 20 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, a quien dé en comodato, en arrendamiento o alquile un bien inmueble, casa o habitación, con conocimiento de que será utilizado para la comisión de cualquiera de las conductas señaladas en el presente capítulo.

**Artículo 36.** Además de lo que al respecto disponga el Código Penal Federal, se aplicará pena de 3 a 6 años de prisión y de un mil a 10 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa a quien divulgue información reservada o confidencial relacionada con los delitos, procesos y personas objeto de esta Ley o vinculada con el Programa de Protección.

Si el sujeto es o hubiese sido integrante de una institución de seguridad pública, de procuración de

justicia, de los centros de reclusión preventiva o penitenciaria, del poder judicial o labore en cualquiera de estas instancias, aún y cuando no pertenezca a éstas, la pena será de seis a doce años de prisión y de 2 mil a 15 mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa.

**Artículo 42.** Las penas previstas en este Título se aumentarán hasta en una mitad cuando:

I. Exista una relación familiar o tenga parentesco por consanguinidad o civil hasta el tercer grado o hasta el segundo grado por afinidad o tenga o haya tenido relación sentimental o de hecho con la víctima;

II. Se utilice violencia o maltrato;

III ...

IV. Derogado.

V. Derogado.

VI. A consecuencia de la comisión del delito, la víctima sufra cualquier alteración en la salud psicológica, psíquica, física u otra alteración que deje huella material en el cuerpo humano, cuando:

a) Perturbe, disminuya o pierda la vista, el oído o el habla;

b) Entorpezca, debilite o inutilice temporal o permanentemente, cualquier órgano, miembro, función o alguna facultad mental;

c) Contraiga una enfermedad incurable, de transmisión sexual, o que ponga en peligro la vida;

d) Adquiera una adicción; o

e) Genere cualquier otra lesión que tarde en sanar más de quince días.

Las hipótesis aquí señaladas, no surtirán efectos de agravación de la pena en el caso del artículo 30 de esta ley.

Para el caso de que la víctima de los delitos previstos en la presente Ley sea lesionada por los autores o partícipes de los mismos, se aplicarán las reglas del concurso de delitos y de la acumulación de penas.

#### VII. El delito sea cometido contra:

##### a) Personas en situación de vulnerabilidad

- b) Mujer embarazada;
- c) Madre soltera;
- d) Persona con discapacidad física o intelectual;
- e) Persona menor de 18 años de edad, que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o que no tenga capacidad para resistirlo;
- f) Persona adulta mayor;
- g) Persona con diversa preferencia u orientación sexual;
- h) Persona con identidad de género diferente a la asignada al momento del nacimiento; o
- i) Persona perteneciente a un pueblo o comunidad indígena, afrodescendiente o a cualquier otra equiparable.

#### VIII. Derogada.

#### IX. ...

#### X. Cuando el autor del delito:

- a) Derogada
- b) a d) ...
- e) Sea servidor público;
- f) Haya sido condenado con anterioridad por el mismo delito, o cualquier otro delito en materia de trata de personas, dentro o fuera del territorio nacional;

g) Se sirva para la comisión del delito de una persona jurídica;

h) Sea miembro de un refugio, albergue y casa de transición o forme parte de una organización de la sociedad civil vinculada a la atención de víctimas del delito;

i) Haya fotografiado, videofilmado, videograbado o tomado, por cualquier medio, imágenes de la víctima mientras era sometida a cualquier delito objeto de esta Ley; o

j) Cometa el delito con el fin de obtener un beneficio económico.

**Artículo 57.** El Ministerio Público, además de las facultades que les confieren otros ordenamientos, durante la fase de investigación podrá:

I. a VII. ...

En los casos en que las autoridades locales carezcan de normatividad para el ejercicio de cualquiera de las atribuciones anteriores, la **Fiscalía** coadyuvará en la investigación.

**Artículo 83.** La **Fiscalía** elaborará un programa para ofrecer cambio de identidad y reubicación a víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de la presente Ley, cuya integridad pueda estar amenazada.

...

...

**Artículo 85.** La Comisión estará integrada por los titulares de las siguientes dependencias:

I. a IX. ...

X. **Fiscalía** General de la República;

XI. a XV. ...

...

...

**Artículo 89.** Las dependencias integrantes de la Comisión tendrán las siguientes obligaciones:

I. a IX. ...

X. La **Fiscalía** elaborará y ejecutará programas de prevención del delito de trata de personas, con la finalidad de fortalecer la denuncia ciudadana y la solidaridad social; promoverá en la Conferencia Nacional de Procuradores las políticas públicas necesarias para la prevención del delito a escala nacional y propondrá la armonización legislativa de los tipos penales vinculados a esta materia en todo el país; se coordinará con la Secretaría de Seguridad Pública con el objeto de actualizar los datos relativos a la incidencia delictiva en todo el país con la finalidad de dar seguimiento al estado en el que se encuentren los procesos penales de aquellos sujetos detenidos y consignados por la comisión de delitos en materia de trata de personas; será responsable de establecer una Fiscalía Especializada para la persecución de estos delitos, cuyos sujetos activos se sospeche pertenecen a la delincuencia organizada nacional o internacional, e implementará mecanismos de investigación de inteligencia, una Unidad de Protección a Víctimas y Testigos de la trata de personas y promoverá las medidas de protección procesal a su favor;

XI a XV. ...

**Artículo 90.** La Comisión deberá diseñar y supervisar el funcionamiento de modelos únicos de asistencia y protección para las víctimas, posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de esta Ley, mismos que serán desarrollados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, que deberán comprender como mínimo:

I. a VII. ...

VIII. Medidas para garantizar la protección y asistencia, incluyendo, por lo menos, protección física, adjudicación a cargo de la **Fiscalía** de un nuevo lugar de residencia, cambio de identidad, ayuda en la obtención de empleo, así como aquellas medidas humanitarias que propicien la unificación familiar, también a cargo de la Procuraduría.

...

**Artículo 94.** Corresponderá a la Comisión Intersecretarial, a la Secretaría y a la **Fiscalía**, en el ámbito de sus competencias, la evaluación de avances y resultados de los programas para la prevención, combate y sanción de los delitos previstos en esta Ley, y de la protección y asistencia a las víctimas, sin perjuicio de la que las autoridades locales realicen en sus respectivas evaluaciones.

...

...

**Artículo 117.** La **Fiscalía** será competente para la elaboración de un programa confidencial, en los términos de la Ley de la materia, sujeto a criterios estrictos de admisión, que puede ofrecer cambio de identidad y reubicación nacional e internacional, después de la evaluación de la amenaza sobre su vida y el grado de riesgo que le represente el crimen organizado.

**Artículo 126.** La **Fiscalía** General de la República, contará con una fiscalía especializada para la investigación y persecución de los delitos objeto de esta Ley, cuando sean cometidos por la delincuencia organizada, que contará como mínimo con un coordinador general, Fiscales, Ministerios Públicos y policías ministeriales especializados, los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su efectiva operación. Esta Coordinación General se integrará con servicios periciales y técnicos especializados para el ejercicio de su función, de conformidad con lo establecido en la normatividad respectiva.

### Transitorios

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

**Segundo.** A partir de la entrada en vigor de este Decreto, para el caso en que la Ley General en Materia de Trata de Personas contemple una descripción legal de una conducta delictiva que en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, así como de los Códigos Penales de los Estados y del Distrito Federal, se con-



templaban como delito y por virtud de las presentes reformas, se denomina, penaliza o agrava de forma diversa, salvo lo expresamente previsto en el sexto transitorio del presente decreto, siempre que las conductas y los hechos respondan a la descripción que ahora se establecen, se estará a lo siguiente:

I. En la investigación de los hechos cometidos con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, el Ministerio Público efectuará la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades;

II. En los procesos incoados, en los que aún no se formulen conclusiones acusatorias, el Ministerio Público las formulará de conformidad con la traslación del tipo que resulte;

III. En los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancia, el juez o el Tribunal, respectivamente podrán efectuar la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades, y

IV. La autoridad ejecutora al aplicar alguna modalidad de beneficio para la persona sentenciada, considerará las penas que se hayan impuesto, en función de la traslación del tipo, según las modalidades correspondientes.

**Tercero.** En razón de la modificación a la denominación de la ley materia del presente Decreto, las referencias que se hagan en otras disposiciones y determinaciones a la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, deberán entenderse que se refieren a la Ley General en Materia de Trata de Personas.

**Cuarto.** El Ejecutivo Federal contará con 90 días hábiles, a partir de la publicación del presente Decreto, para hacer las modificaciones correspondientes al Reglamento de la Ley.

**Quinto.** La Procuraduría General de la República y las Fiscalías o Procuradurías Generales de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, a partir de la publicación del presente Decreto, contarán con un término improrrogable de un año para contar con el personal pericial que mandata el artículo 7 de la Ley.

**Sexto.** La conducta prevista con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto en el artículo 10 de la presente ley, consistente en:

“Artículo 10. Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil veces el valor diario de la UMA vigente de multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes.”

Seguirá constituyendo tipo penal de trata de personas solo para aquellas conductas ejecutadas con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, siempre y cuando colme los elementos del tipo previstos en ella, por lo que deberán sancionarse de conformidad con la penalidad establecida en el tipo descrito en el presente transitorio.

**Séptimo.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto, deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que correspondan, por lo que no se autorizarán ampliaciones presupuestales ni se incrementará su presupuesto regularizable durante el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

Asimismo, las Entidades Federativas deberán dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en este Decreto con cargo a sus respectivos presupuestos.

#### Notas

1 Corriente filosófica que ha tomado como base el lenguaje y sus implicaciones, la ciencia jurídica lo ha seguido para establecer nuevos paradigmas del derecho.

2 A pesar de que la teoría de la argumentación llama a todos sistemas, se optó como denominarlos subsistemas para una mejor comprensión de la dependencia hacía uno de ellos.

3 Tendientes a justificar la universalidad y necesidad de tales normas por tanto tales niveles se refieren desde la necesidad de la creación de una norma, hasta la aplicación práctica de la misma en procedimientos judiciales.

4 Comúnmente conocido como “pollero” o “coyote”.

5 No lo reconoce como ahora bajo un contexto iusnaturalista, pues en esas épocas se entendía más como una concesión estatal que como un derecho inherente a las personas.

6 A través de la sentencia de la CoIDH en el caso La Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, dicho órgano estableció jurisprudencialmente que el ser humano tiene derecho a ser protegido de la trata de personas, por lo que actualizó a la luz la luz del desarrollo ocurrido en el derecho internacional en las últimas décadas, el término de trata de esclavos y de mujeres por el de personas, previendo su definición tal como establece el Protocolo de Palermo ya aludido en el presente trabajo.

7 Denominado “Decreto por el que se expide la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos; y abroga la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; y reforma diversas disposiciones de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Federal de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de la Ley de la Policía Federal y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública”.

8 Preámbulo del Protocolo para Prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

9 La propia UNODC explica que los elementos delictivos del delito de trata de personas son una acción, un medio y un propósito, véase ¿Qué es la trata de personas? Consultado en:

<https://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html>

10 Al respecto véase el artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo.

#### Bibliografía y fuentes

• Derechos humanos. Naturaleza del concepto de garantías de protección, incorporado al artículo 1o. de la Constitución federal, vigente desde el 11 de junio de 2011, CCLXXXVI/2014 (Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2014).

• Carpizo, J. (Julio-diciembre 2011). Los Derechos Humanos: Naturaleza, denominación y características. Cuestiones Constitucionales. UNAM., 27.

• Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2013). Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México. México: CNDH.

• De la Barreda Solórzano, L. (2013). Los Derechos Humanos. La Ley Más Ambiciosa. México: Terracota.

• Ferrajoli, L. (2006). Sobre los Derechos Fundamentales y sus Garantías. México: CNDH.

• Nieto, M. Á. (2001). El Derecho al Desarrollo Humano como Derecho Humano. Toluca, México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

• Nikken, P. (n.d.). El Concepto de Derechos Humanos. From [www.comunidadjuridica.mx](http://www.comunidadjuridica.mx):

<http://www.comunidadjuridica.mx/derechoshumanos/sidh/Lectura%203.pdf>

• Secretaría de Relaciones Exteriores. (2016, abril 9). Búsqueda de Tratados, Consulta. From [http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/consulta\\_nva.php](http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/consulta_nva.php)

• Serrano, S., & Vázquez, D. (2013). Principios y Obligaciones de Derechos Humanos: Los Derechos en Acción. México, SCJN, OACNUDH y CDHDF.

Palacio Legislativo de San Lázaro, febrero de 2020.

**Diputadas:** Adriana Dávila Fernández (rúbrica), María Lucero Saldaña, Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 49 DE LA LEY GENERAL DE PROTECCIÓN CIVIL, A CARGO DE LA DIPUTADA IVONNE LILIANA ÁLVAREZ GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quien suscribe, Ivonne Liliana Álvarez, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 49 de la Ley General de Protección Civil con, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Es facultad del Congreso<sup>1</sup> legislar en materia de protección civil atendiendo las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. (Artículo 73 fracción XXIX-I).

La protección civil forma parte del Derecho Internacional Humanitario desde 1864 cuando Jean Henry Dunant dio los primeros pasos para crear las reglas para el auxilio de las personas heridas en conflictos armados.

Fue en París en 1931 cuando surgió la Organización Internacional para la Protección Civil, a iniciativa del General médico militar francés Georges Saint-Paul el cual logró constituir las primeras normas reglamentarias hasta agosto<sup>2</sup> de 1949 mediante la adición del protocolo dos al Tratado de Ginebra.

Hacia 1977 el tema de protección civil dejó de referirse estrictamente a los conflictos armados, para convertirse en una actividad más civil y humanitaria.

Como se aprecia este rubro tan importante para la conservación de la vida, ha tenido avances muy lentos en perspectiva con el estado del arte en los rubros de tecnología y desarrollo de la inteligencia artificial que hoy moldean nuestra vida cotidiana. Para ponerlo en

perspectiva, hay que recordar que sólo en 2017 ocurrieron en el mundo 335 fenómenos<sup>3</sup> naturales que causaron catástrofes mayores por la falta de prevención, afectando a 95.6 millones de personas y a otras 10 mil les costó la vida y se calcula en 335 billones de dólares los daños materiales.

En México la primera Ley General de Protección Civil se publicó el 12 de mayo de 2000<sup>4</sup> en el Diario Oficial de la Federación, cuyo propósito era la prevención y enlace de los tres órdenes de gobierno, así como el establecimiento de los cuerpos colegiados de coordinación. En abril de 2006 se reformó para incorporar, entre otros aspectos que, el objetivo del Sistema Nacional de Protección Civil, es el de proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por agentes naturales o humanos.

Con los avances tecnológicos y las nuevas definiciones en materia de catástrofes, el 6 de junio de 2012 se abrogó la antigua Ley y se expidió una nueva, entre cuyos cambios se estableció una definición más amplia de la prevención<sup>5</sup> asimismo la identificación y el análisis de riesgos como sustento para la implementación de medidas preventivas.

Por primera vez se conceptualizó la resiliencia<sup>6</sup> que solo se logra con la efectiva cultura de prevención y el apoyo contundente de la Escuela Nacional de Protección Civil.

La Escuela Nacional de Protección Civil<sup>7</sup> según la Ley General de Protección Civil es una instancia dependiente de la Coordinación Nacional de Protección Civil por conducto del Centro Nacional de Prevención de Desastres (Cenapred), orientada a la formación sistemática e institucionalizada de capital humano, a través de la capacitación, actualización y especialización de materias teóricas y prácticas.

En México durante la administración 2013-2018 se buscó actuar para transitar de un enfoque reactivo a uno activo, con un modelo que anticipara y preparara a las personas y comunidades ante potenciales riesgos, con el fin de minimizar las pérdidas humanas y materiales, fortaleciendo la figura del Estado resiliente.

Para lograr este objetivo común se reconoció la necesidad de un compromiso mayor de los habitantes de México con su comunidad y con sus localidades, da-

das las condiciones geográficas. El reto no era, ni es hoy menor.

Actualmente en México somos 126.7 millones de habitantes, de acuerdo a datos del Instituto<sup>8</sup> Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) lo cual representa en sí mismo un desafío en materia de protección civil.

Sin embargo, hay 2.3 millones de mexicanos<sup>9</sup> que viven en zonas de alto riesgo, lo cual los convierte en altamente vulnerables frente a los fenómenos naturales, como se reconoció en el Programa Sectorial de Gobernación<sup>10</sup> 2013-2018 –el cual se cita en virtud de que al momento de presentar esta iniciativa, no se ha publicado el correspondiente al 2019-2024.

En el Grupo Parlamentario del PRI consideramos que no podemos dejar de lado la cultura de la prevención, es sabido que la participación social en el Sistema Nacional de Protección Civil es mínima debido a la escasa promoción y capacitación en esta materia que, no solo atañe a grupos de voluntarios, sino a colectivos vecinales, al sector privado, social y académico, entre otros.

Si bien al final del periodo 2013-2018 se presentaron avances importantes como la actualización de los 32 Atlas de Riesgo estatales, faltó por avanzar en la cultura preventiva, la cual solo se enfocó en:

1. La realización de visitas guiadas al Cenapred a las que asistieron cerca de mil 500 personas.
2. La publicación de libros electrónicos sobre el “Impacto Socioeconómico de los Principales Desastres Ocurridos en México”.
3. La conferencia “Sismos” llevada a cabo en el 2018 dentro del primer diplomado en protección civil nivel II, realizado en Santiago, Querétaro.
4. El primer curso técnico básico en gestión integral del riesgo (TBGIR) que logró matricular a 20 mil 780 estudiantes.
5. El fortalecimiento a la población afectada por el sismo del 19 de septiembre de 2017 con más de mil 500 millones de pesos y,
6. La estrategia para brindar capacitación en materia de protección civil y Gestión Integral de Riesgos a

cerca de 50 mil concriptos de los Centros de Adiestramiento y Monitoreo del volcán Popocatepetl, llevada a cabo el 8 de junio de 2018 por la Escuela Nacional de Protección Civil (Enaproc) en colaboración con la Secretaría de la Defensa Nacional.

Ahora encontramos con gran preocupación que ni a eso llegamos en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. No contiene una sola mención a la protección civil, ni en el documento de 63 páginas, ni en el anexo de estrategias e indicadores; para el gobierno actual parece que el único desastre es el del neoliberalismo y el del fin del contrato social, no ve más allá de esos horizontes.

En este sentido, la presente iniciativa tiene como objetivo fortalecer la cultura de la prevención desde las actividades que lleva a cabo la Escuela Nacional de Protección Civil, por ser la institución profesional y especialista en actuaciones desde los tres ángulos de la gestión de riesgos.

Gestión Prospectiva del Riesgo	Gestión Correctiva del Riesgo	Gestión Compensatoria del Riesgo
Evita acumulación de nuevos riesgos.	Reduce riesgos existentes.	Respalda la resiliencia de personas y comunidades.

**Fuente:** Segob. Coordinación Nacional de Protección Civil.

Con tal motivo la presente iniciativa pretende dotar de mayores facultades a la Enaproc para que logre resultados expansivos en la población, toda vez que sus actuaciones se han quedado en impacto de grupos focalizados y pequeños.

La apuesta es que de manera particular se establezcan al menos cinco talleres de capacitación nacional –según el tipo de riesgo en la zona o región correspondiente– impartidos por la Enaproc preferentemente a través de medios digitales en conferencia simultánea como parte de las **Jornadas Nacionales de Sensibilización y Capacitación en Materia de Protección Civil** que se llevarán a cabo durante los meses de septiembre y octubre, en virtud de la fuerte actividad sísmica y de huracanes registrada en esos meses en México.

Para mayor ilustración de la propuesta de reforma al artículo 49 de la Ley General de Protección Civil se presenta el siguiente cuadro:

DICE	DEBE DECIR
<p>Artículo 49. La Escuela Nacional de Protección Civil es una instancia dependiente de la Coordinación Nacional por conducto del CENAPRED, orientada a la formación sistemática e institucionalizada de capital humano, a través de la capacitación, actualización y especialización de materias teóricas y prácticas.</p> <p>Tendrá como función la acreditación y certificación de las capacidades de personas físicas y morales que ofrezcan y comercialicen servicios de asesoría y capacitación en los temas relacionados con protección civil, sin perjuicio de que existan otras instancias de acreditación y certificación dentro del sistema educativo nacional.</p> <p>(Sin correlativo)</p>	<p>Artículo 49. La Escuela Nacional de Protección Civil es una instancia dependiente de la Coordinación Nacional por conducto del CENAPRED, orientada a la formación sistemática e institucionalizada de capital humano, a través de la capacitación, actualización y especialización de materias teóricas y prácticas.</p> <p>Tendrá como función la acreditación y certificación de las capacidades de personas físicas y morales que ofrezcan y comercialicen servicios de asesoría y capacitación en los temas relacionados con protección civil, sin perjuicio de que existan otras instancias de acreditación y certificación dentro del sistema educativo nacional.</p> <p><b>Entre sus actividades anuales, deberá llevar a cabo en coordinación con los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil, las Jornadas Nacionales de Sensibilización y Capacitación en Materia de Protección Civil, durante</b></p>

<p>los meses de septiembre y octubre, a través de, al menos cinco talleres temáticos que atenderán las acciones de prevención y mitigación de riesgos en materia de sismos; derrames y flujos químicos; incendios; erupciones volcánicas y; huracanes.</p> <p>Para cumplir lo dispuesto en el párrafo anterior, preferentemente se utilizarán las tecnologías de la información y la comunicación para lograr la incorporación y acreditación del mayor número de personas físicas y morales, en las instalaciones que así acuerden las autoridades correspondientes con el Centro Nacional de Prevención de Desastres.</p> <p>La Secretaría de Gobernación será responsable de difundir ampliamente la Convocatoria Anual para participar en las Jornadas Nacionales de Sensibilización y Capacitación en Materia de Protección Civil.</p> <p>La Escuela Nacional de Protección Civil fijará las competencias y</p>	<p>los meses de septiembre y octubre, a través de, al menos cinco talleres temáticos que atenderán las acciones de prevención y mitigación de riesgos en materia de sismos; derrames y flujos químicos; incendios; erupciones volcánicas y; huracanes.</p> <p>Para cumplir lo dispuesto en el párrafo anterior, preferentemente se utilizarán las tecnologías de la información y la comunicación para lograr la incorporación y acreditación del mayor número de personas físicas y morales, en las instalaciones que así acuerden las autoridades correspondientes con el Centro Nacional de Prevención de Desastres.</p> <p>La Secretaría de Gobernación será responsable de difundir ampliamente la Convocatoria Anual para participar en las Jornadas Nacionales de Sensibilización y Capacitación en Materia de Protección Civil.</p> <p>La Escuela Nacional de Protección Civil fijará las competencias y</p>
--	--

<p>conocimientos necesarios para la acreditación de la capacitación formal de protección civil que ofrezcan o comercialicen personas físicas y morales. Dicha capacitación será temática o en grado ascendente una ruta de capacitación de acuerdo a lo establecido por el Sistema Educativo Nacional en materia de acumulación de créditos y en el marco cualificaciones.</p>	<p>conocimientos necesarios para la acreditación <b>de los talleres de las Jornadas Nacionales de Sensibilización y Capacitación en Materia de Protección Civil, así como</b> para la acreditación de la capacitación formal de protección civil que ofrezcan o comercialicen personas físicas y morales. Dicha capacitación será temática o en grado ascendente una ruta de capacitación de acuerdo a lo establecido por el Sistema Educativo Nacional en materia de acumulación de créditos y en el marco cualificaciones.</p>
--	--

Finalmente, es oportuno mencionar que la anterior propuesta es armónica con las funciones legales y reglamentarias relativas al Sistema Nacional de Protección Civil.

Por lo expuesto, se somete a consideración del honorable pleno de la asamblea el siguiente:

**Decreto por el que se reforma el artículo 49 de la Ley General de Protección Civil**

**Único.** Se reforma y adicionan tres párrafos el artículo 49 de la Ley General de Protección Civil, para quedar como sigue:

**Ley General de Protección Civil**

**Capítulo IX  
De la Escuela Nacional de Protección Civil,  
Capacitación, Acreditación y Certificación**

**Artículo 49.** La Escuela Nacional de Protección Civil es una instancia dependiente de la Coordinación Nacional por conducto del Centro Nacional de Prevención de Desastres, orientada a la formación sistemática e institucionalizada de capital humano, a través de la capacitación, actualización y especialización de materias teóricas y prácticas.

Tendrá como función la acreditación y certificación de las capacidades de personas físicas y morales que ofrezcan y comercialicen servicios de asesoría y capacitación en los temas relacionados con protección civil, sin perjuicio de que existan otras instancias de

acreditación y certificación dentro del sistema educativo nacional.

**Entre sus actividades anuales, deberá llevar a cabo en coordinación con los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil, las Jornadas Nacionales de Sensibilización y Capacitación en Materia de Protección Civil, durante los meses de septiembre y octubre, a través de, al menos cinco talleres temáticos que atenderán las acciones de prevención y mitigación de riesgos en materia de sismos; derrames y flujos químicos; incendios; erupciones volcánicas y; huracanes.**

**Para cumplir lo dispuesto en el párrafo anterior, preferentemente se utilizarán las tecnologías de la información y la comunicación para lograr la incorporación y acreditación del mayor número de personas físicas y morales, en las instalaciones que así acuerden las autoridades correspondientes con el Centro Nacional de Prevención de Desastres.**

**La Secretaría de Gobernación será responsable de difundir ampliamente la Convocatoria Anual para participar en las Jornadas Nacionales de Sensibilización y Capacitación en Materia de Protección Civil.**

La Escuela Nacional de Protección Civil fijará las competencias y conocimientos necesarios para la acreditación **de los talleres de las Jornadas Nacionales de Sensibilización y Capacitación en Materia de Protección Civil**, así como para la acreditación de la capacitación formal de protección civil que ofrezcan o comercialicen personas físicas y morales. Dicha capacitación será temática o en grado ascendente una ruta de capacitación de acuerdo a lo establecido por el Sistema Educativo Nacional en materia de acumulación de créditos y en el marco cualificaciones.

### Artículos Transitorios

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

**Segundo.** El titular del Poder Ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, preverá los recursos financieros para la implementación de las **Jornadas Nacionales de Sensibili-**

**zación y Capacitación en Materia de Protección Civil**, para someterlos a la consideración y en su caso aprobación de la Cámara de Diputados en el proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020.

### Notas

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en:

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

2 IMSS. Dirección de Prestaciones Médicas. Taller-Simulacro de Evacuación de Unidades Hospitalarias con Énfasis en áreas críticas. Consultado en:

[http://cvoed.imss.gob.mx/COED/home/normativos/DPM/capacitacion/curso\\_taller\\_evacuacion/1.%20HISTORIA%20PROTECCION%20CIVIL.pdf](http://cvoed.imss.gob.mx/COED/home/normativos/DPM/capacitacion/curso_taller_evacuacion/1.%20HISTORIA%20PROTECCION%20CIVIL.pdf)

3 Forbes. ¿Cómo puede la inteligencia artificial ayudar a prevenir desastres naturales? Consultado en: <https://www.forbes.com/sites/cognitiveworld/2019/03/15/how-ai-can-and-will-predict-disasters/#1490279e5be2>

4 Ley General de Protección Civil. (2000). Diario Oficial de la Federación. Consultada en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgpc/LGPC\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgpc/LGPC_abro.pdf)

5 Definida el conjunto de acciones y mecanismos implementados con antelación a la ocurrencia de los agentes perturbadores, con la finalidad de conocer los peligros o los riesgos, identificarlos, eliminarlos o reducirlos; evitar o mitigar su impacto destructivo sobre las personas, bienes, infraestructura, así como anticiparse a los procesos sociales de construcción de los mismos. Previsto en la fracción XXIX del artículo 2 de la Ley General de Protección Civil (2012). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_190118.pdf)

6 Entendido como la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesta a un peligro para resistir, asimilar, adaptarse y recuperarse de sus efectos en un corto plazo y de manera eficiente, a través de la preservación y restauración de sus estructuras básicas y funcionales, logrando una mejor protección futura y mejorando las medidas de reducción de riesgos. Previsto en Art. 2 fracción XLVIII Ley General de Protección Civil (2012). Disponible en:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC\\_190118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_190118.pdf)

7 Ídem, página 22.

8 Consultado en:

<https://es.statista.com/estadisticas/635250/poblacion-total-de-mexico-en-2020/>

9 A pesar de ello, el presupuesto en el 2017 para este rubro fue de apenas 206.6 millones de pesos, según relató Luis Felipe Puente al diario El Economista. Agentes Perturbadores. 2/11/2017 Consultado en:

<https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Agentes-perturbadores-20171102-0031.html>

10 Segob. Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12/12/2013. P. 27. Consultado en:

[http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa\\_Sectorial\\_SEGOB\\_DOEF\\_121213\\_Separata\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/transparencia/Programa_Sectorial_SEGOB_DOEF_121213_Separata(1).pdf)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 20 de febrero de 2020.

Diputada Ivonne Liliana Álvarez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO SANTIAGO GONZÁLEZ SOTO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

El que suscribe, diputado federal Santiago González Soto, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la presente LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido 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, y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a

consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El descanso es el tiempo que el trabajador reposa y se recupera física y psíquicamente de la fatiga producida por su labor. Tiene un carácter higiénico y biológico, porque le permite preservar su salud; además es necesario gozar de un tiempo libre para recreación, dedicación a su familia, desarrollo de actividades culturales y sociales.

En este sentido la Ley Federal del Trabajo, en su Capítulo III, establece uno de los derechos de los trabajadores mexicanos: “por cada seis días laborados disfrutará de un día de descanso”, siendo el domingo cuando preferentemente se otorgue este derecho. La propia legislación en referencia, menciona también como días no laborables, aquellos en los que se conmemora una fecha cívica nacional, que a saber son:

“Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

- I. El 1o. de enero;
- II. El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero;
- III. El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo;
- IV. El 1o. de mayo;
- V. El 16 de septiembre;
- VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre;
- VII. El 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo federal;
- VIII. El 25 de diciembre, y
- IX. El que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral.”<sup>1</sup>

Como podemos apreciar en este artículo se establecen los días de descanso obligatorio, consignando tres fechas cuyos días inhábiles los traslada al lunes más cercano a la conmemoración, de esta manera el 5 de febrero se conmemorará el primer lunes de este mes, para el 21 de marzo y 20 de noviembre se lleva a cabo el tercero de los meses correspondientes.

El 13 de diciembre de 2005 el Congreso aprobó el dictamen de la iniciativa remitida por el Ejecutivo federal reformándose la Ley Federal del Trabajo en la que se establecen los fines de semana largos, el 17 de enero de 2006 se publica en el Diario Oficial de la Federación el mencionado decreto que establece estos feriados.

El argumento del dictamen en comento es el de fomentar la recreación y la convivencia familiar, por una parte, y la otra el de incrementar el turismo doméstico que fortaleciera la actividad comercial específicamente en lo que se refiere al sector terciario.

Sin embargo, uno de los inconvenientes que se veía en la implantación al fin de semana largo, era que se podía perder la costumbre de conmemorar y celebrar los hechos históricos y los próceres, en la misma fecha en que ocurrieron, y con ello acabar con nuestro sentido de identidad nacional, ya de por sí maltrecho con el proceso de globalización mundial en el que nuestro país está inmerso, hoy podemos constatar que este temor es fundado ya que podemos apreciar que existe un desconocimiento en la mayor parte de la población sobre las efemérides que se celebran en los días de descanso obligatorio.

El argumento que en aquellas fechas emitió la dictaminadora para aprobar la realización de los fines de semana largos, atendió estrictamente a criterios de orden económico, pues las cifras en la generación de recursos económicos para el sector turístico fueron el objetivo que hizo posible su aprobación, el desarrollo regional y el combate a la pobreza fueron una de sus consideraciones; sin embargo podemos apreciar a 15 años de distancia que estas consideraciones han estado fuera de la realidad, estados como Guerrero, Chiapas y Oaxaca siguen concentrando la población con mayores índices de marginalidad, existen estados con una oferta turística diversa como Quintana Roo, Yucatán, Campeche, Veracruz o Sinaloa, entre otros que tampoco los fines de semana largos han impactado en su desarrollo económico.

Por encima de valores cívicos que se habían cultivado en nuestro país, mediante la conmemoración de fechas destacadas en nuestra historia patria, se ponderaron argumentos de orden económico, los cuales matizaron sobre supuestos beneficios de desarrollo regional, lo que realmente pretendía esta iniciativa era beneficiar a un determinado grupo de prestadores de servicios y no un real beneficio colectivo, esta manera se argumentó mayor tiempo para el descanso de los trabajadores y la posibilidad de viajar para conocer la diversidad de lugares en el contexto nacional.

Es innegable que los fines de semana largos propician mayores ingresos al sector turismo, el dictamen en comento de fecha 13 de diciembre de 2005, señala que cada fin de semana largo generaría ingresos adicionales por doscientos cincuenta millones de pesos cada uno; con lo que se generaría un beneficio para un sector de la economía; al respecto hay que señalar que este beneficio no sería general como lo debe ser cualquier política o acción pública que buscan beneficiar a la población; la actividad turística en nuestro país sigue en constante crecimiento, es uno de los pilares de la economía, la actual administración está enfocada en incrementar no solo el turismo nacional sino que nuestro país sea destino específico para el visitante internacional.

En el cuerpo del mismo dictamen se señala como un factor a favor, el aumento de la productividad laboral mediante el abatimiento del ausentismo laboral; consideramos que esta es una apreciación que no corresponde a la realidad ya que el aumento de la productividad y el abatimiento del ausentismo laboral reside en el esfuerzo conjunto entre el empleador y el empleado, cuando existen condiciones laborales que le hacen posible, a la implementación de políticas empresariales que encaminen estos esfuerzos hacia mayores beneficios para cada uno de los involucrados en el proceso productivo, pero sobre todo a la demanda de productos o servicios en el mercado. Consideramos que el trabajador mexicano generalmente es responsable y no busca ausentarse de su fuente de empleo que le da el sostenimiento diario.

El dictamen hace referencia también a que el trabajador, tendría certidumbre de qué día descansaría para planear la convivencia familiar, el descanso o salida a cualquier destino turístico; consideramos que de igual manera puede darse esta planeación no obstante que la



fecha de descanso no sea en lunes, y que los fines de semana largos solo corresponden a tres fechas no a la totalidad de los días de descanso obligatorio

Las consideraciones expuestas en el cuerpo del dictamen nunca hicieron alusión a razones de carácter cívico, a la identidad e historia nacional, la ponderación del aspecto económico fue como ya mencioné lo que motivo que se aprobara en aquellas fechas esta reforma a la ley laboral, que si bien, fue presentada por varios diputados, obedecía a un interés de carácter particular en demerito de la identidad nacional y el fortalecimiento de los valores cívicos.

Nuestro país enfrenta un gran reto de frente a la creciente desintegración social que se da en diferentes sectores de la población, este es, que se comprendan y asuman los valores que la humanidad ha creado y consagrado a través del devenir histórico: respeto y aprecio por la dignidad humana, justicia, igualdad, solidaridad, libertad, tolerancia y honestidad, este es el objeto de la presente iniciativa de ley mediante la valoración de las fechas cívicas en su debido contexto.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de

### Decreto

**Artículo Único:** Se reforma el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

“Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

I. El 1o. de enero;

II. El 5 de febrero;

III. El 21 de marzo;

IV. El 1o. de mayo;

V. El 16 de septiembre;

VI. El 20 de noviembre;

VII. El 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal;

VIII. El 25 de diciembre, y

IX. El que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral.”<sup>2</sup>

### Transitorio

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

### Notas

1 Ley Federal del Trabajo. Consultada el 5 de febrero de 2020 en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf)

2 Ley Federal del Trabajo. Consultada el 5 de febrero de 2020 en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125\\_020719.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_020719.pdf)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 20 de febrero de 2020.

Diputado Santiago González Soto (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 10 TER Y 128 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN CARLOS VILLARREAL SALAZAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado Juan Carlos Villarreal Salazar, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Regla-

mento de la Cámara de Diputados, por lo que se somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En los últimos años debido a la gran cantidad de vehículos automotores en circulación que ascienden a más de 45 millones en México de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi),<sup>1</sup> así como las alzas en los precios de los combustibles se ha vuelto más que una práctica normal y consuetudinaria trasladarse a una gasolinera para abastecer dicho insumo.

La venta y distribución de gasolina y otros combustibles, producto de la refinación del petróleo que se realizan a través de establecimientos de servicio de venta directa, operan en el marco de una relación contractual de franquicias suscritos con los organismos subsidiarios de las empresas productivas del país.

En dichos documentos contractuales nacen ciertos derechos y obligaciones para ambas partes en donde el franquiciatario tendrá que cumplir en entre otras cosas con un documento denominado “Manual de Operación de Franquicias”.

En dicho manual se establecen y describen procedimientos, funciones, actividades, sistemas, recomendaciones, disposiciones y normas de todas, y cada una de las áreas de operación de las estaciones de servicio.

Desprendiéndose de dicho documento lo siguiente: Sanitarios: Una parte muy importante del servicio al cliente en la Franquicia, es contar con servicios sanitarios, los cuales cuenten con instalaciones limpias y bien presentadas. El franquiciatario debe garantizar dichos servicios sanitarios, de acceso gratuito a clientes y acompañantes, sin colocar elementos físicos que restrinjan el libre acceso. Los servicios sanitarios deberán permanecer en todo momento abiertos y en condiciones higiénicas y óptimas, con suministro de agua y materiales de consumo, como papel sanitario, jabón y accesorios para el secado de manos (toallas de papel o secadores eléctricos), como mínimo. Igualmente, contarán con mobiliario acorde a las necesidades del cliente, recubrimientos en pisos, paredes y techos, así como mamparas.

Sin embargo, en la práctica diaria y cotidiana nos enfrentamos a la triste realidad del cobro ilegal por el uso de sanitarios en las gasolineras, ya que en la gran mayoría de las más de 12 mil estaciones de servicio<sup>2</sup> los clientes y sus acompañantes tenemos que pagar una tarifa establecida y arbitraria, y en el mejor de los casos voluntaria por el uso de los sanitarios, mismos que en algunos de los casos se encuentran en condiciones de suciedad y mal estado.

Si bien es cierto que, en el mes de noviembre del año 2019, el titular de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), Ricardo Sheffield Padilla, informó de manera pública que en la *app* de la Profeco aparecerían diversas escalas de calificación en lo relativo a las estaciones con baños limpios y gratuitos dentro de todo el territorio nacional, expuso que el servicio sanitario de baños en las estaciones de combustibles es importante,<sup>3</sup> Sin embargo, como consumidor es de considerar que el comportamiento actual de la sociedad requiere de una óptica de disciplina, honestidad y voluntad de servicio, y por no ser suficiente y distorsionar un servicio público gratuito y la tergiversación de lo que inicio como un requisito y obligación, para convertirse en un negocio adicional considero entonces la importancia de legislar al respecto y elevarlo a categoría de ley.

En este orden de ideas y como propuesta específica es el consagrar la voluntad contractual incumplida como un derecho y por consecuencia en una obligación legal sancionable, por el aspecto competencial y no como un asunto petrolero, sino desde la óptica y como un derecho de consumidor de bienes y servicios proporcionado bajo ciertas condiciones y no bajo la voluntad y beneficio económico de quien presta el servicio.

De tal forma la Profeco tiene bajo sus atribuciones a las estaciones de servicio de combustibles como proveedor de bienes y servicios y es por lo que se aborda desde la competencia comercial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que a letra dice

“**Artículo 6.** Estarán obligados al cumplimiento de esta ley los proveedores y los consumidores. Las entidades de las administraciones públicas federal, estatal, municipal y del gobierno del Distrito Federal, están obligadas en cuanto tengan el carácter de proveedores o consumidores.”

Al amparo de concesiones y franquicias los mismos gobiernos deben respetar los derechos del consumidor cuando adopten el rol de proveedores o consumidores de bienes y servicios aun haciendo mayor énfasis cuando sea un servicio pre ponderablemente del acceso público.

Es de destacar que en mérito de la generalidad de la ley los mismos razonamientos aplican de manera concisa a la prestación del servicio accesorio de sanitarios en todos aquellos establecimientos comerciales en una lógica del uso de la razón, respecto de que no se constituyan el giro principal, así como las casetas de cobro de las carreteras que de igual manera son objeto de las concesiones otorgadas en términos de la materia y bajo la ejecución y supervisión por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Puntualizo los factores y afectaciones principales de tal situación:

- Distorsión de un servicio público.
- Un cobro indebido.
- El abuso al consumidor por parte de quienes atienden las estaciones de servicio
- Incumplimiento y violación a las condiciones contractuales.

Por lo anterior, y esperando contar con su apoyo, compañeras y compañeros, propongo las modificaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor como sigue:

**Ley Federal de Protección al Consumidor**

Texto Vigente	Texto Propuesto
Sin correlativo	<b>Artículo 10 Ter.</b> -En los establecimientos de los proveedores de bienes y servicios que cuenten con servicio sanitario de baños para clientes, su prestación deberá ser higiénica y gratuita en el caso que dicho servicio no constituya el giro principal, será aplicable dicha disposición para el servicio sanitario de baños en las casetas de cobro de las carreteras de cuota concesionadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
<b>Artículo 128.</b> -Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 7, 8, 10, 10 BIS, 12, 44, 63, 63 Bis, 63 Ter, 63 Quintus, 65, 65 Bis, 65 Bis 1, 65 Bis 2, 65 Bis 3, 65 Bis 4, 65 Bis 5, 65 Bis 6, 65 Bis 7, 66, 73, 73 Bis, 73 Ter, 73 Quáter, 73 Quintus, 74, 76 Bis, 80, 86 Bis, 87, 87 Ter, 92, 92 Ter, 98 Bis, y 121 serán sancionadas con multa de \$807.27 a \$3'157,358.71.	<b>Artículo 128.</b> -Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 7, 8, 10, 10 BIS, <b>10 TER</b> , 12, 44, 63, 63 Bis, 63 Ter, 63 Quintus, 65, 65 Bis, 65 Bis 1, 65 Bis 2, 65 Bis 3, 65 Bis 4, 65 Bis 5, 65 Bis 6, 65 Bis 7, 66, 73, 73 Bis, 73 Ter, 73 Quáter, 73 Quintus, 74, 76 Bis, 80, 86 Bis, 87, 87 Ter, 92, 92 Ter, 98 Bis, y 121 serán sancionadas con multa de \$807.27 a \$3'157,358.71.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona el artículo 10 Ter y reforma el artículo 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor**

**Único.** Se adiciona el artículo 10 Ter y se reforma el artículo 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

**Artículo 10 Ter.** En los establecimientos de los proveedores de bienes y servicios que cuenten con servicio sanitario de baños para clientes, su prestación deberá ser higiénica y gratuita en el caso que dicho servicio no constituya el giro principal, será aplicable dicha disposición para el servicio sanitario de baños en las casetas de cobro de las carreteras de cuota concesionadas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

**Artículo 128.** Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 7, 8, 10, 10 bis, **10 Ter**, 12, 44, 63, 63 Bis, 63 Ter, 63 Quintus, 65, 65 Bis, 65 Bis 1, 65 Bis 2, 65 Bis 3, 65 Bis 4, 65 Bis 5, 65 Bis 6, 65 Bis 7, 66, 73, 73 Bis, 73 Ter, 73 Quáter, 73 Quintus, 74, 76 Bis, 80, 86 Bis, 87, 87 Ter, 92, 92 Ter, 98 Bis, y 121 serán sancionadas con multa de \$807.27 a \$3' 157,358.71.

**Artículo Transitorio**

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

**Notas**

- 1 <https://www.inegi.org.mx/temas/vehiculos/>
- 2 <https://www.excelsior.com.mx/nacional/hay-43-marcas-de-gasolineras-en-mexico-ya-te-diste-cuenta>
- 3 <https://www.gob.mx/profecop/prensa/presenta-profeco-la-aplicacion-litro-por-litro-207418>

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 20 de febrero de 2020.

Diputado Juan Carlos Villarreal Salazar (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 201 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DE LA DIPUTADA NAYELI SALVATORI BOJALIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

La que suscribe, diputada Nayeli Salvatori Bojalil, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social de la Cámara de Diputados en la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 201 en su inciso e) del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La violencia por el uso de armas de fuego que se ha estado presentando en nuestro país y se exterioriza en tragedias que provocan un gran daño a la sociedad mexicana, las cuales se han estado convirtiendo de manera cotidiana y con ello afectando a la vida nacional y también mundial. El uso de armas de fuego es un problema que amenaza el derecho a la vida de los seres humanos.

La población en la actualidad cuenta con el acceso fácil a las armas, ya sea de manera legal o ilegal, pero más por la primera, es uno de los principales generadores por el cual crece la violencia armada que se ha venido presentando y aqueja a nuestra población donde se ven afectadas las familias mexicanas ocasionando daños irreparables, pero nos encontramos en un punto primordial donde niños, niñas y adolescentes de nuestro país tiene este tipo acceso a las armas donde se les facilita la portación o el uso indebido de las mismas.

En la actualidad nos encontramos con una sociedad desequilibrada, violenta, donde con el más mínimo rose o acción que no nos parezca ya estamos agrediendo a nuestro semejante, es ahí donde todas las acciones negativas y violentas, son ejemplo a seguir por nuestros niños, niñas y adolescentes del país, no nos damos cuenta que a este sector de la población es el más susceptible a imitar el mal comportamiento que las personas mayores ponen de ejemplo.

Con lo anterior la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)<sup>1</sup> en su portal digital, nos muestra una guía, “poner fin a la violencia en la escuela”, donde describe la violencia externa que viven los menores de edad ocasionado por el entorno social en que se vive:

**“La violencia externa:** las consecuencias de las bandas, **las situaciones de conflicto, las armas y las peleas**

La violencia que se produce fuera del medio escolar, como la violencia de las bandas, los conflictos políticos, la dureza de la represión policial y la violencia doméstica, se reproduce a menudo en el contexto de la escuela.

La violencia de las bandas en la escuela puede comprender palizas, puñaladas y disparos y tiende a ser más grave, e incluso mortal, en comparación con otras formas de violencia en la escuela, especialmente cuando está vinculada con el tráfico de drogas ilícitas. La inestabilidad política y los conflictos que abarcan la represión policial, también son ejemplos de violencia externa que influyen profundamente en la índole de la violencia en la escuela.

La violencia externa que se produce en una comunidad de los alrededores también puede infiltrarse en la escuela, dando lugar a que los estudiantes lleven armas y a que surjan más incidentes de violencia. Los estudiantes pueden llevar armas porque se sienten amenazados o porque las pistolas y armas se aceptan en la vida diaria de la comunidad. Las peleas generalmente suponen un conflicto en el que no es fácil distinguir entre el autor y la víctima. El acoso puede conducir a las peleas, con o sin armas.”

Ahora bien este tipo de acciones realizadas por los menores de edad ocasionadas por la sociedad, el núcleo familiar y externos a estos, este tipo de personas mayores de edad deben de ser castigadas, por llegar a facilitarles el acceso a las armas y deben ser sancionados conforme a lo establecido por las leyes penales del país, asimismo los y las menores de dieciocho deben de disfrutar de una vida sana y libre de violencia, tal como lo estipula Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;

**“Artículo 16.** Niñas, niños y adolescentes tienen **derecho a la paz**, a no ser privados de la vida en ninguna circunstancia, **ni ser utilizados en conflictos armados o violentos.**”

Con lo antes mencionado cabe señalar que en México, los particulares no pueden comercializar armas de fuego. La única institución facultada para comercializar armas de fuego en nuestro país es la Dirección General de Industria Militar dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional.

El artículo 37 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos indica que el Presidente de la República es el único facultado para autorizar el establecimiento de fábricas y el comercio de las armas.

En Estados Unidos de América (EUA), los ciudadanos sí pueden comercializar armas de fuego, una vez que han obtenido su Licencia Federal de Armas de Fuego, la cual, dependiendo del tipo de licencia obtenida, les permitirá realizar transacciones comerciales, el proceso de obtención de dicha licencia consta del llenado de una solicitud y una entrevista personal, donde al interesado se le harán preguntas sobre leyes federales y locales relativas a las armas de fuego. La resolución sobre el otorgamiento de las licencias toma 60 días.<sup>2</sup>

Bajo este mismo tenor, no necesitamos ir tiempo atrás para demostrar donde nuestros niños, niñas y adolescentes han tenido acceso a las armas en el que éstas se supone que sólo las personas adultas pueden acceder y usarlas, es el caso lamentable que sucedió en un colegio en la ciudad de Torreón, Coahuila, el 11 de enero del presente año, donde un niño de tan sólo 11 años de edad, el cual se encontraba cursando sexto año de primaria, se presentó a clases, el cual ingresó con dos armas, una de alto y la otra de bajo calibre, con estas mismas, en los pasillos del colegio, disparó y mató a su maestra y dejó seis heridos, cinco alumnos y un maestro, después de haber cometido esta acción se quitó la vida. Este hecho le dio vuelta y sacudió a la población mexicana donde todos los periódicos hablaron al respecto.<sup>3</sup>

Este tipo de noticias tan lamentables en nuestro país no son tan comunes como en otros países, tomando como ejemplo EUA, donde la OEA y CIDH muestran en su libro *La situación de niños y niñas y adolescentes*

*en el sistema penal de justicia para adultos en Estados Unidos*<sup>4</sup>

De acuerdo a la información recibida por la Comisión, existen tres principales vías por las cuales **los niños, niñas y adolescentes ingresan al sistema de justicia penal para adultos en EUA**, con base en la legislación particular de cada estado. En primer lugar, por medio de **leyes que otorgan jurisdicción a los tribunales para adultos para juzgar a menores de 18 años**. En segundo lugar, a través de leyes que permiten que casos de **niños sean transferidos del sistema penal juvenil al sistema penal para adultos**. En tercer lugar, como resultado de leyes de condena híbridas que operan entre las jurisdicciones de los sistemas para adultos y los sistemas juveniles, así como otras disposiciones con efectos similares, como las leyes que disponen que “una vez adultos, siempre adultos”.

Es tiempo de tomar cartas en el asunto en este tipo de problemas en México, no tenemos que dejar que crezca esta problemática, no necesitamos que aumenten las cifras donde los menores de edad son protagonistas de tiroteos y de actos de muerte, la violencia ocasionada con armas de fuego incurrida por particulares tiene una importante dimensión donde lastima a nuestra sociedad y recae afectando a nuestros niñas, niños y adolescentes.

Las acciones por donde se deben de comenzar para evitar este problema es proteger a los niños, niñas y adolescentes contra la violencia ocasionadas por las armas de fuego, si se cuenta con ellas dentro del hogar es sacándolas, si los familiares cuentan con armas siempre van a haber peligros, tenemos que ayudar a nuestro menores de edad de alejarlos de este tipo de artefactos y aquellos que les faciliten el uso y acceso a las armas deben de ser castigados y sancionados dado que está violentando sus derechos y su integridad.

Por lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de reforma el artículo 201 en su inciso e) del Código Penal Federal, para quedar como sigue;

## Código Penal Federal

TEXTO VIGENTE	TEXTO QUE SE PROPONE
<p><b>Artículo 201.-</b> Comete el delito de corrupción de menores, quien obligue, induzca, facilite o procure a una o varias personas menores de 18 años de edad o una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo a realizar cualquiera de los siguientes actos:</p> <p>a)... e)</p> <p>f) Realizar actos de exhibicionismo corporal o sexuales simulados o no, con fin lascivo o sexual;</p> <p>Sin correlativo</p>	<p><b>Artículo 201.-</b> Comete el delito de corrupción de menores, quien obligue, induzca, facilite o procure a una o varias personas menores de 18 años de edad o una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo a realizar cualquiera de los siguientes actos:</p> <p>a)... e)</p> <p>f) Realizar actos de exhibicionismo corporal o sexuales simulados o no, con fin lascivo o sexual; o</p> <p>g) <b>Facilitar armas de fuego, y proporcionar adiestramiento para su uso.</b></p>

Es importante, manifestar que la reforma propuesta en esta iniciativa no genera impacto económico en el presupuesto de la nación, ya que no necesita recursos para su aprobación, publicación y ejecución.

## Fundamento legal

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

## Proyecto de decreto

**Único.** Se adiciona un inciso g) al artículo 201 del Código Penal Federal, para quedar de la siguiente manera:

## Texto normativo propuesto

**Artículo 201.** Comete el delito de corrupción de menores, quien obligue, induzca, facilite o procure a una o varias personas menores de 18 años de edad o una o varias personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o una o varias personas que no tienen capacidad para resistirlo a realizar cualquiera de los siguientes actos:

a)... e)

f) Realizar actos de exhibicionismo corporal o sexuales simulados o no, con fin lascivo o sexual; o

g) **Facilitar armas de fuego, y proporcionar adiestramiento para su uso.**

## Transitorio

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

## Notas

1 [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000184162\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000184162_spa)

2 <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3097/8.pdf>

Legislación sobre la posesión y portación de armas de fuego en México desde una perspectiva comparada.

3 <https://www.eluniversal.com.mx/estados/se-quito-el-uniforme-y-se-vistio-para-matar-en-el-colegio-cervantes>

4 <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-USA.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 20 de febrero de 2020.

Diputada Nayeli Salvatori Bojalil (rúbrica)

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 272 BIS 1 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ARTURO ESCOBAR Y VEGA E INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PVEM Y MORENA

Quienes suscriben, diputado Arturo Escobar y Vega, en representación de los diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en la LXIV Legislatura, así como los diputados Francisco Elizondo Garrido, Nayeli Arlen Fernández Cruz, Alfredo Antonio Gordillo Moreno, Ana Patricia Peralta de la Peña y Érika Mariana Rosas Uribe, del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 272 Bis 1 de la Ley General de Salud al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La cirugía plástica es una especialidad quirúrgica que se ocupa de la corrección de todo proceso congénito, adquirido, tumoral o simplemente involutivo, que requiera reparación o reposición, o que afecte a la forma y/o función corporal.

Sus técnicas están basadas en el trasplante y la movilización de tejidos mediante injertos y colgajos o incluso implantes de material inerte.

La cirugía plástica reparadora procura restaurar o mejorar la función y el aspecto físico en las lesiones causadas por accidentes y quemaduras, en enfermedades y tumores de la piel y tejidos de sostén y en anomalías congénitas, principalmente de cara, manos y genitales.

En cambio, la cirugía plástica estética trata con pacientes en general sanos y su objeto es la corrección de alteraciones de la norma estética con la finalidad de obtener una mayor armonía facial y corporal o de las secuelas producidas por el envejecimiento. Ello repercute en la estabilidad emocional mejorando la calidad de vida a través de las relaciones profesionales, afectivas, etcétera.<sup>1</sup>

La Sociedad Internacional de Cirugía Plástica Estética (ISAPS) señala que en 2017 los tratamientos en intervenciones de cirugía estética aumentaron 5 por ciento a nivel mundial.

México se encuentra en el lugar número cuatro donde más cirugías plásticas se realizaron durante ese año, con un total de un millón 36 mil 618 de tratamientos totales, sólo superado por Estados Unidos de América (EUA), Brasil y Japón.<sup>2</sup>

Por otro lado, de acuerdo con el informe *Análisis de la queja médica en el servicio de cirugía plástica estética y reconstructiva 2002-2017*, presentado por la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, durante ese periodo se recibieron 654 quejas relacionadas con malas prácticas de cirugías estéticas y reconstructivas.

De estos casos, 69.8 por ciento correspondían a cirugía plástica y estética, el resto, 30.2 por ciento para cirugía reconstructiva.

En cuanto al sector, referente a cirugía plástica y estética, 91.3 por ciento de las quejas presentadas pertenecen al sector privado, a diferencia del sector público, en donde 74.3 por ciento de las quejas son en la subespecialidad de cirugía reconstructiva.

Las personas que buscan practicarse una cirugía plástica son por lo general pacientes sanos, cuyo objetivo es mejorar su aspecto, o someterse a una cirugía reparadora para corregir defectos y a su vez mejorar funciones.

Evidentemente, la cirugía estética, igual que cualquier otra, tiene riesgos inherentes a toda intervención quirúrgica (alergias, infecciones de tejidos, hemorragias, etcétera). Sin embargo, está demostrado que el porcentaje de complicaciones generales es extremadamente bajo ya que se realiza en pacientes sanos. Por lo que en gran medida el éxito de estos procedimientos depende de la capacidad del cirujano y de que posea el entrenamiento necesario para cumplir con los objetivos. De lo contrario, se corre el riesgo que lejos de mejorar una situación, termine provocándose en el paciente una lesión o un problema de salud que antes era inexistente con secuelas de por vida, sin mencionar el peor de los escenarios que sería la muerte.

Los principales motivos que se mencionaron en las quejas médicas de cirugía plástica, estética y reconstructiva, son: los relacionados con problemas con el tratamiento quirúrgico, 39.8 por ciento, relación médico paciente, 25.4 por ciento, y tratamiento médico, 21.3 por ciento.

La complejidad de la atención médica y el carácter fallible e incierto de la práctica médica puede implicar riesgos y en ciertos casos consecuencias entre las cuales se encuentran los daños causados.

En particular en la información que se analizó para la elaboración del informe el 22.6 por ciento de los usuarios sufrieron el daño máximo, es decir la muerte, seguido de 11.7 por ciento de usuarios con daño permanente, 26.3 por ciento de daño temporal.

Pareciera que el número de casos donde se han reportado incidentes no son tantos considerando el número de procedimientos que se realizan, pero lamentable, el verdadero problema radica precisamente en aquellas cirugías que se realizan ante personas que no son especialistas en cirugía plástica o reconstructiva.

Es innegable que el aumento de la demanda ha causado un desorden en su práctica médica; cada vez son más comunes los casos de iatrogenia, error médico o en casos más severos fraude profesional.

La situación se vuelve más alarmante cuando se considera que estas cirugías pudieran estar realizadas por médicos generales que ni siquiera cuentan con la especialización necesaria para su ejecución, pues es común que a veces se tengan conocimientos teóricos, pero no una buena aplicación de sus habilidades.

Con el propósito de brindar una mayor protección a los pacientes que deciden someterse a estos tratamientos, el 1 de septiembre de 2011 se reformó la Ley General de Salud en sus artículos 81, 83, 271, 272 Bis, Bis 1 y Bis 2, Bis 3 en los cuales se pide a los médicos especialistas contar con las acreditaciones emitidas por las instituciones de educación superior y de salud reconocidas ante las autoridades del país, imponiéndoles la obligación de tener estas acreditaciones a la vista, así como ciertos requisitos con los que deben cumplir los centros donde se realicen las intervenciones y la manera en que deberán de publicitarse estos servicios.

Para mayor claridad se anexan los artículos reformados o adicionados en su literalidad:

**“Artículo 81.** La emisión de los diplomas de especialidades médicas corresponde a las instituciones de educación superior y de salud oficialmente reconocidas ante las autoridades correspondientes.

Para la realización de los procedimientos médicos quirúrgicos de especialidad se requiere que el especialista haya sido entrenado para la realización de los mismos en instituciones de salud oficialmente reconocidas ante las autoridades correspondientes.

El Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas tendrá la naturaleza de organismo auxiliar de la Administración Pública Federal a efecto de supervisar el entrenamiento, habilidades, destrezas y calificación de la pericia que se requiere para la certificación y recertificación de la misma en las diferentes especialidades de la medicina reconocidas por el Comité y en las instituciones de salud oficialmente reconocidas ante las autoridades correspondientes.

Los Consejos de Especialidades Médicas que tengan la declaratoria de idoneidad y que estén reconocidos por el Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas, constituido por la Academia Nacional de Medicina de México, la Academia Mexicana de Cirugía y los Consejos de Especialidad miembros, están facultados para expedir certificados de su respectiva especialidad médica.

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

**Artículo 83.** Quienes ejerzan las actividades profesionales, técnicas y auxiliares y las especialidades médicas, deberán poner a la vista del público un anuncio que indique la institución que les expidió el Título, Diploma, número de su correspondiente cédula profesional y, en su caso, el Certificado de Especialidad vigente. Iguales menciones deberán consignarse en los documentos y papelería que utilicen en el ejercicio de tales actividades y en la publicidad que realicen al respecto.



**Artículo 271.** Los productos para adelgazar o engrosar partes del cuerpo o variar las proporciones del mismo; así como aquellos destinados a los fines a que se refiere el artículo 269 de esta Ley; que contengan hormonas, vitaminas y, en general, substancias con acción terapéutica que se les atribuya esta acción, serán considerados medicamentos y deberán sujetarse a lo previsto en el Capítulo IV de este Título.

**Artículo 272 Bis.** Para la realización de cualquier procedimiento médico quirúrgico de especialidad, los profesionales que lo ejerzan requieren de:

I. Cédula de especialista legalmente expedida por las autoridades educativas competentes.

II. Certificado vigente de especialista que acredite capacidad y experiencia en la práctica de los procedimientos y técnicas correspondientes en la materia, de acuerdo a la Lex Artis Ad Hoc de cada especialidad, expedido por el Consejo de la especialidad según corresponda, de conformidad con el artículo 81 de la presente Ley.

Los médicos especialistas podrán pertenecer a una agrupación médica, cuyas bases de organización y funcionamiento estarán a cargo de las asociaciones, sociedades, colegios o federaciones de profesionales de su especialidad; agrupaciones que se encargan de garantizar el profesionalismo y ética de los expertos en esta práctica de la medicina.

El Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas y los Consejos de Especialidades Médicas para la aplicación del presente artículo y lo dispuesto en el Título Cuarto de la presente Ley, se sujetarán a las disposiciones que emita la Secretaría de Salud.

**Artículo 272 Bis 1.** La cirugía plástica, estética y reconstructiva relacionada con cambiar o corregir el contorno o forma de diferentes zonas o regiones de la cara y del cuerpo, deberá efectuarse en establecimientos o unidades médicas con licencia sanitaria vigente, atendidos por profesionales de la salud especializados en dichas materias, de conformidad con lo que establece el artículo 272 Bis.

**Artículo 272 Bis 2.** La oferta de los servicios que se haga a través de medios informativos, ya sean im-

presos, electrónicos u otros, por profesionistas que ejerzan cirugía plástica, estética o reconstructiva; así como, los establecimientos o unidades médicas en que se practiquen dichas cirugías, deberán prever y contener con claridad en su publicidad los requisitos que se mencionan en los artículos 83, 272 Bis, 272 Bis 1 y en lo previsto en el Capítulo Único del Título XIII de esta Ley.

**Artículo 272 Bis 3.** Las sociedades, asociaciones, colegios o federaciones de profesionistas pondrán a disposición de la Secretaría de Salud, un directorio electrónico, con acceso al público que contenga los nombres, datos de los profesionistas que lleven a cabo procedimientos médico-quirúrgicos y certificado de especialización vigente, además de proporcionar el nombre y datos de la Institución y/o Instituciones educativas, que avalen su ejercicio profesional.”

Si bien, la reforma fue benéfica en el sentido de otorgar los requisitos mínimos que se deben cubrir para que los pacientes tomen una decisión consciente e informada, tiene la limitante de que sólo es de ayuda si se conocen estas normas antes de que se sometan al procedimiento. Sin embargo, deja en un tema endeble el castigo a quienes incurren en estas prácticas a sabiendas que no están capacitados para hacerlo, valiéndose de su calidad de médico general o especialista en otra rama para hacerle creer al paciente que está en manos de un profesional.

Cualquier médico podría alegar que la ley sólo dice “especialistas” siendo ambigua en el tipo de especialidad, no obstante, es lógico inferir que quien haga una cirugía estética debe ser un profesional, especialista, con cédula y certificado, y aunque no especifica que debe ser un médico especialista en cirugía plástica, dispone que debe ser especialista en el área correspondiente, y sólo los cirujanos plásticos realizan estudios de cirugía estética.<sup>3</sup>

En estos artículos específicos, la Ley General de Salud está desprovista de sanción, por lo que se le clasifica como una ley imperfecta, en estos casos para que exista una sanción por el incumplimiento se puede acudir a la ley penal respectiva, siempre y cuando medie una denuncia, pudiendo encuadrarse en lo dispuesto por el artículo 250 del Código Penal Federal:

**“Artículo 250. Se sancionará con prisión de uno a seis años y multa de cien a trescientos días a quien:**

Al que, sin tener título profesional o autorización para ejercer alguna profesión reglamentada, expedidas por autoridades u organismos legalmente capacitados para ello, conforme a las disposiciones reglamentarias del artículo 5 constitucional.

- a) Se atribuya el carácter del profesionista.
- b) Realice actos propios de una actividad profesional, con excepción de lo previsto en el tercer párrafo del artículo 26 de la Ley Reglamentaria de los artículos 4o. y 5o. constitucionales.
- c) Ofrezca públicamente sus servicios como profesionista.
- d) Use un título o autorización para ejercer alguna actividad profesional sin tener derecho a ello.
- e) Con objeto de lucrar se una a profesionistas legalmente autorizados con fines de ejercicio profesional o administre alguna asociación profesional.

No obstante, en casos como este en los que la ley es ambigua, el Poder Judicial puede interpretar la ley y el médico tendrá la obligación de probar que actuó de acuerdo con sus facultades, la lógica y el estudio relacionado de lo dispuesto en la Ley General de Salud, llevaría a pensar que esto sólo se lograría mostrando que realizó estudios de cirugía estética al cursar una especialidad médica en cirugía plástica, sin embargo, como se dijo, está a interpretación, pues el Código Penal no es lo suficientemente claro y enfático respecto a que la calidad de médico general no otorga las herramientas para poder realizar un procedimiento quirúrgico estético, pues hay quien podría alegar que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 250 del Código Penal Federal poseer un título que lo acredite como médico cubriría el requisito.

El que existan estas restricciones en la Ley General de Salud, no ha sido suficiente para detener estas prácticas médicas que atentan contra la salud e integridad de los pacientes por lo que es necesario una restricción más concreta y directa que no dé margen de interpretación para que fomente la denuncia y en

consecuencia el castigo correspondiente para los infractores.

De tal suerte que, es urgente contribuir a ordenar estas prácticas, impidiendo su ejercicio por profesionales de la salud que no cuenten con la preparación necesaria, las consecuencias de una mala cirugía plástica pueden ser devastadoras para la calidad de vida del paciente y de sus familiares por lo que es imprescindible que las personas que se desempeñan en este ámbito laboral, cuenten con la preparación profesional de grado avanzado así como experiencia en la materia de acuerdo a lo señalado por la Ley General de Salud y que se les castigue penalmente a los profesionales de la salud que operen en contra de lo dispuesto, poniendo en riesgo la vida de los pacientes a fin de desalentar y eliminar estas prácticas de una vez por todas y garantizarle a quienes han sido víctimas una efectiva reparación del daño e impartición de justicia.

Por las razones expuestas, es que sometemos a consideración proyecto de decreto que pretende adicionar un segundo párrafo al artículo 272 Bis 1 de la Ley General de Salud para que quede expreso que quien efectúe los procedimientos sin contar con los requisitos previstos por la ley será sancionado de conformidad con lo dispuesto por el artículo 250 del Código Penal Federal.

**Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 272 Bis 1 de la Ley General de Salud**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo al artículo 272 Bis 1 de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

**Artículo 272 Bis 1.** La cirugía plástica, estética y reconstructiva relacionada con cambiar o corregir el contorno o forma de diferentes zonas o regiones de la cara y del cuerpo, deberá efectuarse en establecimientos o unidades médicas con licencia sanitaria vigente, atendidos por profesionales de la salud especializados en dichas materias, de conformidad con lo que establece el artículo 272 Bis.

**Quien efectúe los procedimientos quirúrgicos a que se refiere el presente artículo, sin cumplir con los requerimientos previstos en el artículo 272 Bis, incurrirá en el delito dispuesto en la fracción II del artículo 250 del Código Penal Federal.**

### Transitorio

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

#### Notas

1 Sociedad Española de Cirugía Plástica Reparadora y Estética.

<https://secpre.org/pacientes/que-es-la-cirug%C3%ADa-pl%C3%A1stica>

2 [https://www.isaps.org/wp-content/uploads/2018/11/2017-Global-Survey-Press-Release\\_SP.pdf](https://www.isaps.org/wp-content/uploads/2018/11/2017-Global-Survey-Press-Release_SP.pdf)

3 <http://www.medigraphic.com/pdfs/cplast/cp-2017/cp172a.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 20 de febrero de 2020.

**Diputados:** Arturo Escobar y Vega (rúbrica), Jesús Sergio Alcántara Núñez, Óscar Bautista Villegas, Lyndiana Elizabeth Bugarín Cortés, Marco Antonio Gómez Alcantar, Leticia Mariana Gómez Ordaz, Jorge Francisco Corona Méndez, Zulma Espinoza Mata, Carlos Alberto Puente Salas, Roberto Antonio Rubio Montejo, Jesús Carlos Vidal Peniche, Lilia Villafuerte Zavala, José Ricardo Gallardo Cardona, Nayeli Arlen Fernández Cruz (rúbrica), Ana Patricia Peralta de la Peña (rúbrica), Érika Mariana Rosas Uribe (rúbrica), Francisco Elizondo Garrido (rúbrica), Alfredo Antonio Gordillo Moreno (rúbrica), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez, Héctor Serrano Cortés.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA GUADALUPE ALMAGUER PARDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La que suscribe, María Guadalupe Almaguer Pardo, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto 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 del honorable Congreso de la Unión, pone a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas, al tenor del siguiente

#### Planteamiento del problema

El 25 de junio de 2012 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Dicha ley ordena la creación de un Mecanismo de Protección para Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos, para proporcionar medidas de protección y preventivas cuando se encuentren en situación de riesgo por el desempeño de sus funciones.

Dicho mecanismo establece medidas de protección en un contexto de violencia creciente contra las defensoras y defensores de los derechos humanos y periodistas.

Asimismo se implantó una Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis y de un importante proceso de formación para el personal que trabaja en el mecanismo. Uno de los principales motivos de preocupación de la sociedad civil de México es la inexistencia de una política pública integral de protección coordinada en los ámbitos federal y estatal, especialmente en el contexto de la creación de nuevos mecanismos en los estados.

Diversas organizaciones de la sociedad civil han manifestado su preocupación por la existencia de graves problemas en la implementación del mecanismo: medidas de protección que se concedían, pero nunca se

aplicaban; demoras indebidas en el examen de la situación de riesgo de defensores y periodistas, y la lentitud de las respuestas a incidentes urgentes.<sup>1</sup>

Es importante destacar que en un contexto de violencia como el que se vive en nuestro país, resulta importante y fundamental que este mecanismo pueda alcanzar los fines para los que fue creado. Sin embargo, a seis años de su implementación, no ha logrado contribuir para que las agresiones a estos grupos vulnerables disminuyan.

Por tanto, la iniciativa que se pone a la consideración de esta soberanía tiene como finalidad hacer ajustes al Mecanismo de Protección a Periodistas, con la finalidad de hacer que el Estado cumpla su responsabilidad fundamental y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y libertades fundamentales, por medio de la adopción de las medidas necesarias para instaurar las condiciones y las garantías para que todas las personas sometidas a su jurisdicción, incluidos los defensores de derechos humanos, periodistas y otros grupos, individualmente o en asociación con otros, puedan poner en práctica todos estos derechos y libertades.

### Argumentos que sustentan la presente iniciativa

México es uno de los países más mortíferos para periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Los niveles de violencia a los que se enfrentan estos grupos son solo comparables con aquellos países en situación de guerra declarada, como Siria.

La atmósfera de intimidación, censura y riesgo donde estos operan está enmarcada en la severa crisis de seguridad pública y derechos humanos por la que atraviesa la nación, en los últimos doce años. Desde entonces a diciembre de 2017, 89 periodistas fueron víctimas de homicidio y 20 se encuentran desaparecidos. Cientos más han sido atacados y amenazados por ejercer su labor periodística. En el mismo periodo, 34 personas defensoras de derechos humanos fueron privadas de la vida —14 de éstas eran mujeres—, se desconoce el paradero de 4 más y un centenar fue víctima de campañas de desprestigio, calumnias y agresiones por cumplir con su labor profesional.<sup>2</sup>

La última agresión se dio el pasado 3 de octubre con el periodista Sergio Martínez González, editor del periódico

*Enfoque*, asesinado a balazos en el municipio de Cacahoatán, Chiapas.

La violencia que sufren las y los profesionales de la comunicación no provienen únicamente de las autoridades, organizaciones sociales y grupos criminales llegan a promover acciones violentas en su contra.

Las agresiones más extremas en contra de estos gremios son los homicidios, las desapariciones forzadas y los ataques a lugares de trabajo, formas de violencia que se han vuelto más recurrentes desde 2006. Desde 2009 hasta 2015, la CNDH documentó el asesinato de 25 personas defensoras de derechos humanos. Los estados que más concentran homicidios son Chihuahua, Guerrero y Oaxaca. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, estos crímenes siguen sin castigo. Entre los periodistas, los ataques letales también han aumentado en años recientes. En 2017, la tasa de homicidios dolosos por cada 10 mil habitantes fue tres veces más elevada entre los periodistas que entre la población en general. Entre 2000 y 2015, la CNDH documentó un total de 91 periodistas asesinados, presuntamente por desarrollar su actividad profesional. Las entidades que concentraron el mayor número de casos fueron Veracruz (14.6 por ciento), Tamaulipas (11.9 por ciento), Guerrero (11 por ciento), Chihuahua (11 por ciento) y Oaxaca (11 por ciento). Entre 2000 y 2016, el índice de impunidad en los delitos cometidos en contra de periodistas fue de 92 por ciento, según la CNDH.<sup>3</sup>

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “la proliferación de agresiones contra periodistas, la crueldad y luego la impunidad de algunas de las agresiones más notorias, y en casi todos los casos la alevosía porque las víctimas son trabajadores que cumplen con la responsabilidad de informar, llegan a suscitar apreciaciones drásticas. Es difícil, o imposible, tener una postura equilibrada ante acontecimientos que alcanzan implicaciones tan graves para la sociedad y la democracia. Las agresiones contra periodistas son variadas, involucran a muy diversos actores y ocurren en circunstancias que cambian de un sitio a otro. Sin embargo se pueden establecer algunas constantes a partir del cotejo de experiencias acerca de los entornos en los que ocurren muchas de tales agresiones. Impunidad frecuente, tortuosidad e ineficacia en la aplicación de la justicia, servidores públicos que no ven en los periodistas interlocutores sino contendientes, se suman a los contextos de inseguridad que ocasiona la delin-

cuencia organizada. Ese panorama es bien conocido y con frecuencia ha sido descrito y denunciado por periodistas que padecen amenazas y hechos de violencia, o cuyos colegas han sido víctima de ellos. Pero más allá de las insuficiencias o el deterioro de la justicia, existen condiciones en el modelo de comunicación mediática que ha predominado en México y que favorece la violencia contra informadores o al menos no ofrece suficientes resistencias a ella”.<sup>4</sup>

El mecanismo federal debe desempeñar sus funciones en un contexto de violencia cada vez mayor contra las personas defensoras y periodistas. Según cifras facilitadas por la Secretaría de Gobernación, entre octubre-diciembre de 2012 y principios de 2017 se presentaron 388 solicitudes de protección: 168 relativas a defensores y defensoras y 220 a periodistas. Las solicitudes aceptadas benefician a 649 personas, el 60 por ciento de las cuales son defensoras de los derechos humanos. Durante ese mismo periodo, el mecanismo ha asumido la responsabilidad de la protección de 28 grupos, que abarcan a un total de 184 personas. De estos colectivos, 25 corresponden a defensores y defensoras y agrupan a un total de 169 personas. Uno de los principales motivos de preocupación de la sociedad civil de México es la inexistencia de una política pública integral de protección coordinada en los ámbitos federal y estatal para proteger a las personas defensoras y periodistas. A pesar de algunos logros del mecanismo, como la implementación de una tercera Unidad encargada de la prevención, el seguimiento y el análisis; de un importante proceso de formación para el personal que trabaja en el mecanismo, y de la evaluación de las medidas de protección facilitadas, sigue habiendo muchos desafíos. El mecanismo no ha logrado combatir las agresiones no tradicionales contra defensores y defensoras, como la estigmatización y la criminalización.<sup>5</sup>

Para organismos como Amnistía Internacional “el enfoque del mecanismo hacia los sujetos de protección es muy restringido, pues no se tienen en cuenta en todos los casos a todos los actores pertinentes en situación de riesgo, como la organización a la que está afiliada la persona o su familia. Por otra parte, las medidas de protección se conceden basándose en un enfoque policial y reactivo, en lugar de aplicar medidas estructurales que aborden las causas subyacentes de la violencia contra defensores y periodistas. Aunque el mecanismo ha llevado a cabo algunos actos de

reconocimiento, no ha implementado ninguna medida estructural encaminada a crear un entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos o para atajar la impunidad”.

Por tanto proponemos en el artículo 1 establecer que la cooperación entre la federación y las entidades federativas sea de manera inmediata. Asimismo se plantea una adecuación para que el Estado garantice el desarrollo de la labor de defensa de los derechos humanos, el ejercicio de la libertad de expresión y libre manifestación de las ideas, los derechos digitales y el acceso a la información.

Se propone en el apartado de las definiciones (artículo 2), ampliar la referente a las “agresiones”, ya que actualmente la ley señala que son aquellas que recaen en la persona defensora de los derechos humanos o periodistas, no así las que se pueden extender a su entorno personal como pudiera ser su pareja, sus familiares, ascendientes, descendientes, sus dependientes económicos o aquellas personas que participan en las mismas actividades desde el mismo grupo u organización.

Dado que los periodistas más desprotegidos son los llamados free lance, los independientes que no tienen un contrato o siquiera una credencial de los medios a quienes ofrecen sus reportajes o fotos. No cuentan con ninguna de las prestaciones de ley (seguro médico, vacaciones, antigüedad, jubilación, etcétera) y están en el desamparo absoluto. Si alguien los amenaza o los demanda legalmente por su trabajo o tienen un accidente, la empresa con la que colaboran generalmente se desentiende. El periodista independiente está sólo a su suerte. ¿Quién puede exigir cuentas a los dueños de las empresas? ¿Quién quiere exigir cuentas a los dueños de los medios? Hace falta más corresponsabilidad.

Por lo arriba señalado, proponemos ampliar la definición de periodistas no sólo para medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios públicos o privados sino también para aquellas personas que se desempeñen como articulistas, blogueros, tuiteros, youtubers, columnistas, fotoperiodistas, caricaturistas, documentador, o bien cuya actividad, función trabajo, ejercicio, cargo u ocupación se encuentren consideradas o vinculadas con el periodismo, la información o la generación de opinión pública.

El 2 de enero de 2013, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Dicho decreto extingue la Secretaría de Seguridad Pública para que sea la Secretaría de Gobernación quien asuma las funciones en materia de seguridad pública. Por lo tanto, se propone adecuar la fracción III del artículo 5, ya que la disposición vigente señala que entre las autoridades que integran la Junta de Gobierno del mecanismo se encuentra un representante de la Secretaría de Seguridad Pública, por tanto, se propone modificar dicha fracción para que se incluya a un representante de la oficina del Comisionado Nacional de Seguridad.

Una de las principales demandas de las organizaciones de la sociedad civil radica en el hecho de que a pesar que la mayor parte de las entidades federativas han suscrito los convenios de cooperación con el mecanismo, los compromisos ahí asumidos no se están cumpliendo o que alguno de los funcionarios de las entidades carecen de las capacidades para garantizar la protección de los derechos humanos de las personas defensoras de los derechos humanos o periodistas.<sup>6</sup>

Por tanto, se propone incluir como invitados todas las sesiones de la Junta de Gobierno y con derecho a voz al presidente de la Conferencia Nacional de Procuradores y al presidente de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad, ambos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (artículo 6). La lógica de incorporar a estos funcionarios obedece a que siendo la seguridad pública por mandato constitucional “una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias...” y que “las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública...”, resulta importante incorporar a estas conferencias, ya que siendo el Sistema Nacional de Seguridad Pública el eje de coordinación entre las instancias de la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, resulta importante su participación directa en el mecanismo, de ahí nues-

tra propuesta de incluirlos como invitados con derecho a voz a las sesiones de la Junta de Gobierno del mecanismo, con la finalidad de hacer más eficiente la operatividad de los convenios y la coordinación entre las medidas de protección del propio mecanismo con las entidades federativas.

Si bien la Junta de Gobierno sesiona ordinariamente una vez al mes hasta agotar todos los temas programados para esa sesión, no hay razón para no convocar a sesiones extraordinarias, cuando la urgencia del caso lo amerite (artículo 7).

Otro de los temas que preocupan es la falta de recursos para los solicitantes, peticionarios o beneficiarios para acudir a las reuniones de la Junta de Gobierno y la falta de una notificación con la debida anticipación, lo cual ha limitado la posibilidad de poder asistir en tiempo y forma y estar presente en dichas reuniones, por tanto se propone reformar la fracción IV del artículo 8 para establecer la debida notificación y la previsión de los recursos y los medios suficientes para que puedan asistir a las reuniones de la Junta de Gobierno. Asimismo se adiciona una fracción XVIII, con la finalidad de establecer como atribución de la Junta de Gobierno la de establecer una capacitación intensiva y continuada del personal que integra las unidades.

Dado que el manejo de la información que tratan las unidades que integran la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo tiene que ver con situaciones de riesgo inminente en donde se encuentra de por medio la vida o la integridad física de la persona defensora de los derechos humanos o periodista así como sus familiares, patrimonio o bienes, se hace necesario establecer que el personal que ingrese e integre las Unidades de la Coordinación Ejecutiva Nacional se encuentra obligado a la guarda del secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de sus funciones; ello es así, toda vez que el secreto profesional responde a un deber de sigilo que nace en el momento que una persona defensora de los derechos humanos o periodista solicita su ingreso al Mecanismo y éste es el depositario no sólo de la información que ingresa al Mecanismo sino de su condición y situación (artículo 17).

Siendo la Unidad de Evaluación de Riesgos el órgano auxiliar, de carácter técnico y científico de la Coordinación que evalúa los riesgos y define las medidas pre-

ventivas o de protección, se propone incorporar como una de sus atribuciones la de diseñar los sistemas de alerta temprana, así como los planes de contingencia con la finalidad de evitar potenciales agresiones y con ello ir atacando las causas que las generan. De igual manera se propone hacer más ágil dicho procedimiento (artículo 21).

Para el caso de la Unidad de Prevención Seguimiento y Análisis, se propone que esta Unidad no sólo evalúe la eficacia de las medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección implementadas, sino que además sea quien proponga las adecuaciones correspondientes para su mayor eficacia, así como proponer medidas de prevención y sistema de alertas tempranas y planes de contingencia con la finalidad de evitar potenciales agresiones e identificar los patrones de agresiones y elaborar mapas de riesgos de acuerdo con el nivel y la naturaleza del riesgo potencial incluyendo género o el contexto socio político que corresponda (artículo 23).

En el supuesto que el peticionario declare que su vida, integridad física está en peligro inminente, el caso será considerado de riesgo alto y se debe iniciar el procedimiento extraordinario. Para estos casos proponemos que las medidas de protección se realicen de manera urgente y sea en un lapso no mayor de tres horas (artículo 26).

Finalmente y no menos importante es la preocupación de diversas organizaciones de la sociedad civil respecto al Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el cual presenta insuficiencias presupuestales. Recientemente la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos hicieron un llamado al gobierno de México para que destine los fondos necesarios para su debido funcionamiento. Por tanto proponemos que los recursos del fondo no puedan ser disminuidos respecto al presupuesto del año anterior e incorporar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Comité Técnico de dicho fondo (artículo 52).

### Fundamento legal

En mérito de lo expuesto y con fundamento dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Políti-

ca 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 del honorable Congreso de la Unión, se somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas

**Artículo Único. Reforman** los párrafos primero y segundo del artículo 1; el artículo 2; la fracción III del artículo 5; el artículo 7; las fracciones IV y XVII de artículo 8; la fracción I del artículo 21; las fracciones I, III y IV del artículo 23; las fracciones I y II del artículo 26; el artículo 52 y adiciona una fracción VI al artículo VI; la fracción XVIII del artículo 8; un último párrafo al artículo 17 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas para quedar como sigue:

Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar **de manera inmediata** las medidas de prevención, medidas preventivas y medidas urgentes de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

Esta ley crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para que el Estado **garantice el desarrollo de la labor de defensa de los derechos humanos, el ejercicio de la libertad de expresión y libre manifestación de las ideas, los derechos digitales y el acceso a la información.**

Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

**Agresiones:** daño a la integridad física o psicológica, amenaza, hostigamiento o intimidación que por el ejercicio de su actividad sufran las personas defensoras de derechos humanos y periodistas **o su cónyuge, concubina, concubino, ascendientes, descendientes, sus dependientes o personas que participan en las**

**mismas actividades desde el mismo grupo u organización.**

Beneficiario...

Estudio de Evaluación de Acción Inmediata...

Estudio de Evaluación de Riesgo...

Fondo...

La Coordinación:...

Mecanismo...

Medidas de Prevención...

Medidas Preventivas...

Medidas de Protección...

Medidas Urgentes de Protección...

Peticionario...

Periodistas: Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales, **articulistas, blogueros, tuiteros, youtubers, columnistas, fotoperiodistas, caricaturistas, documentador, o bien cuya actividad, función trabajo, ejercicio, cargo u ocupación se encuentren consideradas o vinculadas con el periodismo, la información o la generación de opinión pública**, así como de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen.

Persona Defensora de Derechos Humanos...

Procedimiento Extraordinario...

Artículo 5. La Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán:

I. y II. ...

III. Un representante de **la Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad Pública;**

IV. a VI. ...

...

...

Artículo 6. La Junta de Gobierno invitará a todas sus sesiones, con derecho a voz, a:

I. a V. ...

**VI. Al presidente de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia del Sistema Nacional de Seguridad Pública.**

Artículo 7. La Junta de Gobierno sesionará ordinariamente una vez al mes hasta agotar todos los temas programados para esa sesión y deberá contar con un quórum de la mitad más uno de sus integrantes. Las decisiones serán tomadas mediante un proceso deliberativo, transparente y por mayoría de votos, **cuando la urgencia del caso lo amerite también podrá convocar a sesiones extraordinarias.**

Artículo 8. La Junta de Gobierno contará con las siguientes atribuciones:

I. a III. ...

IV. Convocar **con la debida anticipación** al peticionario o beneficiario de las medidas de protección, a las sesiones donde se decidirá sobre su caso, **procurando le sean facilitados los medios que requiera para su asistencia;**

V. a XVI. ...

XVII. Aprobar las reglas de operación y el presupuesto operativo del fondo, **garantizando que el mismo no disminuya respecto al año anterior;**

**XVIII. Establecer los programas de capacitación para la permanencia en el servicio para el personal que integra las Unidades**

Artículo 17. La Coordinación es el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las depen-



dencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo y estará integrada por los representantes de:

I. a III. ...

**El personal que integre las Unidades de la Coordinación, acordará previamente a su ingreso, la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función.**

Artículo 21. La Unidad de Evaluación de Riesgos es el órgano auxiliar, de carácter técnico y científico de la Coordinación que evalúa los riesgos, define las Medidas Preventivas o de Protección, así como su temporalidad y contará con las siguientes atribuciones:

**I. Elaborar el estudio de evaluación de riesgo, de alerta temprana y planes de contingencia para evitar potenciales agresiones;**

II. a IV. ...

Artículo 23. La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis es un órgano auxiliar de carácter técnico y científico de La Coordinación y contará con las siguientes atribuciones:

**I. Proponer Medidas de Prevención y sistema de alertas tempranas y planes de contingencia con la finalidad de evitar potenciales agresiones;**

II. ...

**III. Identificar los patrones de agresiones y elaborar mapas de riesgos de acuerdo con el nivel y la naturaleza del riesgo potencial incluyendo género o el contexto socio político que corresponda;**

**IV. Evaluar la eficacia de las medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección implementadas y, en su caso, proponer las adecuaciones correspondientes; y**

VI. ...

Artículo 26. En el supuesto que el peticionario declare que su vida, integridad física o la de los señalados en

el artículo 24 está en peligro inminente, el caso será considerado de riesgo alto y se iniciará el procedimiento extraordinario.

La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida procederá a:

I. Emitir **inmediatamente**, las medidas urgentes de protección;

II. Implementar de manera inmediata, una vez emitidas, y en un plazo no mayor a 3 horas, las medidas urgentes de protección;

III. a V. ...

Artículo 29. Una vez definidas las medidas por parte de la Unidad de Evaluación de Riesgos, la Junta de Gobierno decretará las medidas preventivas o medidas de protección y la coordinación procederá a:

I. Comunicar los acuerdos y resoluciones de la Junta de Gobierno a las autoridades correspondientes en un plazo no mayor a 72 horas;

II. Coadyuvar en la implementación de las medidas preventivas o medidas de protección decretadas por la Junta de Gobierno en un plazo no mayor a 15 días naturales;

III. Dar seguimiento al estado de implementación de las medidas preventivas o medidas de protección e informar a la Junta de Gobierno sobre sus avances

Artículo 52. El Fondo contará con un comité técnico presidido por el secretario de Gobernación e integrado por un representante de **la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otro de la Fiscalía General de la Nación. Anualmente presentará un informe sobre los recursos asignados y ejercidos para las acciones implementadas y de operación referidas en la presente ley.**

#### Transitorio

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

## Notas

1  
<https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0162112017SPANISH.pdf>

2 Libertad de Expresión, Informe 2018. Avances y tareas pendientes de la libertad de expresión en México. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, AC (Casede) Primera Edición, septiembre de 2018.

3 Libertad de Expresión, informe 2018...ídem.

4 Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo IV Persecución a periodistas. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, septiembre de 2018.

5 América: situación de los mecanismos de protección para los defensores y defensoras de los derechos humanos. Amnistía Internacional, mayo de 2017.

6 Diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas, realizada por el espacio de organizaciones de la sociedad civil que han acompañado la implantación del mecanismo, con experiencia en la presentación y seguimiento de casos, a un año de la publicación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Palacio Legislativo de San Lázaro,  
a 20 de febrero de 2020.

Diputada María Guadalupe Almaguer Pardo (rúbrica)

### Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIV Legislatura

#### Junta de Coordinación Política

**Diputados:** Mario Delgado Carrillo, presidente, MORENA; Juan Carlos Romero Hicks, PAN; René Juárez Cisneros, PRI; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Izcóatl Tonatíuh 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/>