

CONTENIDO

Iniciativas

- 3** Que reforma el artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, a cargo del diputado José del Pilar Córdova Hernández, del Grupo Parlamentario del PRI
- 5** Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Luis Agustín Rodríguez Torres, del Grupo Parlamentario del PAN
- 14** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de Desarrollo Rural Sustentable, y Agraria, a cargo de la diputada Eva Florinda Cruz Molina, del Grupo Parlamentario del PRD
- 20** Que reforma el artículo 108 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, a cargo de la diputada Sara Paola Galico Félix Díaz, del Grupo Parlamentario del PVEM
- 25** Que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Rodrigo Abdala Dartigues, del Grupo Parlamentario de Morena
- 28** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados José Clemente Castañeda Hoeflich y María Candelaria Ochoa Ávalos, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 31** Que reforma los artículos 30. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza
- 37** Que reforma el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Ivonne Aracelly Ortega Pacheco, del Grupo Parlamentario del PRI
- 49** Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal Federal, a cargo del diputado César Flores Sosa, del Grupo Parlamentario del PAN
- 52** Que reforma el artículo 17 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a cargo de la diputada Eva Florinda Cruz Molina, del Grupo Parlamentario del PRD

Pase a la página 2

Anexo IV

Miércoles 18 de noviembre

- 55** Que reforma el artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a cargo del diputado Jesús Gerardo Izquierdo Rojas, del Grupo Parlamentario del PVEM
- 57** Que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Norma Rocío Nahle García y Cuitláhuac García Jiménez, del Grupo Parlamentario de Morena
- 60** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, a cargo del diputado Jonadab Martínez García, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 76** Que expide la Ley General de Desarrollo Sustentable, a cargo del diputado Francisco Javier Pinto Torres, del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza

Iniciativas

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 132 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ DEL PILAR CÓRDOVA HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

José del Pilar Córdova Hernández, diputado a la LXIII Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto que agrega la fracción XXIX al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

1. El Poder Legislativo tiene la obligación de impulsar la modernización de las leyes y la armonización de éstas en el contexto real del ciudadano, considerando los cambios de la ley de acuerdo a la persona como sujeto de derecho, como parte de la sociedad y también como ser humano. Por ello, al inducir una adecuación a la ley, es importante mirar en las necesidades existentes, situaciones que suceden en la realidad social, emocional e intelectual, en el caso que nos ocupa, de las y los trabajadores.
2. Los sujetos productivos no pueden considerarse solamente como aquellos que entregan unas horas de su trabajo a cambio de una remuneración, ya que son también personas con emociones, las cuales influyen en el desarrollo, en la productividad y en los resultados de las empresas o lugares de trabajo; tanta es su importancia que así lo ha respetado la ley a través del tiempo, lo cual queda demostrado en la legislación laboral actual que considera el nacimiento como motivo de permiso especial. Pero no sólo los nacimientos forman parte de la vida, también la muerte de un familiar cercano acontece e impacta de manera tal, que debe tomarse en cuenta como parte del conjunto de realidades que afectan a los sujetos productivos.
3. Estudios demuestran que superar la muerte de un familiar cercano lleva por lo menos un año y medio, ya que el dolor emocional que esto causa es profundo y lacerante. Son varias las etapas de duelo que se deben atravesar para superar esta pérdida. La primera y más sofocante es el estado de shock, el cual es un mecanismo de defensa que el cuerpo activa. Ésta puede durar hasta meses.
4. Además de lidiar con la pena de la pérdida, en los primeros días es imprescindible atender las necesidades propias del fatal acontecimiento, como el funeral, el sepelio y los eventos religiosos. Se debe tomar en cuenta que además se requiere tiempo para reorganizar la rutina de aquellos que le sobreviven. A pesar de que pudieran parecer aspectos frívolos, es una realidad que, los trabajadores que atraviesan por este doloroso proceso, necesitan de tiempo para atender lo que conlleva la muerte de un familiar.
5. La muerte de cualquier familiar resulta dolorosa, pero la de un hijo, la del cónyuge o la de los padres, es devastadora para el ser humano. Por lo que quien sufre esta amarga experiencia necesita de un lapso de tiempo para recuperarse, al menos, del dolor que conlleva la pérdida.
6. Nuestra legislación laboral vigente no contempla la circunstancia de muerte de un familiar cercano, sin embargo, sí considera un permiso especial por el nacimiento de un hijo, lo cual es una situación de índole familiar que también impacta la vida del trabajador. Tomando este permiso especial como antecedente de la consideración de un evento de vida como trascendental e impactante, se debería considerar también la muerte de un hijo, del cónyuge, de los padres y de los hermanos como motivo de ausencia laboral justificada, ya que inciden de manera delicada en la vida del sujeto. De la misma forma es de considerarse la muerte de los abuelos y de los padres del cónyuge ya que estos decesos afectan a la pareja y, por lo tanto, la rutina y el desempeño diario del trabajador.
7. Es una realidad que, en la práctica, hay patrones o entidades públicas que otorgan, fuera del margen de la ley, días de permiso con goce de sueldo, dada la empatía que pueden llegar a sentir por el empleado; esto no quiere decir que el trabajador deba estar atendido al juicio del patrón para disponer de los días que necesite para vivir su duelo, porque también se dan los casos en los que los trabajadores no son del agrado de sus mandos inmediatos y solo reciben permisos sin goce

sueldo y muchas veces ni siquiera eso. En cambio debe ser la ley misma la que le ampare y garantice este derecho que debe ser un justo precepto que no dependa de la empatía o de la ausencia de ella.

8. Recurriendo al derecho comparado, la legislación española contempla esta licencia por fallecimiento de un familiar en el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo que a la letra dice:

Obligaciones especiales del empleador. Son obligaciones especiales del empleador:

De la 1 a la 9

10. Adicionado por la Ley 1280 de 2009, así: Conceder al trabajador en caso de fallecimiento de su cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el grado segundo de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, una licencia remunerada por luto de cinco (5) días hábiles, cualquiera sea su modalidad de contratación o de vinculación laboral. La grave calamidad doméstica no incluye la Licencia por Luto que trata este numeral.

11. Adicionado por el artículo 3, Ley 1468 de 2011.

Este hecho deberá demostrarse mediante documento expedido por la autoridad competente, dentro de los treinta (30) días siguientes a su ocurrencia.

Parágrafo. Las EPS tendrán la obligación de prestar la asesoría psicológica a la familia.

9. Esta iniciativa propone que se adicione una fracción XXIX al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo para que se otorgue un periodo legal de cinco días hábiles con goce de sueldo al trabajador en el caso de muerte de padres, hijos, cónyuge o hermanos; y de dos días con goce de sueldo en el caso de la muerte de sus abuelos o de los padres del cónyuge.

10. De aprobarse, esta disposición se haría cargo del enorme trastorno emocional que representa la pérdida de un ser querido; lo que a su vez implica un gesto positivo y trascendental en el reconocimiento del entorno familiar que influye en el estado de ánimo de los trabajadores.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto

Artículo Único. Se agrega la fracción **XXIX** al artículo 132 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

Artículo 132. Son obligaciones de los patrones:

De la I a la XXVIII...

XXIX. Otorgar permiso por luto, de cinco días laborales con goce de sueldo, a las y los trabajadores por muerte de padres, hijos, hermanos o cónyuge; de dos días cuando se trate de sus abuelos o de los padres de su cónyuge.

Estos días serán aquellos inmediatos al deceso y son irrenunciables.

Transitorio

Único: El presente decreto entrará en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
18 de noviembre de 2015.

Diputado José del Pilar Córdova Hernández (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS AGUSTÍN RODRÍGUEZ TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Luis Agustín Rodríguez Torres, diputado federal de la LXIII Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral I, 76 numeral 1, fracción 77, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, me permito someter a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Una de las herramientas más importantes que han permitido el fortalecimiento y consolidación de la democracia de nuestro país a través de la historia, es la credencial para votar.

Desde su concepción, casi paralela a la del padrón electoral que surge en 1830, se ha implementado como un mecanismo que permitió ejercer el sufragio a los electores debidamente inscritos en el padrón electoral, ordenados inicialmente a través de “manzanas”, surgiendo posteriormente unidades administrativas tales como distritos y secciones, que facilitaron el ejercicio del sufragio.

Posteriormente, a partir de 1992, se ordenó expedir una nueva credencial de elector, por primera vez, con fotografía, lo que hizo que dicho documento cobrara mayor vigencia como un mecanismo de identificación oficial, que generó desde aquel momento, mayor certeza en la emisión del voto.

Puede decirse que en aquel momento, la introducción de la credencial de elector con fotografía cumplió con el objeto de su creación, no obstante, ante la periodicidad y continuidad con la que se implementan los procesos electorales cada año, tanto locales como federales, y ante la modificación constante del padrón electoral y consecuentemente, de los datos que contiene la propia credencial para votar, sin mencionar la

problemática de la compra de votos, se puede afirmar que en la actualidad el uso de la credencial de elector, ha generado diversos cuestionamientos que tienen incidencia en la materia misma del citado documento: el costo de las elecciones, la venta ilegal de credenciales de elector y la falta de certeza y falta de participación que esto genera en el resultado de la votación.

Así, en principio podemos afirmar que en el aspecto económico, el creciente número de credenciales de elector que se solicitan anualmente ha aumentado en una proporción aproximada de 6 a 1, lo que ha derivado en una carga económica creciente, que no es acorde con la situación financiera que el país vive en la actualidad.

Se afirma lo anterior, toda vez que en el año 2000 fueron solicitadas 3,319,720 (tres millones, trescientas diecinueve mil setecientas veinte) credenciales de elector, cifra que ascendió a 16'889,521 (dieciséis millones, ochocientos ochenta y nueve mil quinientos veintiuno) credenciales para 2014.¹

De la misma manera, al realizar un cálculo del costo aproximado que tiene la emisión de la credencial para votar, bastaría señalar que desde el año 2000 hasta el 15 de julio del año 2015, se han solicitado un aproximado de 158'695,768 (ciento cincuenta y ocho millones, seiscientos noventa y cinco mil setecientos sesenta y ocho) credenciales de elector.

Ahora bien, al calcular el gasto erogado durante poco más de una década tan solo en la emisión de credenciales de elector, tomando como base el costo actual de las mismas (12.1 pesos),² se observa que el monto generado por la creciente producción de credenciales de elector asciende a \$1'920'218,292 (mil novecientos veinte millones, doscientos dieciocho mil doscientos noventa y dos pesos) tan solo en los gastos para la producción de credenciales de elector; erogación que continuará ascendiendo ante la demanda que aumenta año con año en las solicitudes de credenciales de elector.

Es cierto que desde 1991 a la fecha, se han venido perfeccionando los elementos de seguridad y algunas otras características relevantes del citado documento, pues en el año en cita, los mismos eran prácticamente nulos, y a la fecha, las credenciales de elector que fueron utilizadas durante el proceso electoral 2014-2015 llegó a contener 25 elementos de seguridad.

Sin embargo, pese a los esfuerzos por mejorar los mecanismos de seguridad en la emisión de las credenciales de elector (cuyo objeto es dar mayor certeza en la emisión del voto) y aun considerando los grandes costos y numerarios destinados en la emisión de credenciales para votar, se advierte que los porcentajes de participación ciudadana, no ascienden en la misma proporción, pues el fenómeno de la compra masiva de credenciales de elector, continúa en aumento.

Por tanto, esta soberanía no debe dejar de ver que las inversiones que se han efectuado en el perfeccionamiento de los mecanismos de seguridad que contienen las credenciales para votar, han sido socavados pues en los hechos se han configurado e instituido prácticas ilegales como mecanismos clientelares tendientes a la compra del voto.

Ello, con objeto de retener o despojar a los ciudadanos de sus credenciales para votar el día de la jornada y así evitar que emitan su sufragio, ante la condición personalísima e intransferible del mismo.

Si bien, tales prácticas fueron penadas gravemente con la emisión de la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales (publicada mediante decreto del 23 de mayo del año 2014), cierto es también que ello no ha logrado abatir tales conductas, pues el contubernio clientelar se aprovecha en la mayoría de los escenarios de las necesidades inmediatas de las personas con carencias, logrando impunidad tácita y la sistematización periódica de las prácticas a las que nos hemos referido.

Ello es así, pues en los casos en que se denuncia la compra de votos, esto se observa en un momento *a posteriori* de la jornada electoral, una vez que los actos que fueron denunciados, han sido consumados de manera irreparable, por lo que no se configura como un método con prospectiva o preventivo de la compra del voto.

Sin que sea óbice el hecho de que la puedan llegar a determinarse posteriormente responsabilidades penales o decretarse la nulidad de cierta votación, pues ello únicamente surte efecto en los casos que son denunciados, siendo necesario evitar que la compra del voto se celebre y no solo adoptar medidas como consecuencia de un caso concreto.

Igualmente, es dable considerar que con la persecución de las conductas a través de la vía penal, por conducto de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade), si bien realiza campañas de difusión y capacitación de operadores electorales, es evidente que éste órgano no tiene a su alcance mecanismos suficientes para prevenir la comisión de los delitos como la compra de credenciales de elector, por lo que la reiteración de las citadas conductas se convierte en un hecho que lamentablemente se hace presente en cada proceso electoral local o federal.

Por otra parte, debe mencionarse que la compra del voto a través de la adquisición de credenciales de elector, resta certeza a los resultados pues no se determina en ningún momento si las credenciales que fueron compradas se dejaron de utilizar o si por el contrario, se utilizaron por personas distintas a las registradas en el padrón electoral, por lo que puede decirse que una de sus consecuencias es que no queda asegurada la identidad de un volumen indeterminado de votantes.

Todo lo anterior, es susceptible de ser erradicado mediante el uso de un dispositivo electrónico que aprovechando las ventajas de la tecnología y los bajos costos del mismo, permita verificar, a través de un lector digital de huellas dactilares, la identidad del votante y su registro en el padrón de electores.

Lo anterior, evitaría la necesidad del elector de identificarse con un documento que represente la problemática que ha sido narrada en líneas anteriores, y de esa forma, generar mayor certeza en los resultados de las elecciones, al reducir el tráfico ilegal de credenciales para votar, permitiendo la manifestación de la voluntad ciudadana de una manera más segura y directa, generando un ahorro paralelo, al omitirse expedir el creciente número de credenciales de elector solicitadas anualmente.

Adicionalmente modernizar tecnológicamente el sistema de votación de nuestro País incentivará la participación ciudadana y agilizará el proceso del día de la elección.

Finalmente, debe tomarse en consideración que el fortalecimiento y uso de las estructuras institucionales ya establecidas como lo es el Registro Federal de Electores, permite generar los cambios necesarios que se plantean en la presente iniciativa, pues mediante la

consulta electrónica de ciudadanos registrados en el Padrón Electoral, y mediante la implementación de un mecanismo de consulta online, es posible revisar, atentos al principio de máxima publicidad que opera en materia electoral, la correcta integración del padrón.

Por lo antes expuesto y motivado, someto a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo Único. Se reforman los artículos 10 numeral 1 inciso a), 38 numeral 1 inciso b), 44 numeral 1 inciso ñ), 54 numeral 3 inciso b), 66 numeral 1 inciso a), 100 numeral 2 inciso b), 115 inciso g), 131 numeral 2, 134, 135 numeral 2, 136 numerales 1 y 2, 137 numerales 1 y 2, 140 numerales 1 inciso g) y 3, 141, 142 numeral 2, 143 numerales 1 en su encabezado y sus incisos a) y b), 5,6 y 7, 146, 147 numeral 1, 151 numeral 1, 153 numeral 1, 156 numeral 1, 217 numeral 1 inciso b), 238 numerales 1 en su inciso e) y 2, 263 numeral 1, inciso b), 264, numeral 1, inciso e), 269 numeral 2, 274 numeral 1 inciso d) y f), 278 numeral 1, 279 numerales 1, 4 en sus incisos a) y b) y 5, 284 numeral 1 en sus incisos a) y b), 303 numeral 3 inciso a), 331 numeral 3 inciso a), 333 numeral 1, 334 numerales 4, 5, 6, 336 numeral 2 inciso a), 383 numeral 1, inciso c fracción VI, 385 numeral 2 inciso b); y se derogan los artículos 9, numeral 1 inciso b), 54, numeral 1 inciso c), 83, inciso c), 136 numerales 4 al 7, 155 numerales 4 al 6, 158 numeral 1 inciso b), 278, numerales 2 y 4, todos de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 9.

1....

a)...

b) Se deroga

2. ...

Artículo 10.

1....

a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores.

b) a f)...

Artículo 38.

1...

a)...

b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores.

c) a j) ...

2. ...

3. ...

Artículo 44.

1. ...

a) a n) ...

ñ) Aprobar el calendario integral del proceso electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva; los modelos de las boletas electorales, de las actas de la jornada electoral **y los formatos de la demás documentación electoral; y, verificar aleatoriamente las capturas contenidas en el Registro Federal de Electores, previa aprobación del acuerdo respectivo.**

o) a j) ...

2. ...

3. ...

Artículo 54.

1 ...

a) y b)

c)se deroga;

d) a ñ) ...

2 a 3...

a)...

b) Formar el Padrón Electoral con la captura de la huella digital del elector;

c) a d)...

4 ...

Artículo 66.

1...

a) Ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, **así como** estar inscrito en el Registro Federal de Electores;

b) a f) ...

2 a 4 ...

Artículo 83.

1. ...

a) y b) ...

c) se deroga

d) a h) ...

Artículo 100.

1. ...

2. ...

a) ...

b)Estar inscrito en el Registro Federal de Electores;

c) a k) ...

3...

4...

Artículo 115.

1....

a) a f) ...

g) Estar registrado en el padrón electoral;

h) a k) ...

Artículo 131.

1. El Instituto debe incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores.

2. El registro oportuno de la huella digital en el padrón electoral es requisito indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto.

Artículo 134.

1. Con base en el Padrón Electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expedirá, en su caso, **el registro electrónico correspondiente, mismo que será consultable en la página electrónica del Instituto.**

Artículo 135.

1...

2. Para solicitar **la inscripción al padrón electoral**, el ciudadano deberá identificarse, con su acta de nacimiento, además de los documentos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores conservará copia digitalizada de los documentos presentados.

Artículo 136.

1. Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto, a fin de solicitar y **registrar su huella digital en el padrón electoral.**

2. Para solicitar **inscripción en el padrón electoral**, el ciudadano deberá identificarse, preferentemente, con documento de identidad expedido por autoridad, o a través de los medios y procedimientos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores. La Dirección Ejecutiva del Regis-

tro Federal de Electores conservará copia digitalizada de los documentos presentados.

3. ...

4. Se deroga.

5. Se deroga.

6. Se deroga.

7. Se deroga.

8. ...

Artículo 137.

1. Una vez llevado a cabo el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, se procederá a formar las listas nominales de electores del Padrón Electoral con los nombres de aquéllos que hayan **registrado de manera satisfactoria su huella digital**.

2. Los listados se formularán por distritos y por secciones electorales. En el caso de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, el listado se formulará por país de residencia y por entidad federativa de referencia.

3 y 4 ...

Artículo 140.

1....

a) a f) ...

g) Firma, huellas dactilares y fotografía del solicitante.

2. ...

a) a c) ...

3. Al ciudadano que solicite su inscripción se le entregará **una** constancia de registro.

Artículo 141.

1. Los ciudadanos mexicanos residentes en el territo-

rio nacional, que se encuentren incapacitados físicamente para acudir a inscribirse ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio, deberán solicitar su inscripción por escrito, acompañando la documentación que acredite su incapacidad. En su caso, la Dirección Ejecutiva dictará las medidas pertinentes para **la recolección de huellas digitales del elector físicamente impedido**.

Artículo 142.

1...

2. En los casos en que un ciudadano solicite su alta por cambio de domicilio, deberá **notificarlo con oportunidad al Instituto, para que se proceda a cancelar tal inscripción, a darlo de alta en el listado correspondiente a su domicilio actual y actualizar su registro, dejando sin efectos la información previa, de lo que se expedirá certificado electrónico correspondiente consultable en la página del Instituto**.

Artículo 143.

1. Podrán solicitar la **inscripción en el padrón electoral** o rectificación ante la oficina del Instituto responsable de la inscripción, o en el caso de ciudadanos residentes en el extranjero, por el medio determinado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, con la aprobación de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores para que se haga desde el extranjero, aquellos ciudadanos que:

a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes **no cuenten con su constancia de registro correspondiente;**

b) Habiendo obtenido oportunamente su **constancia de inscripción consultable en la página electrónica del Instituto**, no aparezcan incluidos en la lista nominal de electores de la sección **correspondiente a su domicilio o no sean reconocidos por el lector de huellas digitales ubicado en la mesa directiva de casilla**

c)...

2. ...

3. ...

4. ...

5. La oficina ante la que se haya solicitado la **inscripción** o la rectificación resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la misma dentro de un plazo de veinte días naturales.

6. La resolución que declare improcedente la instancia administrativa para obtener **la inscripción**, rectificación o la falta de respuesta en tiempo, serán impugnables ante el Tribunal Electoral. Para tal efecto, los ciudadanos interesados tendrán a su disposición en las oficinas del Registro Federal de Electores los formatos necesarios para la interposición del medio de impugnación respectivo.

7. La resolución recaída a la instancia administrativa para obtener **la inscripción** o rectificación, será notificada personalmente al ciudadano si éste comparece ante la oficina responsable de la inscripción o, en su caso, por telegrama o correo certificado.

Artículo 146.

1. Las constancias de registro en el Padrón Electoral, que se expidan por la vía electrónica conforme a lo establecido en el presente Capítulo estarán a disposición de los interesados en la página web del Instituto, y dejarán de actualizarse hasta el 1º de marzo del año de la elección. En el caso de las expedidas desde el extranjero serán entregadas en el mismo sitio donde fueron tramitadas.

Artículo 147.

1. Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se **haya registrado correctamente.**

2 a 4 ...

Artículo 151.

1. El 15 de febrero del año en que se celebre el proceso electoral ordinario, la Dirección Ejecutiva del Re-

gistro Federal de Electores entregará en medios magnéticos, a cada uno de los partidos políticos las listas nominales de electores divididas en dos apartados, ordenadas alfabéticamente y por secciones correspondientes a cada uno de los distritos electorales.

2 a 5 ...

Artículo 153.

1. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, una vez concluidos los procedimientos a que se refieren los artículos anteriores, elaborará e imprimirá las listas nominales de electores definitivas con fotografía que contendrán los nombres de los ciudadanos que obtuvieron su **inscripción** para votar hasta el último día de febrero inclusive, ordenadas alfabéticamente por distrito y por sección electoral para su entrega, por lo menos treinta días antes de la jornada electoral, a los consejos locales para su distribución a los consejos distritales y a través de éstos a las mesas directivas de casilla en los términos señalados en esta ley.

2. ...

Artículo 155.

1 a 3 ...

4. Se deroga.

5. Se deroga.

6. Se deroga.

7. a 11 ...

Artículo 156.

1. Para estar inscrito en el Padrón Electoral, el Registro Federal de electores deberá contar con los siguientes datos de elector:

a) a i) ...

2. ...

a) a e) ...

3 a 5 ...

Artículo 158.

1 ...

a) ...

b) Se deroga;

c) a f) ...

2 a 5 ...

Artículo 217.

1. ...

a)...

b) Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal, **y la constancia electrónica de registro consultable en la página electrónica del Instituto, así como** la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna;

c) a j) ...

2 ...

Artículo 238.

1...

a) a d) ...

e) Constancia de inscripción en el Registro Federal de Electores consultable en la página electrónica del Instituto;

f) a g)...

2. La solicitud deberá acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura y copia del acta de nacimiento.

3) a 7) ...

Artículo 263.

1...

a) ...

b) El oficio deberá acompañarse con una relación, en orden numérico de casillas, de los nombres de los representantes, propietarios y suplentes, señalando la clave de **registro consultable en la página electrónica del Instituto.**

c)...

d)...

Artículo 264.

1. ...

a) a d) ...

e) Clave de registro en el Padrón Electoral, consultable en la página electrónica del Instituto;

f) a g) ...

2 a 4 ...

Artículo 269.

1. ...

a) a i) ...

2. A los presidentes de mesas directivas de las casillas especiales les será entregada la documentación y materiales a que se refiere el párrafo anterior, con excepción de la lista nominal de electores con fotografía, en lugar de la cual recibirán los medios **técnicos** e informáticos necesarios para verificar que los electores que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su inscripción para votar. El número de boletas que reciban no será superior a 1,500.

3 a 4 ...

Artículo 274.

1. ...

a) a c) ...

d) Si sólo estuvieran los suplentes, uno de ellos asumirá las funciones de presidente, los otros las de secretario y primer escrutador, procediendo el primero a instalar la casilla nombrando a los funcionarios necesarios de entre los electores presentes, verificando previamente que se encuentren inscritos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente;

e)...

f) Cuando por razones de distancia o de dificultad de las comunicaciones, no sea posible la intervención oportuna del personal del Instituto designado, a las 10:00 horas, los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes ante las mesas directivas de casilla designarán, por mayoría, a los funcionarios necesarios para integrar las casillas de entre los electores presentes, verificando previamente que se encuentren inscritos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente, y

g)...

2. ...

a) y b) ...

3. ...

Artículo 278.

1. Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo **pasar su pulgar por el lector digital para identificación de su huella digital** o en su caso, la resolución del Tribunal Electoral que les otorga el derecho de votar sin aparecer en la lista nominal.

2. Se deroga.

3....

4. Se deroga.

5....

Artículo 279.

1. Una vez comprobado **en el dispositivo digital** que el elector aparece en las listas nominales **mediante la verificación directa a través de la colocación de su pulgar por el lector electrónico, reconocida la huella digital y la pertenencia a la sección correspondiente**, el presidente de la mesa directiva de casilla le entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto marque en la boleta únicamente el cuadro correspondiente al partido político por el que sufraga, o anote el nombre del candidato no registrado por el que desea emitir su voto.

2 y 3 ...

4. ...

a) Registrar en un dispositivo informático que el elector ha ejercido su derecho al voto;

b) Impregnar con líquido indeleble el dedo pulgar derecho del elector, que impedirá que vuelva a ejercer indebidamente su derecho.

c) Se deroga.

5. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes ante las mesas directivas, podrán ejercer su derecho de voto en la casilla en la que estén acreditados, para lo cual se seguirá el procedimiento señalado en éste y el anterior artículo, anotando el nombre completo y la clave **del registro en el Padrón Electoral correspondiente, consultable en la página electrónica del Instituto**, al final de la lista nominal de electores.

Artículo 284.

1...

a) El elector, deberá mostrar el pulgar derecho para constatar que no ha votado en otra casilla, **lo que también será constatado en el dispositivo de verificación de su huella digital y**

b) El secretario de la mesa directiva procederá a asentar en el acta de electores en tránsito los datos de **inscripción del elector, verificados en la página electrónica del Instituto.**

2. a 4. ...

Artículo 303.

1 y 2 ...

3. ...

a) Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, **y estar registrado en el padrón electoral;**

b) a i) ...

Artículo 331.

1 y 2 ...

3. ...

a) **Constancia electrónica de registro en el Padrón Electoral, consultable en la página electrónica del Instituto.**

b)..

4. a 6. ...

Artículo 333.

1. Las listas nominales de electores residentes en el extranjero son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral que cuentan con **registro para votar**, que residen en el extranjero y que solicitan su inscripción en dichas listas.

2. a 5 ...

Artículo 334.

1 a 3 ...

4. Los mexicanos residentes en el extranjero podrán tramitar **su inscripción al padrón electoral**, debiendo cumplir con los requisitos señalados en el artículo 136 de esta Ley.

5. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores establecerá en las embajadas o en los consulados de México en el extranjero, los mecanismos necesarios para el trámite de **inscripción en el padrón electoral**. El Instituto celebrará con la Secretaría de Relaciones Exteriores los acuerdos correspondientes.

6. Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, se abrirá un plazo de noventa días para el trámite de **inscripción en el padrón electoral** que el Instituto determinará para cada proceso electoral antes de que inicie el plazo de incorporación a la lista nominal de electores de los mexicanos residentes en el extranjero a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.

Artículo 336.

1....

2...

a) En el caso de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, el listado se formulará por país de residencia y por entidad federativa de referencia, **o por el distrito electoral que aparece en su constancia de inscripción, consultable en la página electrónica del Instituto.**

b)...

3 y 4 ...

Artículo 383.

1. ...

a) y b) ...

c)...

I. ...

II. Copia del acta de nacimiento;

III.

IV.

V.

VI. La cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y clave de elector e **inscripción para votar con fotografía** vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de esta ley;

VII y VIII ...

2 ...

Artículo 385.

1. ...

2. ...

a)...

b) No se acompañen las copias de las constancias de registro en el Padrón Electoral, consultables en la página del Instituto.

c) a g) ...

Artículos Transitorios

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

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

Tercero. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, deberá dictar los acuerdos necesarios que permitan obtener la suficiencia presupuestaria y condiciones de operatividad para materializar las adecuaciones a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y al Registro Federal de Electores.

Cuarto. La implementación del presente decreto deberá entrar en vigor para los procesos electorales celebrarse a partir del año 2017.

Notas

1 Datos obtenidos del artículo intitulado “Evolución de la credencial para votar del INE como instrumento electoral y de identificación de los ciudadanos mexicanos de dieciocho años y más durante el periodo 1992 a 2014”. Rubén Hernández Cid y Emilio López Escobar.

2 Según el portal del INE el costo asciende a \$0.6 dólares más IVA.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 18 de noviembre de 2015.

Diputado Luis Agustín Rodríguez Torres (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, Y AGRARIA, A CARGO DE LA DIPUTADA EVA FLORINDA CRUZ MOLINA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Argumentos

Hablar de ejidos y comunidades agrarias en nuestro país de ninguna manera es cosa menor, ya que según el Censo Agropecuario de 2007, en su apartado IX Censo Ejidal, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, existen en toda la República Mexicana 31 mil 514 ejidos y comunidades que abarcan una superficie total de 105 millones 948 mil 306.16 hectáreas. Esta cifra, en información proporcionada en el sitio electrónico de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano representa un 51 por ciento de las 196 millones de hectáreas de superficie del territorio nacional

La misma dependencia federal señala que “la tierra que en México pertenece a las familias rurales de ejidos y comunidades es equivalente a todo el territorio de Ve-

nezuela, a 1.3 veces el de Chile, a 1.5 veces el de Francia, a dos veces el de España, a 10 veces el de Corea del Sur y a 47 veces el de El Salvador.”

De tal suerte, resulta evidente que el tema es de gran relevancia para todo el país debido a la magnitud que representa en términos sociales y económicos.

También, es conocido por todos, el proceso de transformación que ha sufrido el tema agrario. En este sentido, el cambio más importante que vivió el tema que nos ocupa se inicia con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1992, de las reformas al artículo 27 de la Carta Magna que devinieron en la promulgación de la Ley Agraria.

En la ley en mención, el ejido es visto como una mera aglomeración de parcelas con el reconocimiento jurídico de poder circular en el comercio, asimismo estos cambios normativos pusieron fin al reparto agrario, deber del Estado de dotar gratuitamente de tierra al campesino que lo requiriera y de manera destacable se produjo la liberalización de la propiedad social.

Retomando la importancia cuantitativa del ejido a nivel nacional, mencionamos las tres modalidades de la tierra ejidal:

- Parceladas: superficie adjudicada en lo individual a los ejidatarios.
- Asentamientos humanos: áreas necesarias para el desarrollo de la vida comunitaria ejidal
- Uso común: tierras que no han sido fraccionadas para uso individual.¹

Una de las características principales del precepto de mérito y que contrasta con la idea plasmada en la norma derogada en 1992 en lo relativo al impedimento de poder enajenar, hipotecar, o verse afectadas por un proceso judicial, dado su carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles, es que en la regulación vigente se permite que este tipo de tierras puedan ser enajenadas por el ejidatario, dar en garantía de créditos el usufructo a terceros, así como la posibilidad de transmitir el uso o aprovechamiento hasta por treinta años mediante la consecución de cualquier tipo de contrato como el usufructo, medianería, arrendamiento o sociedad.

Lo anterior lo podemos constatar en los artículos 46, 79 y 80 de la Ley Agraria, que citamos a continuación:

Artículo 46. El núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas, respectivamente. Esta garantía sólo podrán otorgarla en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.

En caso de incumplimiento de la obligación garantizada, el acreedor, por resolución del tribunal agrario, podrá hacer efectiva la garantía de las tierras hasta por el plazo pactado, a cuyo vencimiento volverá el usufructo al núcleo de población ejidal o al ejidatario según sea el caso.

Esta garantía deberá constituirse ante fedatario público e inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

Artículo 79. El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.

Artículo 80. Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población.

En virtud de lo anterior, podemos suponer que el objetivo de este tipo de disposiciones es abrir el espacio a la privatización de las tierras ejidales y comunales.

Con lo expuesto en las líneas precedentes, buscamos enmarcar de manera general el impacto de la Ley Agraria al dar un giro total a la concepción del ejido y la comunidad en nuestro país a partir de la conclusión del reparto agrario.

En tal sentido daremos paso a la materia de esta iniciativa que pretende fortalecer la figura del ejido y la comunidad incorporándolos directamente a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, a fin de facultarla para

que su papel en los procesos de planeación del desarrollo rural sustentable, tenga una mayor presencia, lo anterior con base en los siguientes elementos.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nuestro mayor ordenamiento jurídico, establece

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El proceso de planeación del desarrollo que se plantea en la disposición en cita otorga un papel de importancia al sector social en correspondencia directa con la actividad económica, en tal sentido el párrafo séptimo del artículo citado señala:

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Podemos notar que el texto reconoce al ejido y a la comunidad como una parte fundamental de la actividad económica del sector social, misma condición que no se cumple a cabalidad en las normas secundarias que reglamentan el texto constitucional.

Al respecto, el artículo 20 de la Ley de Planeación dispone lo siguiente:

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la

elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Al mencionar que las organizaciones representativas de los campesinos y pueblos podemos suponer que se incluyó a los ejidos y a las comunidades formando parte de estos grupos, pero al no ser determinante la interpretación da lugar, en la práctica, a limitar la participación en los procesos de planeación del desarrollo a estos grupos sociales, que sin lugar a dudas conforman un núcleo fundamental en lo referente al tema agrario y por ende, esencial en nuestra sociedad.

Por su parte, la Ley Agraria se refiere a este sector, en lo que se puede inferir, en los términos establecidos en el segundo párrafo del artículo 4o., que en lo conducente señala:

Las organizaciones de productores podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concertadas con el Ejecutivo federal para su aplicación.

Aunada a esta circunstancia, el artículo 8o. de la ley en cita determina que:

En los términos que establece la Ley de Planeación, el Ejecutivo federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formulará programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo mexicano.

Del mismo modo que en la Ley de Planeación el precepto en materia agraria identifica implícitamente como organizaciones representativas de los productores

agropecuarios a los ejidos, a las comunidades y sus integrantes.

Pero ocurre que, no obstante que la Ley Agraria reconoce al ejido y a la comunidad como núcleos del sector social en el campo mexicano, estas figuras con personalidad jurídica propia no se reconocen ampliamente en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable como un elemento significativo en los procesos de planeación del desarrollo en la materia. Incluso en ambos cuerpos normativos podemos observar, que el ejido y la comunidad son limitados a un papel de consulta, así como agentes propositivos y concertadores en la definición de los programas sociales.

Aunque, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable tutela en su artículo 2o. los sujetos del ordenamiento, que para pronta referencia citamos a continuación:

Son sujetos de esta ley los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural.

Sin embargo, esta misma herramienta normativa, cuando establece su proceso de planeación del desarrollo rural, y habiendo determinado que el núcleo del sector social compuesto por los ejidos y las comunidades son los sujetos del precepto, incorpora la figura del municipio como el eje fundamental para desarrollar los procesos de planeación del desarrollo rural, y esto, porque el sistema nacional de planeación, está basado en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable le resta atribuciones al ejido como eje del sector social. Como sujeto del desarrollo rural sustentable ha sido marginado de la elaboración de los programas de desarrollo, adquiriendo un rol de consulta, como se mencionó con antelación.

Si bien es cierto que con fundamento en la Constitución, en la leyes citadas y las propias Constituciones locales, el municipio queda facultado para elaborar los planes de desarrollo municipal, lo que buscamos es

que la figura del ejido se fortalezca, ya que la misma norma la reconoce como núcleo del sector social. En tal sentido, las atribuciones de consulta, de agentes propositivos y de meros concertadores los ubica en un plano limitado en su actuación, cuando son ellos los sujetos de la planeación del desarrollo en su ámbito.

Aunado a lo anterior, no podemos soslayar el hecho de que con base en el artículo 115 de la Constitución al municipio no se le confiere ninguna función manifiesta referente al desarrollo rural sustentable.

Es pues necesario asegurar y garantizar que los mecanismos de participación propia en lo concerniente a las tierras ejidales, comunales y sus organizaciones, trasciendan y logren ser determinantes en la elaboración e implementación del desarrollo rural sustentable, asumiendo en su interior, el ejercicio de la planeación del desarrollo rural integral sustentable.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable tutela la creación de los consejos municipales para el desarrollo rural sustentable. Estos organismos dan lugar a los planes municipales de desarrollo, sin embargo la participación de los ejidatarios, tal y como lo hemos venido sosteniendo, es marginal provocando que no se cumpla a cabalidad el mandato de este ordenamiento en relación a que son el ejido y la comunidad los sujetos primordiales del precepto.

La formulación de los planes de desarrollo rural integral sustentable en ejidos y comunidades no es obligatoria para el sector público como lo prevé el artículo 26 constitucional, porque no son órdenes de gobierno, pero sí es obligatoria la asesoría para elaborarlos.

El artículo 41 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable vigente prevé: "Las acciones en materia de cultura, capacitación, investigación, asistencia técnica y transferencia de tecnología son fundamentales para el fomento agropecuario y el desarrollo rural sustentable y se consideran responsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de los sectores productivos, mismas que deberán cumplir en forma permanente y adecuada a los diferentes niveles de desarrollo y consolidación productiva y social. El gobierno federal desarrollará la política de capacitación a través del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral atendiendo la demanda de la población rural y de sus organizaciones."

En el segundo párrafo, el mismo artículo 41 dispone que “Las acciones y programas en capacitación, asistencia y transferencia de tecnología se formularán y ejecutarán bajo criterios de sustentabilidad, integralidad, inclusión y participación. Se deberán vincular a todas las fases del proceso de desarrollo, desde el diagnóstico, la planeación, la producción, la organización, la transformación, la comercialización y el desarrollo humano, incorporando, en todos los casos a los productores y a los diversos agentes del sector rural y atenderán con prioridad a aquellos que se encuentren en zonas con mayor rezago económico y social”.

En la Ley de Desarrollo Rural Sustentable vigente, como puede notarse, está prevista la obligación gubernamental de la asistencia técnica para el diagnóstico y la planeación si así lo demanda la población rural y sus organizaciones. Está pues el mandato para la asistencia técnica, está la experiencia con los prestadores de servicios públicos y existen presupuestos, todos ellos, elementos para la viabilidad de esta propuesta.

Fundamento legal

La suscrita, diputada Eva Florinda Cruz Molina, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 62, numeral 2, 65, 76, numeral 1, fracción II, 77 y 78 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 diversas disposiciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y de la Ley Agraria

Artículo Primero. Se reforman los artículos 4o.; fracción I del artículo 5o.; el segundo párrafo del artículo 6o.; el primero, segundo y tercero párrafos del artículo 29; el primer párrafo del artículo 30; y las fracciones III y XII del artículo 31 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, para quedar como sigue:

Artículo 4o. Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los **ejidos, comunidades** y diversos agentes organizados del medio rural, impulsará un proceso de transformación social y eco-

nómica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.

Artículo 5o. ...

I. Promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus **ejidos** y comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural con la participación de organizaciones o asociaciones, especialmente la de aquellas que estén integradas por sujetos que formen parte de los grupos vulnerables referidos en el artículo 154 de la presente ley, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso;

II. a V. ...

Artículo 6o. ...

Los compromisos y responsabilidades que en materia de esta ley, el gobierno federal acuerde con ejidos y comunidades, y frente a los particulares, y a los otros órdenes de gobierno, deberán quedar establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales y especiales aplicables y se atenderán en los términos que proponga el Ejecutivo federal y apruebe la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

...

Artículo 29. Los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como

con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con **ejidos, comunidades** y las organizaciones de productores de los sectores social y privado.

Los distritos de desarrollo rural coadyuvarán en el fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable e impulsarán la creación de los consejos municipales en el área de su respectiva circunscripción y apoyarán la formulación **de los planes de desarrollo rural integral sustentable de los ejidos y comunidades que así lo soliciten y la aplicación de programas concurrentes municipales del desarrollo rural sustentable.**

Los distritos de desarrollo rural contarán con un consejo distrital formado por representantes de los consejos municipales y **de los ejidos y comunidades.**

...

...

...

Artículo 30. Cada distrito tendrá un órgano colegiado de dirección, en el que participarán la secretaría, las dependencias y entidades competentes, los gobiernos de las entidades federativas y municipales que corresponda, así como la representación **de los ejidos y comunidades**, de las demás organizaciones de productores de los sectores social y privado de la demarcación, integrada por un representante por rama de producción, por cada consejo municipal, en la forma que determine el reglamento general de los mismos.

...

...

Artículo 31. ...

I. ...

II. ...

III. Asesorar a ejidos y comunidades en la elaboración de sus planes de desarrollo rural integral sustentable si así lo solicitan y a los demás pro-

ductores en las gestiones en materias de apoyo a la producción, organización, comercialización y, en general, en todas aquellas relacionadas con los aspectos productivos agropecuarios y no agropecuarios en el medio rural;

IV. a XI. ...;

XII. Apoyar la participación plena de los municipios, de los ejidos y comunidades, en la planeación, definición de prioridades, operación y evaluación de las acciones del desarrollo rural sustentable; y

XIII. ...

Artículo Segundo. Se reforman los párrafos primero y segundo del artículo 4o.; y, la fracción I del artículo 23 de la Ley Agraria, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El Ejecutivo federal promoverá el desarrollo integral sustentable y equitativo del sector rural, mediante el fomento de las actividades productivas, comerciales y de servicios y de las acciones sociales, para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.

Los ejidos, las comunidades y las organizaciones de productores, podrán elaborar sus **Planes de Desarrollo Rural Integral Sustentable** y propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concertadas con el Ejecutivo federal para su aplicación

Artículo 23. ...

I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido; **del plan de desarrollo rural integral sustentable del ejido; así como la elaboración de propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, de conformidad con el artículo 4o. de esta ley.**

II. a XV. ...

Transitorio

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

Nota

1 Sotomayor Garza, Jesús, *El nuevo derecho agrario en México*, México, Porrúa, 2001, página 129; Téllez, Luis (coordinador), *Nueva legislación de tierras, bosques y aguas*, México, FCE, 1993, página 49.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 18 de noviembre de 2015

Diputada Eva Florinda Cruz Molina (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 108 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, A CARGO DE LA DIPUTADA SARA PAOLA GALICO FÉLIX DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quien suscribe, Sara Paola Gállico Félix Díaz, diputada del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecológico de México, de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa que reforma el artículo 108 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, al tenor de las siguientes

Consideraciones

La protección social en nuestro país responde a la demanda de atender los requerimientos de una población en constante, la cual convive en un espacio social diverso y complejo, generando retos para el aparato gubernamental encargado de satisfacer las demandas de servicios públicos.

Uno de los temas más importantes dentro de la agenda de gobierno, es aquel que representa el proveer de vivienda al núcleo básico de la sociedad: la familia. En México se atiende este reclamo por medio de la Constitución, que en su artículo 4o. establece:

“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”

Lo anterior esboza de manera general un mecanismo para fomentar la unidad familiar a partir de la posesión de una vivienda, lo que nos remite a pensar en el sacrificio que la población realiza en el campo laboral, tanto hombres como mujeres, solteros o casados, que día con día se esfuerzan por proveer de una casa para su familia.

Siguiendo el marco jurídico supremo que rige en nuestro país, en su Título Sexto del Trabajo y la Previsión Social, el artículo 123 constitucional señala el derecho a la libertad de tener un trabajo digno y socialmente útil. En este sentido, se establece que todo mexicano tiene el derecho a ejercer la profesión que desee, siempre y cuando se considere como provechoso para la sociedad y nunca fuera de los límites legales, lo cual se retoma para la presente exposición de motivos, dado que una de las actividades que confieren mayor orgullo y dignidad a quienes las realizan en favor de la nación, es aquella en donde se desempeña el personal que integra a las fuerzas armadas de nuestro país, en específico, los soldados rasos o de tropa.

Dadas las características particulares de las actividades realizadas en el ámbito de la seguridad pública, esto repercute también en las consideraciones acerca de la seguridad social, por lo que en el mismo artículo 123, apartado B, fracción XIII, se establece:

“Los militares, marinos, personal del Servicio Exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.”

Este párrafo, incluido en el capítulo referente a la seguridad social, indica que, dadas las condiciones especiales en las que opera el personal dedicado a tareas militares, de seguridad pública o en el servicio exterior, debe contar con un marco jurídico que también otorgue los beneficios de la seguridad social, pero con

ajustes enmarcados en su ámbito de acción, sin que esta particularidad afecte los derechos de las y los trabajadores.

En este contexto nacional, la protección de lo social se ha desarrollado a través de un mecanismo institucional tripartito que intenta cubrir la necesidad de vivienda de los trabajadores formales, el cual se integra por: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), las cuales ofrecen diversos apoyos al personal subordinado que cotiza en cualquiera de estos tres institutos de seguridad social¹.

La iniciativa que se propone ubica al personal militar como la población objetivo que se desea beneficiar, a partir de las consideraciones que se expone en el presente documento, por lo que siendo el ISSFAM el organismo público encargado de proveer de seguridad social al personal integrante de las Fuerzas Armadas de nuestro país, se hará referencia al marco normativo bajo el cual opera dicho instituto, en favor de los efectivos militares.

Como se mencionó anteriormente, los efectivos militares se rigen bajo un marco normativo propio, pues cuentan con la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (LISSFAM), siendo la ley que regula el funcionamiento del ISSFAM, la cual rige sobre los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, y en entre cuyas funciones indica el establecimiento y operación de un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para la adquisición de vivienda cómoda e higiénica².

Como encargado de vigilar por la seguridad interna y externa, la adhesión a las instituciones militares debe formarse desde los rangos más bajos y hasta los mandos superiores, a partir de un concepto de honor y servicio hacia la sociedad mexicana, lo cual se ve reforzado por las acciones que en su favor, el gobierno realiza, a fin de mejorar la calidad de vida tanto de los efectivos militares, como de sus familias.

Ejemplo de lo anterior es la reforma aprobada en 2012 al artículo 108 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, en la cual se

redujo el requisito de 10 a 6 años para el otorgamiento del crédito hipotecario a los militares que se encuentran en activo, cuyos ingresos sean menores para la adquisición de una vivienda³.

El artículo 108 se vincula con lo dispuesto por las reglas de operación para los productos de crédito que oferta Banjército. La reforma referida y el producto de préstamo hipotecario llamado Vivienda Fácil 2 atienden las necesidades de los soldados rasos (elementos de menor rango en el ejército), quienes en un periodo de 7 años vieron un incremento en su salario “que pasó de 4 mil 474 pesos en 2006 a 10 mil 16 pesos en 2013. Es decir, que en siete años su remuneración creció 124 por ciento. Descontado el efecto inflacionario, el crecimiento salarial real fue de 80 por ciento⁴”.

Los soldados rasos se encargan de las funciones que implican un contacto más cercano con la población, por lo tanto, corren un mayor riesgo a partir de su salida a las calles para cumplir con funciones de patrullaje durante el sexenio anterior y hasta la fecha, por lo cual, las consideraciones hacia los integrantes de la jerarquía de menor rango dentro del Ejército Mexicano deben fomentar la adhesión a la institución, no al contrario.

El tema salarial y las prestaciones ofrecidas por una institución son siempre tema de debate en materia del área de seguridad pública, puesto que implica aceptar que la vocación de servicio no es suficiente para cumplir con la encomienda de proteger y servir a la sociedad, sino que debe existir una remuneración que permita a los integrantes de la fuerza pública ofrecer un mejor nivel de vida tanto para sí mismos, como para sus familias.

Las condiciones actuales del combate a la delincuencia organizada y la corrupción han sido factores importantes en el desgaste que han sufrido las Fuerzas Armadas de nuestro país, lo que también ha repercutido en el nivel de desertiones, por lo cual, son necesarias las acciones que alienten a los soldados para servirle a una patria que no olvida su sacrificio, pues vivir con la disciplina militar sin percibir una mejoría en su calidad de vida con respecto al resto de la población, significa un obstáculo para fomentar la identidad institucional entre la tropa, tal como lo menciona el especialista en seguridad nacional, Íñigo Guevara Moyano, a propósito de las 49 mil 471 desertiones registradas en las filas del Ejército Mexicano entre el 1 de di-

ciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2012, de acuerdo con la respuesta de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) a *Contralínea*, con respecto a la solicitud de información 0000700011913:

“[...] la fortaleza moral es una virtud individual. El entrenamiento militar ayuda a crear disciplina, fomentar un espíritu de cuerpo y moldear un sentido de honor y lealtad; pero, a fin de cuentas, si el *árbol está torcido*, ninguna cantidad o calidad de entrenamiento, paga inmejorable o condiciones altas de vida garantizarán que el individuo no cambie de ideas, ambición o visión del futuro [...] las fuerzas militares son organizaciones humanas y, al igual que otras organizaciones humanas altamente disciplinadas, como el servicio exterior, el sector médico o el clero, en ocasiones los individuos cambian de opinión debido a factores que la organización simplemente no puede controlar⁵”.

En este orden de ideas, contraponemos la tesis del autor referido, dado que la teoría neoinstitucional indica que el marco normativo que establece tanto derechos como obligaciones que se aplican a un individuo que forma parte de una institución, inciden en su comportamiento, por lo cual se puede argumentar que al garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida de los soldados, la reducción de desertores podría ser una realidad al combinarse el sentido del deber aprendido y la promesa de obtener un patrimonio material.

Otra de las acciones encaminadas a ofrecer mayores garantías de seguridad social a miembros del ejército, es el diseño e implementación del Programa Institucional 2013-2018 del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2014, donde se expone la misión del ISSFAM:

“Proporcionar prestaciones sociales y económicas a los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas y sus beneficiarios, así como de salud al personal militar retirado, pensionistas y sus derechohabientes, para contribuir a su bienestar social, mediante capital humano con identidad institucional y vocación de servicio, herramientas tecnológicas y procesos eficientes con apego a derecho⁶”

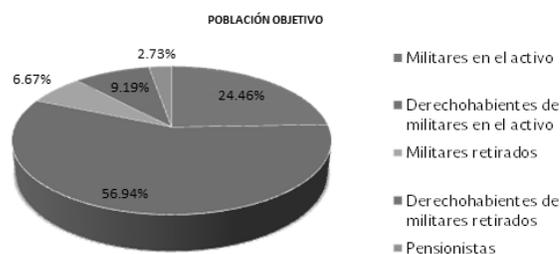
Así como promover los valores institucionales de identidad y vocación de servicio, entre otros, a partir

del aprovechamiento del Sistema de Seguridad Social que ofrece el instituto referido.

Para establecer los parámetros de este programa, se hizo referencia a una población en activo a partir de la siguiente división:

CATEGORÍAS	EJÉRCITO	ARMADA	TOTALES	% /100
Militares en el activo	190,024	54,636	244,660	24.46%

Gráficamente, se expuso lo siguiente⁷:



La gráfica indica que más de 50 por ciento de beneficiarios corresponde a dependientes –derechohabientes– de militares en activo, quienes representan a la mayoría de la población objetivo que atiende el ISSFAM, mismo que de acuerdo a su artículo 18 otorga la prestación de vivienda, entre otras.

Durante 2013, el ISSFAM otorgó 2 mil 949 créditos para la adquisición de vivienda, y en junio del mismo año se autorizó el incremento en los montos para los créditos hipotecarios de acuerdo al grado que ostente el personal del Ejército y Armada⁸.

El periodo comprendido entre los años 2000 al 2009, el del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

“contaba con 19 mil solicitudes pendientes de ser atendidas, por lo que en el periodo comprendido de enero a diciembre de 2010, la Junta Directiva de este organismo autorizó 6 mil 773 créditos hipotecarios, para beneficiar al personal del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, correspondientes a solicitudes presentadas en los años de 2000, 2001, 2002, 2003 y 2004, por lo que el órgano de gobierno autorizó dos adecuaciones presupuestarias en el mismo año con el objeto de solventar la demanda que se tenía pendiente de atender.

A partir del 6 de octubre de 2010, se inició, la autorización de créditos hipotecarios para el año 2011, habiéndose aprobado hasta ese momento 18 mil 21 créditos, que correspondían a solicitudes presentadas en los años 2005 a 2011 por lo que a la fecha ya no existen solicitudes pendientes de atender, con fecha 12 de octubre de 2011 se autorizaron créditos para el ejercicio fiscal de 2012. Actualmente las solicitudes que se presentan son atendidas en un plazo de 15 días⁹”.

La información anterior permite inferir que el instituto tiene la capacidad de atender con eficacia la demanda de créditos hipotecarios, lo que refuerza la presente propuesta que favorece al segmento del personal militar que ocupa el último lugar en la cadena de mando y que, por tanto, requiere de un tiempo de cotización mayor para acceder al crédito de vivienda.

Las reglas de operación del ISSFAM establecen que se deben contar con 6 años mínimo para que los soldados rasos puedan acceder a un préstamo hipotecario, de acuerdo al artículo 108 de la ley que rige a este instituto. Si la edad máxima de reclutamiento es de 30 años, un soldado raso en este supuesto deberá esperar hasta los 36 años para acceder a dicha prestación, mientras que en otras áreas que prestan servicios al estado el lapso de tiempo para cotizar es menor a tres años, como es el caso del ISSSTE, que requiere de 18 meses (año y medio) de cotización continua.

Sin demeritar los riesgos que cualquier actividad laboral implica, el área militar requiere que el personal lleve las situaciones peligrosas al límite, lo que significa arriesgar la vida en momentos donde se debe hacer uso de la fuerza mortal, dadas las responsabilidades que conlleva el quehacer de las fuerzas armadas.

Como aliciente para los militares en activo, el programa institucional 2013-2018, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, establece, entre sus objetivos:

OBJETIVO	ALCANCE
Fortalecer los mecanismos para optimizar el otorgamiento de las prestaciones socioeconómicas que proporciona este Instituto a su población objetivo.	Prestaciones Sociales. Prestaciones Económicas. Vivienda.

Para lograr lo anterior, en el mismo documento se establecen las siguientes estrategias y líneas de acción:

“**Estrategia 1.3.** Fortalecer el marco jurídico que rigen las prestaciones sociales y económicas que otorga este instituto.

Líneas de acción 1.3.1. Revisar y actualizar el marco jurídico, a fin de reforzar las prestaciones que este instituto se encuentra obligado a otorgar.

Estrategia 1.6. Modernizar los mecanismos para el otorgamiento, control y seguimiento de créditos hipotecarios, fondo de la vivienda y Seguro Colectivo de Retiro (Score)”.

Como medida que coadyuve al logro del objetivo planteado, la propuesta de esta iniciativa pretende reducir el tiempo de cotización a la mitad, en cuanto al personal de tropa, dado que esta medida reafirmará el compromiso con las instituciones militares mediante la mejora de las condiciones de vida del personal militar referido y de sus familias.

Siguiendo la línea que marca el objetivo del instituto en comentario en materia de vivienda, se maneja una alineación en cuanto a las metas nacionales y los objetivos sectoriales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, de acuerdo a las siguientes tablas¹⁰:

Meta	Objetivo	Estrategia	Línea de Acción
México en Paz	1.2. Garantizar la Seguridad Nacional.	1.2.5. Modernizar los procesos, sistemas y la infraestructura institucional de las Fuerzas Armadas.	Mejorar la seguridad social de los integrantes de las Fuerzas Armadas, a través de acciones que eleven la moral y la calidad de vida del personal militar y naval.

Alineación al programa sectorial

Objetivo	Estrategia	Línea de Acción
OBJETIVO Fortalecer el Sistema Educativo Militar, la investigación y desarrollo tecnológico, la doctrina militar y calidad de vida del personal militar.	4. 4.6. Fortalecer las prestaciones de personal militar.	4.6.1: Gestionar la mejora de prestaciones socioeconómicas del personal militar, en coordinación con el ISSFAM.

Un soldado raso se debe retirar obligatoriamente a los cincuenta años, pero si no logró alcanzar los veinte años de servicio, no podrá ascender al grado inmediato para mejorar el cálculo de beneficio económico, de acuerdo con el artículo 27 de la LISSFAM.

En la misma ley, se establece en el artículo 32, que las pensiones quedarán libres de cualquier impuesto, a menos de que se hayan contraído adeudos con el instituto por créditos hipotecarios.

Considerando los dos párrafos precedentes, se argumenta que, al reducir el tiempo de cotización mínimo para los soldados rasos, éstos podrán adquirir el acceso a préstamo para vivienda en un lapso menor, y por lo tanto, podrán cubrir en menor tiempo su deuda, aprovechando el tiempo que se mantengan activos en el Ejército Mexicano, permitiéndoles gozar de la totalidad de su pensión sin adeudos hipotecarios.

Los soldados rasos se ubican en el último lugar de la jerarquía militar, y realizan las tareas más pesadas y peligrosas, dado que sus actividades requieren su presencia en campo y, por tanto, esto significa un mayor riesgo tanto para su integridad moral como física.

Es por ello que se les debe reconocer con un beneficio que les aporte la mejora personal y de sus familias, por medio de mecanismos institucionales. Considerando que antes que la promesa de una recompensa, el soldado mexicano debe formar primero una adhesión a la institución, y que su lealtad la se la debe a la nación, la reducción de 6 a 3 años para obtener el beneficio de préstamo para vivienda cumple con dos funciones:

1. Permite al soldado cumplir con un tiempo justo para decidir si su vocación es realmente el prestar este servicio al país;
2. La espera menor para lograr alcanzar un objetivo que impactará en su calidad de vida y la de su familia, servirá como incentivo para cumplir con sus obligaciones en el servicio activo, toda vez que el contar con este beneficio de protección social, el cual reciben funcionarios al servicio del estado en dependencias civiles con un tiempo de cotización menor en comparación con el riesgo de sus actividades.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea la si-

guiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 108 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Único. Se reforma el artículo 108 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas para quedar como sigue:

Texto vigente	Reforma propuesta
Artículo 108. Artículo 108.- Para otorgar y fijar los créditos a los militares en el activo se tomará en cuenta: [...]	Artículo 108. Artículo 108.- Para otorgar y fijar los créditos a los militares en el activo se tomará en cuenta: [...]
II. Tener depósitos al fondo de por lo menos 6 años a su favor, excepción hecha de los casos previstos en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 102 de esta Ley;	II. Tener depósitos al fondo de por lo menos 3 años a su favor , excepción hecha de los casos previstos en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 102 de esta 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. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3120/3.pdf>
2. Artículo 2o., LISSFAM.
3. P. 6 [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/3/2011-12-08-1/assets/documentos/Art_varios_ISSFAM.pdf]
4. <http://www.redpolitica.mx/nacion/ejercito-con-mejor-salario-pero-mas-elementos-caidos>
5. <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/06/09/mas-de-55-mil-deserciones-en-las-fuerzas-armadas/>
6. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5341812&fecha=23/04/2014
7. DOF, 23 de abril de 2014, [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5341812&fecha=23/04/2014]
8. *Ibíd.*
9. *Ibíd.*
10. *Ibíd.*

Fuentes

- http://www.banajercito.com.mx/index.jsp?hd_ligaContenido=Productos_credito/prestamos_hipotecarios/menu_prestamos_hipotecarios.html
- http://www.issfam.gob.mx/archivos/preguntas_frecuentes.htm
- http://www3.diputados.gob.mx/camara/005_comunicacion/a_boletines/2012_2012/002_febrero/16_16/4752_aprueban_diputados_reformas_en_beneficio_de_la_seguridad_social_para_integrantes_de_las_fuerzas_armadas
- <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/18/opinion/018a2pol>
- http://www.issfam.gob.mx/archivos/transparencia/normatividad_federal/leyes/ley_issfam.pdf
- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf
- http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/3/2011-12-08-1/assets/documentos/Art_varios_ISSFAM.pdf
- <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=33352>

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 18 de noviembre de 2015.

Diputada Sara Paola Gállico Félix Díaz (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RODRIGO ABDALA DARTIGUES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Rodrigo Abdala Dartigues, diputado federal e integrante del Grupo Parlamentario de Morena a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la norma suprema y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la

consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga un párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido que la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008¹, fue trascendente para el sistema de procuración e impartición de justicia en materia penal, pues establece un nuevo modelo de justicia penal para pasar del llamado sistema mixto al acusatorio u oral.

Agrega, que introduce la figura del arraigo a través de la cual se permite limitar la libertad personal bajo ciertos requisitos que la propia Constitución señala en el artículo 16 párrafo octavo adicionado.

En esta reforma se establece la procedencia del arraigo única y exclusivamente para delitos de delincuencia organizada, emitida por la autoridad judicial y a solicitud del Ministerio Público.

En la misma, se modificó la fracción XXI del artículo 73, en la que se establece como competencia exclusiva de la federación el legislar en materia de delincuencia organizada, quedando la facultad accesoria del arraigo como exclusiva de las autoridades federales, y su artículo décimo primero transitorio modifica temporalmente el alcance del arraigo hasta la entrada en vigor del sistema penal acusatorio federal, **posibilitando la emisión de órdenes de arraigo en casos distintos a los de delincuencia organizada, en un lugar específico y por un término más limitado, para permitirlo en delitos graves, en el domicilio del indiciado y hasta por un máximo de cuarenta días.**

Que no obstante lo anterior, el artículo Décimo Primero Transitorio en ningún momento modifica la competencia federal para emitir una orden de arraigo, ni permite que los ministerios públicos o jueces locales emitan estas órdenes.

La racionalidad del transitorio sólo se refiere a la entrada en vigor del sistema acusatorio a nivel federal, modificando las circunstancias materiales, de tiempo, modo y lugar para emitir la orden de arraigo, pero no modifica la competencia federal para hacer competentes a las autoridades locales para emitirla.

Que una orden de arraigo emitida por un juez local, solicitada por un ministerio público del fuero común, para el éxito de la investigación de un delito también local, no puede ser considerada constitucional, ya que ni el juez es autoridad competente para emitirla, ni el ministerio público para solicitarla, aun cuando el delito por el que se solicitó fuera considerado grave y en la Federación o en el Estado no haya entrado en vigor el sistema penal acusatorio².

Que pese al anterior criterio jurisprudencial, varias entidades federativas contemplaron en su legislación penal la figura del arraigo para delitos graves, lo que resulta a todas luces inconstitucional, amén de que con anterioridad la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya había declarado inconstitucionalidad de esta figura.

Que pese a lo anterior, la autoridad ejecutiva se ha empeñado a mantener el arraigo a toda costa sin importar que su aplicación signifique un grave atentado contra los derechos humanos.

Los Congresos locales por su parte, al reformar o adicionar sus ordenamientos jurídicos, incorporaron la figura de arraigo e invadieron la esfera competencial que tiene el Congreso de la Unión en esa materia.

La incompetencia de los Congresos locales para legislar en una materia reservada al Congreso de la Unión quebrantó por ende, el estado de derecho; los pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la inconstitucionalidad de las leyes locales que regulan esta figura así lo han demostrado.

El Constituyente Permanente en cuanto al artículo transitorio undécimo no aclaró si se trataba del Ministerio Público local o federal, ni especificó qué ley es la que debía aplicarse³, lo que motivo el abuso de esta figura en las entidades federativas.

El artículo 16 párrafo octavo de la norma suprema, ha sido el que más cuestionamientos ha tenido a nivel nacional e internacional.

En 2002, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Detenciones Arbitrarias concluyó que el arraigo representaba una forma de detención arbitraria debido a la insuficiencia de recursos judiciales; en 2008, organismos internacionales recomendaron a México su eliminación y en 2010 el Comité de Derechos Humana-

nos de la ONU manifestó su gran preocupación sobre la utilización del arraigo en la lucha contra el crimen organizado.

El Subcomité para la Prevención de la Tortura, tras haber visitado el Centro Nacional de Arraigo condenó la figura pues encontró que cerca de 50 por ciento de las personas detenidas bajo arraigo presentaban señas de tortura.

En 2012, el Comité Contra la Tortura reiteró su preocupación e instó a México a que “elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal”.

La Relatora Especial sobre la Independencia de Jueces y Abogados, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han hecho lo propio en el mismo sentido.

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia de la Cámara de Diputados⁴ en su Dictamen del 11 de diciembre de 2007 en cuanto a la figura del arraigo sostenían que era una propuesta novedosa que había que incorporar a la Constitución como medida de cautelar y la justificación se basaba en la creciente organización de la delincuencia e incluso transnacional.

A la figura del arraigo, la conceptualizaban como el hecho de privar de la libertad personal a un individuo, por orden judicial, durante un período determinado, a petición del ministerio público, durante la investigación preliminar o el proceso penal, a fin de evitar que el imputado se evada del lugar de la investigación o se oculte de la autoridad, o afecte a las personas involucradas en los hechos materia de la indagatoria.

Como sostener la presunción de inocencia que implica que no se declare la responsabilidad de la persona hasta en tanto no exista sentencia emitida por el juez de la causa frente a la figura del arraigo.

Consideramos que esta figura viola la garantía de libertad personal que establecen los artículos 16, 18, 19, 20, y 21 de nuestro Código Político de 1917, pues no obstante, que la averiguación no arroje datos que conduzcan a establecer que en el ilícito exista la probable responsabilidad penal de la persona, se ordena la pri-

vacación de su libertad personal por un determinado plazo sin que al efecto se justifique tal detención con un auto de formal prisión en el que se le den a conocer los pormenores del delito que se le imputa, ni la oportunidad de ofrecer pruebas para deslindar su responsabilidad.

Esta figura resulta contraria a los principios de un estado democrático de derecho y violatorio de los principios de legalidad, libertad personal, tránsito y presunción de inocencia contenido en la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos y Degradantes, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, entre otros.

Que además, se vulneran los artículos 1o. y 133 constitucionales, pues, los tratados, una vez, incorporados a la ley fundamental, las autoridades mexicanas quedan vinculadas a éstos y al cumplimiento de las disposiciones protectoras de los derechos humanos, consistentes en respetar, proteger, garantizar y promoverlos, de conformidad con los principios rectores de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por el que se deroga el párrafo octavo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se deroga, el párrafo octavo al artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...
...
...
...
...

...

(Se deroga)

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo Segundo. Se deroga el artículo Décimo Primero transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 para quedar como sigue:

Primero. a Décimo. ...

Décimo Primero. (Se Deroga)

Transitorio

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

Notas

1 Cfr. Reforma a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; 73, fracciones XXI y XXIII; artículo 115, fracción VII y la fracción XIII, del Apartado B, del numeral 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

2 Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Jurisprudencia, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo II, Tesis: 1a./J. 4/2015 (10a.), Página: 1226.

3 Cfr. Voto concurrente del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Meana en la Acción de Inconstitucionalidad 29/2012.

4 Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública, y con opinión de la Comisión de la Defensa Nacional de la Cámara de Senadores en su Dictamen del 8 de junio de 2008, coincidió con el de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 18 de noviembre de 2015.

Diputado Rodrigo Abdala Dartigues (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JOSÉ CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFlich Y MARÍA CANDELARIA OCHOA ÁVALOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Los suscritos, Clemente Castañeda Hoeflich y Candelaria Ochoa Ávalos, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 95 a 97, 99, 100 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el principio de paridad de género en la designación de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

I. En 1952, ante un mitin de 20 mil mujeres, el candidato presidencial Adolfo Ruiz Cortines prometió en su

discurso: “Si el voto nos favorece en los próximos comicios, nos proponemos iniciar ante las Cámaras las reformas legales necesarias para que la mujer disfrute de los mismos derechos políticos que el hombre”.

El 17 de octubre de 1953 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto en el que se anunciaba que las mujeres tendrían derecho a votar y ser votadas para puestos de elección popular, impulsándose así una de las primeras nociones en el país de la equidad de género y de los derechos políticos de la mujer.

Si bien la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 1o., último párrafo, que está prohibida cualquier tipo de discriminación motivada, entre otras cosas, por el género, y la misma Carta Magna señala en el artículo 4o. que el varón y la mujer son iguales ante la ley, en el país prevalecen prácticas que impiden a las mujeres el ejercicio pleno de su ciudadanía.

México está obligado a hacer valer los tratados internacionales en materia de derechos humanos, respetando su observancia y estricta vigilancia, y un ejemplo claro es la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, donde se establece que los Estados deberán evitar cualquier restricción basada en el sexo y adoptar las medidas adecuadas de carácter legislativo para la combatir la discriminación y la exclusión.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres refiere que el Estado debe asegurar y establecer la igualdad de oportunidades entre la mujer y el hombre. Fija lo siguiente en el artículo 2: “Son principios rectores de la presente Ley: la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

II. La presente iniciativa tiene por objetivo plasmar estos principios en la integración del Poder Judicial de la Federación, adecuando las disposiciones correspondientes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enfatizando que la paridad de género será un principio rector en los procesos de nombramientos respectivos.

Respecto a la diferencia de equidad de género y paridad de género. El principio de igualdad o equidad de género de jure o formal es la igualdad jurídica simple y

llana como establece el artículo 4o. de la Carta Magna, mientras que la paridad de género refiere a la idea del poder político concibiéndolo como un espacio que debe ser compartido entre hombres y mujeres como premisa de la condición humana universal y como principio de igualdad sustantiva (Instituto Nacional Electoral http://genero.ife.org.mx/docs_marco/27_MujeresTomaDecisiones.pdf).

México ha avanzado en los últimos años en el impulso de la paridad de género, prueba de ello fue la aprobación en el año 2014 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General de Partidos Políticos que establecen las nuevas condiciones en derechos políticos de las mujeres y siendo una obligación de los partidos políticos promover la paridad de género en todas sus candidaturas, permitiendo al Consejo General del Instituto Nacional Electoral rechazar el registro de las candidaturas que no respeten el principio de paridad de género.

De esta manera, los partidos políticos y las coaliciones deben observar el cumplimiento de la paridad vertical establecida en la Constitución y horizontal contenida en las jurisprudencias emitidas por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Este importante avance en la construcción de una vida pública sustentada en la paridad de género debe servir de precedente para impulsarlo en todas las esferas institucionales del Estado mexicano.

Sin embargo, el Poder Judicial se ha mantenido ajeno a esta dinámica de igualdad de derechos entre hombres y mujeres. El informe *Mujeres y hombres en México*, publicado en 2014 por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, arroja los siguientes datos respecto a la participación de hombres y mujeres en el Poder Judicial:

Distribución porcentual de las y los funcionarios del Poder Judicial de la Federación por puesto y sexo, 2014



Por lo que toca a funcionarios del Poder Judicial de la Federación, todos los titulares del Consejo de la Judicatura Federal son hombres, a su vez, en los demás órganos jurisdiccionales, la proporción es, en promedio, de 19 mujeres por 81 hombres.

Fuente: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
 En: www.te.gob.mx (16 de junio de 2014).
 Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 En: www.scjn.gob.mx (16 de junio de 2014).
 Consejo de la Judicatura Federal.
 En: www.cjf.gob.mx (16 de junio de 2014).

Es evidente la falta de paridad de género respecto a la asignación de cargos en el Poder Judicial de la Federación en todos sus niveles, incluidos ministros, magistrados, jueces de distrito y los demás que establece la Carta Magna.

III. Es importante destacar que la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres indica en el artículo 33 como uno de sus objetivos el “establecimiento de medidas para fortalecer el acceso de las mujeres al empleo y la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en las condiciones de trabajo entre mujeres y hombres”. De la misma manera, en el artículo 34 señala:

Para los efectos de lo previsto en el artículo anterior, las autoridades correspondientes garantizarán el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito del empleo, así? como el derecho fundamental a la no discriminación de aquellas en las ofertas laborales, en la formación y promoción profesional, en las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas, y en la afiliación y participación en las organizaciones sindicales, empresariales o en cualquier organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta [...]

Por su parte, el artículo 36 de dicha ley señala que las autoridades del Estado deberán realizar las acciones necesarias para “**fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial**”.

Finalmente, vale la pena mencionar que en el Diario Oficial de la Federación en el año 2013 es publicado el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, donde se manifiesta de manera explícita como uno de los objetivos estratégicos del Estado mexicano “**impulsar la paridad en la asignación de puestos directivos en el Poder Judicial**”, así como “desarrollar y promover medidas y acciones a favor de la paridad en los cargos del Poder Judicial”.

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

Decreto que reforma los artículos 95 a 97, 99, 100 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el principio de paridad de género en la designación de servidores públicos del Poder Judicial de la Federación

Único. Se **reforman** el último párrafo del artículo 95, el primer párrafo del artículo 96, el primer párrafo del artículo 97, el undécimo párrafo del artículo 99, el tercer párrafo del artículo 100 y el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 95. [...]

I. a VI. [...]

Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre las personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica, **debiéndose procurar el principio de paridad de género.**

Artículo 96. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente de la República someterá? una terna a consideración del Senado, **adecuándose al principio de paridad de género**, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará? al ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará? por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará? el cargo de ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

Artículo 97. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley **y con base en el principio de paridad de género.** Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Artículo 99. [...]

[...]

[...]

[...]

I. a X. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Los magistrados electorales que integren las salas superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada **y respetando el principio de paridad de género**, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

[...]

[...]

[...]

Artículo 100. [...]

[...]

Todos los consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, en el caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial. **En su integración se respetará el principio de paridad de género.**

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Artículo 105. El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carácter jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación se harán mediante el sistema de carrera judicial a que se refiere el presente título, la cual se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, **paridad de género**, independencia y antigüedad, en su caso.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con 90 días, a partir de la publicación del presente decreto, para reformar la legislación aplicable, en cumplimiento de las presentes disposiciones.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 18 de noviembre de 2015.

Diputados: Clemente Castañeda Hoeflich, Candelaria Ochoa Ávalos (rúbrica).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Los que suscriben, Luis Alfredo Valles Mendoza, Soralla Bañuelos de la Torre, Angélica Reyes Ávila, Manuel Alexander Zetina Aguiluz, Carmen Victoria Campa Amaral, María Eugenia Bedolla Ocampo, Karina Sánchez Ruiz, José Bernardo Quezada Salas, Ángel García Yáñez, Francisco Javier Pinto Torres y Mariano Lara Salazar, integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 30., primer párrafo, fracciones III y VI, y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el siguiente

Planteamiento del problema

En una democracia plena, es deber del Estado establecer políticas públicas que contribuyan a que los niños se desarrollen adecuadamente en sus primeros años de vida, la infancia actual y futura es el máspreciado bien nacional.

El país requiere políticas públicas que impulsen con bases sólidas el desarrollo sustentable e incluyente; la

educación es la única vía hacia la construcción de una sociedad justa y equitativa; sólo fortaleciendo e impulsando la calidad en el sistema educativo, generaremos las fortalezas en y competencias que nos permitan integrarnos en condiciones de igualdad a la globalización imperante.

Por otra parte, la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas es el tratado de derechos humanos con mayor ratificación del orbe, y ha sido firmado por 194 países, el enfoque actual de la convención reconoce a los infantes como individuos con derechos legales iguales ante cualquier ley o política y por tanto se les reconoce una identidad legal y un conjunto de intereses diferentes de los de sus padres, por tanto el bienestar de los niños no es solo responsabilidad de la familia se requiere protección y tutela de derechos y se les considera cada vez más como una responsabilidad del Estado, que interviene en su educación, su salud y su crianza a fin de mejorar el bienestar nacional mediante la formación de sus futuros ciudadanos.

Actualmente, en los países más desarrollados se reconocen los efectos positivos que se logran mediante la implementación de políticas públicas que permiten el impulso y cuidado de la primera infancia, que al accionar contribuyen en el mediano y largo plazos a la formación de mejores ciudadanos.

Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE),¹ a la cual México pertenece, la educación infantil se asocia con un mejor rendimiento escolar posterior. Los estudiantes de quince años que han participado en educación infantil durante al menos un año tienen un rendimiento mejor en la encuesta del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE que los que no lo hicieron, incluso después de tener en consideración sus entornos socioeconómicos. En Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Islandia, Italia, Noruega, Reino Unido y Suecia, más de 90 por ciento de los niños de 3 años están escolarizados en educación infantil.

De acuerdo con investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “los niños pobres conocen menos palabras que los más ricos, y que los niños en América Latina conocen menos palabras que los de los países más desarrollados. La consecuencia de todo

ello es que muchos –demasiados– niños y niñas de la región sencillamente no están preparados cuando comienzan la escuela”.²

Sobre la atención de la primera infancia, el BID señala: “El bienestar de los niños es el resultado de un proceso acumulativo y no lineal del desarrollo infantil que abarca cuatro grandes ámbitos: desarrollo físico, lenguaje/comunicación, destrezas cognitivas y habilidades socioemocionales, señalando que este proceso no se genera por sí solo, sino que es moldeado por las experiencias que los niños acumulan en el hogar, en los jardines de cuidado infantil y en la escuela. Los padres, los parientes, otros cuidadores, los maestros y los gobiernos tienen un rol que desempeñar en el modo en que esas experiencias se configuran”.

Según el informe³ 2015 de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el apoyo al desarrollo de los niños en las etapas más tempranas tienen enormes repercusiones y propicia la obtención de mejores resultados educativos y sociales. Los principales beneficios económicos de la inversión en educación yacen actualmente en la etapa de la primera infancia.

En el mismo informe, la UNESCO refiere que el hecho de que las comunidades menos favorecidas, en particular en los países más pobres, salgan aún más beneficiadas es un argumento suplementario esencial para invertir masivamente en educación inicial, señalando que la construcción de cimientos más sólidos puede redundar en una mayor equidad social y económica.

De igual forma, la OCDE señala que escolarizar a los niños en educación infantil también puede mitigar las desigualdades sociales y fomentar mejores resultados de los estudiantes en general. Muchas de las desigualdades que se encuentran en los sistemas educativos ya son evidentes cuando los estudiantes acceden a la escolarización formal y persisten a medida que van avanzando en el sistema educativo. Como las desigualdades tienden a crecer cuando la escolarización no es obligatoria, una entrada más temprana en el sistema escolar puede reducir esas desigualdades. Además, la educación preescolar contribuye a preparar a los estudiantes para acceder a la escolarización formal y tener éxito en ella.

Respecto al sistema educativo, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) señala que es fundamental que México sea un país que provea una educación de calidad para que potencie el desarrollo de las capacidades y habilidades integrales de cada ciudadano, en los ámbitos intelectual, afectivo, artístico y deportivo, al tiempo que inculque los valores por los cuales se defiende la dignidad personal y la de los otros.

E indica el PND que el sistema educativo debe perfeccionarse para estar a la altura de las necesidades que un mundo globalizado demanda. México ha mostrado avances en los resultados de las pruebas estandarizadas de logro académico, como el PISA. Sin embargo, seguimos estando en los últimos lugares en comparación con los demás países de la OCDE. Lo anterior es una preocupación latente de la población: 29 por ciento de los participantes en la consulta ciudadana mencionó que una de las prioridades de la presente administración debe ser mejorar el sistema educativo.

En el Plan Sectorial de Educación 2013-2018, se establece que el esfuerzo desplegado para elevar la calidad de la educación en todos los tipos y modalidades debe ir acompañado por principios de equidad y de inclusión. El Estado debe comprometer mayores recursos y esfuerzos donde más se requieren, entendiendo que el carácter compensatorio del quehacer público demanda mayor atención para la población más vulnerable. Este programa pone especial énfasis en generar las situaciones y construir los contextos que permitan el acceso al sistema educativo de la población en condiciones de vulnerabilidad, especialmente, de los pueblos indígenas y las personas con discapacidad.

Asimismo, reconoce que para el desarrollo pleno del potencial de los individuos y, en consecuencia, de la nación, es de vital importancia ofrecer experiencias formativas de alta calidad desde el inicio de la vida, de modo que se propone impulsar la educación inicial con vigor.

Sin embargo, el mismo documento rector del sistema educativo, en su diagnóstico señala: “A pesar de los profundos efectos de la educación inicial en el desarrollo físico, intelectual y emocional de las personas, el país no cuenta con una política nacional en la materia”. Esta política habrá de prever la revisión de instrumentos normativos y nuevos esquemas de apoyo

pedagógico y de trabajo con los padres de familia, fundamentalmente.

Respecto de la equidad, la inclusión y la cobertura del sistema educativo nacional, el Unicef puntualiza que “la realidad de fuertes disparidades y exclusión social del país se refleja todavía en niveles desiguales de cobertura en educación primaria, con brechas importantes en el nivel preescolar y fundamentalmente en la secundaria y en la media superior, donde una proporción significativa de los sectores pobres o más vulnerables no accede y muchos de los que ingresan no pueden concluir. Asimismo, existe desigualdad en la oferta del servicio que se brinda en las diferentes entidades federativas, en zonas rurales y urbanas, así como en escuelas privadas, públicas y al interior de estas últimas: escuelas generales, indígenas, educación comunitaria y educación para migrantes” (Unicef, 2014).

Los magros resultados que obtienen nuestros educandos en las pruebas internacionales demuestran los graves retrasos en áreas críticas de la formación como lo son el lenguaje y las capacidades cognoscitivas, sin embargo, lo que evaluamos son los efectos, las causas que originan dichos resultados tienen origen en los primeros cinco años de vida, nuestra población en ese rango de edad no reciben la estimulación requerida para asegurar el desarrollo de habilidades necesarias para potenciar su desempeño en el sistema educativo.

En el país, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) plantea la atención de nuestra primera infancia de la siguiente manera: “A excepción de los niños de 6 a 11 años, el derecho de asistir a la escuela entre los niños de 3 a 5 y de 12 a 17 años aún no se ejerce totalmente en México. Su cumplimiento es desigual por edades y por entidades federativas, siendo patente que el ejercicio de este derecho está asociado a las condiciones sociales, étnicas, económicas y de ubicación de residencia de los niños”.

Para el INEE, la educación inicial se define como una modalidad no escolarizada⁴ y está diseñada para atender a niños menores de 6 años de edad con el propósito de favorecer su desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social. También se orienta a los padres de familia o tutores para la educación de sus hijas, hijos o pupilos, en su informe 2013 reportó la atención de 709,094 alumnos en un rango de edad entre (0 a 2 años) por atender de 6 millones 635 mil 196,⁵ lo cual

significa que se atendió sólo a 10.7 por ciento del total idóneo.

A la luz de las recomendaciones e investigaciones citadas, es prioritario para la LXIII Legislatura establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la obligatoriedad de la educación inicial, responsabilizando al Estado para que se integre al sistema educativo dicho nivel con la atención de la calidad, la equidad y la cobertura que permitan un mejor desarrollo de nuestra sociedad, potenciar el bienestar infantil y atender la construcción de un México próspero.

Exposición de Motivos

La circunstancia que origina el intenso flujo de productos, procesos y mercados actual, requiere un nuevo modelo de educación que considere los nuevos paradigmas sobre la escuela y el proceso de enseñanza-aprendizaje, nuestro país, requiere fortalecer el marco jurídico e institucional que permita potenciar las capacidades del educando, desde la primera infancia, dentro de su permanencia y desarrollo en el sistema educativo nacional.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adopta en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual establece que “toda persona tiene derecho a la educación” y señala a la educación como un derecho humano fundamental, el cual tiene como objetivo el pleno desarrollo de la personalidad humana, el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz”.

De igual forma, en la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y ratificada por 191 países hasta la fecha, se reconoce “el derecho del niño a la educación a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho”. Asimismo, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, adoptada en 1990 en Jomtien, Tailandia, proclama que “cada persona niño, joven o adulto deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus nece-

sidades básicas de aprendizaje”, estableciendo de esta forma, una visión ampliada de la educación que abarca más allá del aprendizaje escolarizado e implica “toda la serie de actividades educativas que tienen lugar en distintos marcos y están encaminadas a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje” (UNESCO, 1999). Además, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos supuso una nueva visión de la educación básica, considerando que ésta comienza con el nacimiento, y no con el inicio de la educación primaria, e incluyó el cuidado y la educación de la primera infancia en las necesidades básicas de aprendizaje.

Con esta visión, la UNESCO define la atención integral de la primera infancia como

El conjunto de acciones coordinadas que pretenden satisfacer tanto las necesidades esenciales para preservar la vida, como aquellas que tienen relación con su desarrollo integral y necesidades básicas de aprendizaje, en función de sus características, necesidades e intereses.

El Unicef ha reconocido “que desde el nacimiento hasta los tres años, germinan en todos las semillas de la individualidad humana y de la nacionalidad. En ese período se multiplican vertiginosamente las sinapsis, y se establecen las pautas que da la vida. En esos 36 meses asombrosos se produce el desarrollo del cerebro los educandos adquieren la capacidad de pensar, hablar, aprender y razonar. Ésas son las bases y las conductas sociales que tendrán cuando se convierten en adultos”. Por lo anterior, el Unicef sostiene que se debería prestar atención a un buen principio de vida.

En cuanto a lo descrito por las investigaciones en neurología y psicología cognitiva se muestran evidencias irrefutables sobre la importancia de los estímulos en la primera infancia, ya que es durante los primeros años de la vida, particularmente los primeros 2 años, cuando unos 100 mil millones de células cerebrales del niño al nacer forman billones de conexiones. Si bien los genes determinan alguna parte de estas conexiones, los estímulos que el niño recibe de su entorno influyen de modo determinante en su desarrollo posterior, tanto físico como psicosocial y cognoscitivo, si bien la educación inicial ha de fomentar el desarrollo integral y aprendizaje de niños y niñas, uno de sus objetivos es prepararlos para la siguiente etapa educativa.

Por otro lado, diversos estudios demuestran que los estímulos positivos como la experiencia de la educación preescolar de alta calidad, tienen efectos significativamente positivos en el rendimiento académico posterior, en las oportunidades de empleo y en una mayor productividad, lo cual puede contribuir de manera eficaz a compensar las situaciones de desventaja y reducir las desigualdades socioeconómicas.

El BID refiere que los programas para la primera infancia conllevan dos grandes beneficios potenciales. En primer lugar, pueden mejorar el desarrollo de los niños y generar incrementos de por vida en la productividad. Estos programas inciden de manera positiva en la productividad, sobre todo mediante el desarrollo cognitivo y de otro tipo de habilidades –las que a su vez expanden los logros académicos y escolares en la infancia tardía y en la adolescencia–, lo cual genera aumentos en la productividad y en los ingresos en la edad adulta.

La estructura socioeconómica inequitativa interactúa con la desigualdad en la participación en la educación, creando un círculo vicioso que mantiene o empeora la brecha entre ricos y pobres. La población adulta latinoamericana logra obtener 6.3 años de escolaridad en promedio. Sin embargo, el 10 por ciento proveniente de hogares de mayores ingresos alcanza 11.4 años mientras que el 10 por ciento más pobre, sólo 3.1 años. Es decir, los más ricos obtienen una educación 3.7 veces más extensa que la de los pobres. El bajo nivel educacional de una gran parte de la población latinoamericana es preocupante, si se considera el análisis de la Cepal que señala que en la región es fundamental completar el ciclo secundario y cursar como mínimo 12 años para acceder al bienestar económico (Cepal, 1998).

El círculo vicioso de la pobreza se mantiene si los padres pobres con bajo perfil educativo tienen numerosos hijos, pero insuficientes recursos y conocimientos para satisfacer las necesidades de éstos o educarlos a nivel deseable; los niños que crecen en esta situación de desventaja logran un menor desarrollo cognoscitivo y socioafectivo, por lo que enfrentan dificultades académicas o interpersonales en la escuela, repiten grados o abandonan la escuela; debido al bajo nivel educativo, tienen dificultad de conseguir un empleo bien remunerado y suelen tener numerosos hijos y precozmente.

El acceso a los programas de la primera infancia puede traer aparejados otros beneficios de largo plazo para los niños, dado que influirán en sus decisiones como adultos para involucrarse en actividades delictivas, en los deberes cívicos o en la formación de una familia.

Cuando los estímulos que los niños y niñas reciben en esta etapa son negativos, afectados por la violencia, pobreza, desnutrición o falta de protección o afecto, se aumenta el riesgo de presentar problemas en el desarrollo y bienestar físico, bajo desempeño escolar y laboral, problemas psicológicos y mentales, y conductas antisociales.

Por tanto, es necesario emprender el camino para crear un sistema educativo nacional más incluyente, justo y que asegure la igualdad de oportunidades para todos, en nuestro país, la obligatoriedad a nivel federal para los distintos niveles de la educación en México se ha establecido gradualmente: en 1967, para la educación primaria, en 1993, para la secundaria, en 2004, se estableció para la educación preescolar y en 2012, para la educación media superior.

La voluntad política es esencial para movilizar los recursos financieros públicos, que poco se invierten en la actualidad en la educación inicial en comparación con otros niveles educativos, destinar recursos a la primera infancia quizá sea una de las mejores inversiones que un gobierno puede hacer. Para empezar, cuanto más temprano invierta un gobierno en un niño, más prolongado será el horizonte que el país tiene para cosechar los beneficios.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece que “para garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo deben ampliarse las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población. Esto requiere incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad, así como crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles”.

Asimismo, el PND señala que “la población de menores ingresos en ocasiones tiene menos posibilidades de acceder a una educación de calidad y concluir de manera satisfactoria sus estudios. Como existen aún defi-

ciencias en la aplicación de políticas de equidad y calidad, es urgente reducir las brechas de acceso a la educación, la cultura y el conocimiento, a través de una amplia perspectiva de inclusión que erradique toda forma de discriminación por condición física, social, étnica, de género, de creencias u orientación sexual”.

En su orientación conceptual, el mismo PND establece: “El futuro de México depende en gran medida de lo que hagamos hoy por la educación de nuestra niñez y juventud. Por tanto, es fundamental que la nación dirija sus esfuerzos para transitar hacia una sociedad del conocimiento. Esto implica basar nuestro futuro en el aprovechamiento intensivo de nuestra capacidad intelectual. En este sentido, un México con Educación de Calidad propone implantar políticas de Estado que garanticen el derecho a la educación de calidad para todos, fortalezcan la articulación entre niveles educativos y los vinculen con el quehacer científico, el desarrollo tecnológico y el sector productivo, con el fin de generar un capital humano de calidad que detone la innovación nacional”.

La presente iniciativa propone lograr que la educación sea una política de Estado, que se caracterice por atender a la población de forma justa, equitativa y con calidad, que trascienda a los periodos señalados para las administraciones federales con una visión articuladora de todas las etapas de formación de su sociedad para alcanzar en pleno a las aspiraciones democráticas dictadas en su Constitución.

Fundamento legal

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 76, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 3o., primer párrafo, fracciones III y VI; y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los artículos 3o., primer párrafo, fracciones III y VI; y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación **inicial**, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

...

...

I. y II. ...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos...

IV. y V. ...

VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán

a) y b) ...

VII. y VIII. ...

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación **inicial**, preescolar, primaria, secundaria, media superior y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

II. a IV. ...

Transitorios

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

Segundo. La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes para iniciar un proceso tendiente a la revisión de los planes, programas y materiales de estudio, para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los nuevos programas de estudio de la educación inicial.

Tercero. La educación inicial será obligatoria para todos en los siguientes plazos: a partir del ciclo 2016-2017, de manera gradual, hasta universalizar en todo el país el servicio para el ciclo 2020-2021.

Cuarto. Los presupuestos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales incluirán los recursos necesarios para la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación inicial; con sus correspondientes programas de formación profesional del personal docente así como de dotación de materiales de estudio gratuito para maestros y alumnos. Para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del servicio de educación inicial, las autoridades educativas federales, en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que se requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los aspirantes a los servicios de educación inicial.

Quinto. Los gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el federal convenios de colaboración que les permitan cumplir con la obligatoriedad de la educación inicial en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Sexto. Al entrar en vigor el presente decreto deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley General de Educación y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Notas

1 *Panorama de la educación*, OCDE, Fundación Santillana, sin lugar, 2014.

2 *Los primeros años el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, editado por Samuel Berlinski, Norbert Schady, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

3 *La educación para todos, 2000-2015: logros y desafíos*, UNESCO, 2015.

4 **Modalidad no escolarizada:** Son los servicios educativos destinados a poblaciones con características específicas que requieren de una atención diferente, especializada o flexible. Este conjunto de servicios también se denomina servicios extraescolares y comprende la educación inicial, la educación especial, los sistemas abiertos o semiescolarizados, la educación para adultos y la educación extraescolar indígena.

5 *Panorama educativo de México 2013*, INEE, página 73.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 18 de noviembre de 2015.

Diputados: Luis Alfredo Valles Mendoza (rúbrica), Soralla Bañuelos de la Torre, Angélica Reyes Ávila, Manuel Alexander Zetina Aguiluz, Carmen Victoria Campa Amaral, María Eugenia Bedolla Ocampo, Karina Sánchez Ruiz, José Bernardo Quezada Salas, Ángel García Yáñez, Francisco Javier Pinto Torres, Mariano Lara Salazar.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA IVONNE ARACELLY ORTEGA PACHECO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Ivonne Aracely Ortega Pacheco, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6o., numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un inciso D) al

artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para crear el Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Asegurar condiciones para el mantenimiento de las relaciones sociales es una función básica del Estado.

La teoría política clásica explica cómo, en la búsqueda de bienes que sólo podrían generarse en asociación, los seres humanos transitamos del estado de naturaleza al estado político, proceso que se consolida con la formación de Estados nacionales.

Los miembros de la comunidad política: los ciudadanos, aceptan límites a sus libertades y hacer contribuciones a la sociedad para generar a cambio, un estado de certidumbre, dentro del cual, la seguridad es una garantía fundamental.

En el acuerdo constitutivo que da origen al Estado, el gobierno, por ser la parte que ostenta el poder sobre el aparato ejecutivo, asume la responsabilidad de la función de seguridad pública, consistente básicamente en proteger la integridad, la vida y los bienes de los ciudadanos.

En este sentido, la constitución y adecuado funcionamiento de los sistemas de seguridad pública y de justicia se ubican entre los principales objetivos del régimen político y guardan una relación muy estrecha con las bases de legitimidad de los gobiernos.

Si bien es cierto que, desde los orígenes del Estado nación, las funciones para el cumplimiento de este objetivo han sido tareas arduas, actualmente, la complejidad que caracteriza a las sociedades contemporáneas, las convierte en un enorme reto.

En el caso particular de nuestro país, es preciso reconocer que, la persistencia de problemas no superados y la emergencia de nuevas amenazas a la seguridad constituyen, junto con los asuntos económicos, la principal preocupación de los ciudadanos y el mayor desafío gubernamental.

Antecedentes de la política en materia de seguridad en México

En el primer decenio del siglo XXI, el crecimiento de la inseguridad pública adquirió dimensiones inéditas.

La administración del gobierno de la República de 2006 a 2012 convirtió a la seguridad en el tema principal de su gobierno. Se trazaron líneas de acción con grandes ambiciones, algunas incluso con proyección transexenal, tales como México Visión 2030, orientada a los ámbitos de seguridad y justicia, economía, política social, democracia y medio ambiente.

El primero de los cinco ejes en que se estructuró el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 fue “Estado de derecho y seguridad”. A fin de darle cumplimiento, se formuló el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2008-2012 y el Programa Sectorial de Seguridad Pública. El 7 de marzo de 2007 se presentó la Estrategia Integral de Prevención del Delito y Combate a la Delincuencia.

De esta manera, se configuró una política de seguridad que demostró una clara orientación hacia la expansión de los agentes punitivos.

La revisión del estado de la cuestión en la materia al final de ese sexenio, revela que los resultados fueron, al menos, insuficientes.

El panorama en 2012 perfilaba un enorme desafío: abatir el incremento de la incidencia delictiva, especialmente de delitos de alto impacto, reconstruir la confianza ciudadana en las instituciones y atender los asuntos relegados que entonces emergieron con apremiante urgencia, tales como la atención, protección y tratamiento de las víctimas del delito y las quejas y denuncias por violaciones a derechos humanos por parte de elementos de las policías y militares.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la presente administración trazó, como el primero de sus objetivos, alcanzar un México en Paz: que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población; donde se recobren el orden, la seguridad y la justicia y se haga de la nuestra, una nación tranquila, en la que se respeten cabalmente los derechos humanos.

En este documento, se reconoció que en los últimos lustros se registró un inusitado crecimiento en el número de delitos de alto impacto, se fortalecieron las or-

ganizaciones criminales encargadas del trasiego de drogas, las corporaciones policiales quedaron poco estructuradas, capacitadas y profesionalizadas, lo cual propició el fortalecimiento y la penetración de las organizaciones criminales en algunas regiones del país.

Se señaló que en años recientes, la estrategia contra la delincuencia organizada tuvo como pilares el combate frontal, así como la aprehensión y eventual extradición de líderes de las principales organizaciones delictivas, lo cual generó vacíos de poder en la delincuencia organizada que detonaron luchas violentas por el control territorial en importantes ciudades del país, con el consecuente incremento en los niveles de violencia, y deterioro de la percepción ciudadana sobre su seguridad y la eficacia de la estrategia misma.

Se reportó que, de acuerdo con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), entre 2007 y 2012 las denuncias por homicidio doloso se duplicaron, al pasar de 10,253 a 20,548, igualmente las denuncias por extorsión, al pasar de 3,123 a 6,045, y las denuncias por secuestro prácticamente se triplicaron, al pasar de 438 en 2007 a 1,268 en 2012.¹ Asimismo, se incrementaron las situaciones de riesgo para la sociedad, tales como enfrentamientos entre grupos delictivos y exhibición explícita de la violencia.²

En lo que respecta a los delitos que afectan el patrimonio de las personas: robo a transeúnte, robo a casa habitación, robo a negocio y robo de vehículos, en conjunto, al inicio de la presente administración representaban en el 30% del total de delitos del fuero común y mostraban un incremento del 27% de 2006 a 2012; con un aumento del 30% en los cometidos con violencia.

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012, se estimó que en 2011 el 58% de la población de 18 años y más consideró a la inseguridad como su principal preocupación.

Bajo estas consideraciones, el plan general de acción propuesto para alcanzar Un México en Paz, se enfocó a combatir los delitos que más afectan a la población trabajando en dos planos complementarios: el de la prevención social de la violencia y el de la contención

del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas, bajo los principios rectores de planeación, prevención, protección y respeto a los derechos humanos; coordinación; transformación institucional; evaluación y retroalimentación.

Bajo esa lógica, se publicaron los programas Sectorial de Gobernación 2013-2018 y Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, con la definición de las estrategias de la nueva política pública que enfatiza la prevención del delito, privilegia la recopilación y el uso de inteligencia, así como la coordinación entre autoridades mediante esquemas regionales y focalizados.³

Resultados de la presente administración en el primer trienio

Entre los resultados más destacados del Tercer Informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, remitido por la Presidencia de la República al Congreso de la Unión el 1º de septiembre de 2015, en materia de seguridad pública se destaca que:

Con la unión de esfuerzos con las entidades federativas, la violencia está disminuyendo: Durante 2014 la incidencia delictiva total disminuyó 6.7% respecto a 2012, al pasar de 1,704,915 a 1,590,331 delitos. Los homicidios dolosos registrados disminuyeron en 28%; los secuestros en 1.6%, la extorsión 20.7% y el número total de robos en 13.6% respecto a 2012, en este último delito destacan las reducciones del robo a transeúnte 26.1%, a casa habitación 14.5% y de vehículo 21.2 por ciento.

De acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2014, la Tasa de Incidencia Delictiva Total del Fuero Común, por cada 100 mil habitantes, fue de mil 328, la segunda más baja en los últimos 17 años.

En el periodo que va del 1 de septiembre de 2014 al 31 de julio de 2015, la incidencia delictiva total del fuero común disminuyó 7.2% respecto al mismo periodo anterior, al pasar de 1,491,737 a 1,384,401 delitos. En el mismo periodo, los homicidios dolosos disminuyeron en 3.5%; los secuestros en 31.4%, la extorsión 27.1% y el número total de robos en 11.3%, de este último destacan las reducciones en robo a transeúnte en 14.7%, a casa habitación en 13.8% y de vehículo en 8.9% por ciento.

En 2014 se registraron 16.4 homicidios por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, esto representa una caída del 25.9% respecto a 2012, cuando se registró una tasa de 22.1 homicidios por cada 100 mil habitantes.

Resultado del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD), logró que en los municipios con más de 100 mil habitantes atendidos disminuyera en 35% en la tasa de homicidios dolosos; en comparación, en los municipios de más de 100 mil habitantes que no son atendidos por el Programa, la reducción fue de 9% y la reducción reportada a nivel nacional, fue de 29.6%, para el mismo periodo de comparación.

Datos de alerta sobre otros aspectos que impactan en la seguridad

Sin escatimar los resultados alcanzados por la presente administración en la materia, es preciso reconocer que el estado de la cuestión actual no satisface las expectativas ni las demandas de los ciudadanos. Algunos datos indicativos son los siguientes:

En el marco del Día Internacional de la Juventud, se dio a conocer que según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las dos principales causas de muerte entre los jóvenes del país son las agresiones y los accidentes de transporte. En hombres de 15 a 19 años de edad las agresiones ocupan el 37.2% y en mujeres 21.7%.

En lo que respecta al tema de la percepción ciudadana, de acuerdo con el seguimiento que hacen diarios nacionales⁴ “5 de cada 10 mexicanos —56%— considera que desde el inicio del actual gobierno la percepción de la violencia relacionada con el narcotráfico ha aumentado, (...) porcentaje [que] se mantuvo constante en las últimas dos mediciones, correspondientes a noviembre de 2014 y a febrero del presente año.”

En los meses más recientes la percepción ciudadana acerca de quién lleva la delantera el combate al narcotráfico ha cambiado de manera negativa con respecto del gobierno:

“Al ser cuestionados sobre quién está ganando la guerra contra el narcotráfico, 72% de los entrevistados aseguró que los narcotraficantes, 26 puntos porcentuales por arriba de la última medición hecha en

junio de 2014, en la cual 46% de los encuestados decían que iban ganando los criminales.

Sólo 13% dijo que el gobierno lleva la delantera en la lucha contra el narcotráfico, lo que implica una disminución de 16 puntos porcentuales en relación con lo registrado en junio de 2014, cuando 29% afirmaba que iba ganando el gobierno.”

Asimismo, sucede con el resultado en términos de la calificación general sobre la estrategia del gobierno:

“Al preguntarles si la actual estrategia de combate al crimen organizado ha mejorado o empeorado la seguridad en el país, 56% de los encuestados afirmó que el país es menos seguro y sólo 17% expresó que la acciones emprendidas han vuelto al país un lugar más seguro.⁵

El dato actual en el que 56% tiene una percepción sobre la violencia generada por los cárteles de la droga se acerca a los máximos niveles de rechazo a la estrategia de combate al narcotráfico implementada por Calderón Hinojosa, pues en 2011, 57% de los encuestados afirmó que esta estrategia hacía a México menos seguro.”

De acuerdo con la última actualización del Índice Delictivo de CIDAC: 8 Delitos Primero, publicada este año, la percepción de inseguridad se ha incrementado significativamente y actualmente el 73% de la población considera que su entidad es insegura:

“En comparación con el 69.5% de los ciudadanos que decían sentirse inseguros en su entidad en 2010, estamos hablando de una propensión notoria a la alza.”⁶

De acuerdo con los datos presentados en el Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2015, publicado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), con un corte informativo al 20 de septiembre de 2015, se refiere que en agosto de este año se contabilizaron mil 704 víctimas de homicidio doloso; la mayor cifra registrada desde enero que se publica este reporte específico sobre víctimas.⁷

En los primeros ocho meses del año, se acumulan 12 mil 319 víctimas de homicidio doloso —un promedio

de 51.3 víctimas al día—, cifra superior en 4.64% a la del mismo periodo de 2014: 11 mil 772 víctimas.

Al contrario de lo que sucede con el homicidio doloso, en materia de secuestro y extorsión, las cifras muestran disminución: Por lo que hace a secuestro, en agosto se registró la cifra más baja (77 víctimas) y se muestra una reducción en el acumulado de los primeros ocho meses del año con respecto de 2014 (377 víctimas): 38% menos. En cuanto a las víctimas de extorsión, hasta agosto de 2015 se registra un total de 3 mil 620 personas; 19% menos que en 2014, cuando se contabilizaron 4 mil 461 víctimas.

Por otra parte, si observamos las cifras de incidencia delictiva del fuero común de 2016 a 2014,⁸ tomando en cuenta los totales de los delitos de robo, lesiones, homicidio y violación, tenemos que con excepción del delito de robo (que alcanza una variación de 10.67 por ciento), las disminuciones que se registran a partir del periodo 2011 a 2012 tienen diferencias porcentuales muy bajas, del orden de 2.58 y hasta 8.69 puntos. (Ver Anexo 1. Datos de los informes de Incidencia Delictiva del Fuero Común del Secretariado Ejecutivo del SNSP)

Se tiene en cuenta también que en 2014 y 2015 hubieron importantes sucesos de coyuntura que impactaron fuertemente en el debate sobre seguridad pública y procuración de justicia en nuestro país, tanto a nivel nacional como internacional, mismos que condujeron a la formulación y anuncio, por parte del Ejecutivo federal de nuevas acciones para mejorar la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho en el país.

Bajo estas consideraciones, es necesario aceptar que los resultados que hay, no son los deseados, ni los esperados; reconocer que siguen siendo insuficientes a la luz de la demanda ciudadana y que es preciso plantear soluciones que abonen a la resolución de fondo.

Resulta incontrovertible, que aunque se han destinado importantísimos esfuerzos y recursos para la atención de los problemas de seguridad pública, su persistencia hace necesario cuestionar la eficacia de los resultados y los mecanismos que se están implementando para evaluarlos.

Lo que proponemos con esta iniciativa de reforma es abordar el problema, precisamente desde la vertiente de la evaluación.

La importancia de la evaluación como un mecanismo indispensable para la gestión en materia de seguridad.

Evaluación de políticas públicas en el mundo

Recuperamos contenido de la notable investigación de García Huitrón⁹ expuesta en *La política de seguridad en México, Evaluación y reflexiones desde la Criminología crítica (2006-2012)*:

“Según Rossi y Freeman, si bien los esfuerzos ocurrieron en la década de 1930 en Estados Unidos con algunas tentativas para evaluar programas de alfabetización y formación profesional, así como de reducción de mortalidad y morbilidad, no fue sino hasta la década de 1960 cuando este tipo de prácticas alcanzó su consolidación.

De acuerdo con Eric Furubo y Ray Rist, en su *Atlas Internacional de Evaluación*, en la historia de la evaluación de políticas públicas podemos verificar tres periodos principales: el primero durante el periodo 1960-1970, con gran auge en Estados Unidos, (...)

El segundo periodo (...) entre 1970 y 1980; en ese tiempo la evaluación tuvo una suerte de expansión hacia otros sistemas políticos de distintas naciones como Canadá, Dinamarca, Francia, Holanda, Noruega, Suiza, entre otros. (...)

Finalmente, el último periodo comprendido desde 1985 a la fecha, si bien representa una etapa de consolidación, principalmente a partir de la creación de la División de Evaluación de Programas y Metodologías dentro de la Oficina General de Cuentas (GAO, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos, es en este último cuarto de siglo cuando en los países en desarrollo, principalmente de América Latina, se comienzan a incluir políticas y programas de evaluación dentro de la agenda de los gobiernos, básicamente como consecuencia de que varios de sus expertos en administración pública fueron enviados a Estados Unidos o a Europa para profesionalizarse y capacitarse en el tema.”¹⁰

El autor observa que esta evolución comporta sesgos importantes: por una parte la evaluación se ha centrado en una labor fiscalizadora, de ingresos y egresos, de control del presupuesto con base en resultados de pro-

yectos o programas de determinada política; y, por otra, se observa una marcada preocupación por las políticas sociales, por lo que, cuando se habla de evaluación de las políticas públicas, a menudo suele pensarse solamente en la política de corte social.

Actualmente, siguiendo la conceptualización formulada por el Banco Interamericano de Desarrollo, se observa que:

“... [la evaluación] comienza a evolucionar de una actividad en su mayor parte ex post para convertirse en una herramienta utilizada cada vez con más frecuencia para fines de monitoreo. La meta de la evaluación básicamente ha pasado de la auditoría y culpabilidad a la meta actual del entendimiento y el aprendizaje en función de experiencias adquiridas.”¹¹

Los ejercicios de evaluación de las políticas de seguridad en el ámbito internacional se han orientado principalmente a la política criminal. Como aportaciones concretas en este sentido, se refieren:

La Recopilación de los Instrumentos de evaluación de la Justicia Penal, elaborada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

La Guía de Evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina, elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El programa Sistema Regional de Evaluación de Impacto de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana para América Latina, aprobado en 30 de noviembre de 2011, en el marco de la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales (Programa BPR), del Banco Interamericano de Desarrollo, que se encuentra en etapa de implementación, con la participación de El Salvador, Honduras, Costa Rica, Uruguay, la alcaldía de Bogotá, Colombia y Córdoba, Argentina.

Evaluación de la política de seguridad en México

Como bien apunta García Huitrón, en México, notoriamente, la tendencia del desarrollo de los instrumentos de evaluación de la política pública, ha avanzado en consonancia con la inercia mundial, al enfocarse principalmente hacia la materia social.

Concretamente, la institucionalización de la actividad evaluatoria ubica su referente más cercano hacia finales del sexenio 2000-2006, con la definición de una Política Federal de Evaluación, integrada por tres instrumentos: el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.¹²

Entre las aportaciones más destacadas en la evaluación de políticas de seguridad, se pueden mencionar las siguientes:

- Las líneas de investigación que desarrolla México Evalúa con el objetivo de generar conocimiento y evidencia en las áreas de seguridad, justicia y prevención del delito.

Como los documentos más importantes que han influido en la comprensión y el entendimiento alternativos de los fenómenos delictivos y de violencia, se ubican los siguientes:

- 8 Delitos primero. Índice Delictivo, del Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC);
- Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y base para el desarrollo de indicadores en esta materia, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE);
- Políticas públicas eficaces en el combate a la delincuencia, del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), de 2007;
- Monitoreo, evaluación e incidencia en la política de seguridad en 6 ciudades del norte de México, desde la seguridad comunitaria, los derechos humanos y el enfoque de género, de la Delegación de la Unión Europea en México, de 2013;
- Sistema de índices e indicadores en seguridad; indicadores para entender y monitorear la Seguridad Pública en México, ambos de México Evalúa,
- Evaluación y seguimiento a las 10 demandas ciudadanas, Gobierno federal, de México Unido contra la Delincuencia (MUCD), de 2008.¹³

La función de evaluación en el esquema institucional y normativo vigente

Actualmente las funciones de evaluación institucional para la política de seguridad se establecen en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Las funciones de seguridad pública en México son materia concurrente, responsabilidad de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, integradas en un sistema de coordinación para aplicar la política nacional de seguridad pública: el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Los antecedentes del Sistema Nacional datan de la reforma de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, misma que tuvo como fin sentar los principios que dieran cauce y sustento jurídico a la coordinación en materia de seguridad pública como función de Estado.

Con base en dicha reforma, el 11 de diciembre de 1995 se publicó la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la que se establecieron los principios, materias, instancias e instrumentos del Sistema Nacional¹⁴, partir del cual se inició un proceso de organización de las autoridades competentes en materia de procuración de justicia y seguridad pública, de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

En agosto de 1998 se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, mediante el cual se creó el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública como un órgano desconcentrado de esta dependencia.¹⁵

El 21 de agosto de 2008, durante la Vigésima Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, los Poderes Ejecutivo Federal y Estatales, el H. Congreso de la Unión, el Poder Judicial de la Federación, representantes de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas, firmaron el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, cuyo objetivo era “consolidar la seguridad pública como una política de Estado, que convoque a todos, autoridades y sociedad, vinculándolos en un frente co-

mún contra la violencia y la criminalidad, para recuperar las condiciones de seguridad”.

El 18 de junio de 2008, producto de una reforma que implicó un largo proceso, plural y de acercamientos progresivos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (conocida más ampliamente como reforma procesal penal).

Los temas abarcados en dicha reforma fueron:¹⁶ el establecimiento del proceso acusatorio, principios procesales, derechos del imputado, del ofendido y de la víctima; orden de aprehensión y auto de vinculación a proceso, modificaciones al Ministerio Público, nuevo perfil del órgano jurisdiccional, mecanismos alternos de solución de controversias, delincuencia organizada, y sistema nacional de seguridad pública.

En lo que respecta específicamente a la coordinación en materia seguridad pública, se hicieron modificaciones al artículo 21 para establecer las bases mínimas a las que debía sujetarse:

“a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminales y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.”

Lo anterior, se complementó con la adición del artículo 73, fracción XXIII, que facultó al Congreso para legislar de conformidad con estas bases mínimas.

En este marco, en ese mismo año se inició la discusión de diversos proyectos para expedir la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009 y que es el ordenamiento de la materia vigente actualmente.

Integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra por:

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas; a su vez está integrado por:

- El presidente de la República, quien lo presidirá;
- El secretario de Gobernación;
- El secretario de la Defensa Nacional;
- El secretario de Marina;
- El secretario de Seguridad Pública;¹⁷
- El procurador general de la República;
- Los gobernadores de los estados;
- El jefe del gobierno del Distrito Federal, y
- El secretario ejecutivo del Sistema.

La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, integrada por los titulares de las Instituciones de Procuración de Justicia de la Federación, el Distrito Federal y los Estados; presidida por el Procurador General de la República.

La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, integrada por los titulares de las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de la Federación, los Estados y el Distrito Federal; presidida por el Secretario de Seguridad Pública Federal;

La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, integrada por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación, los Estados y el Distrito Federal; presidida por quien designe el titular de la Secretaría [de Gobernación].

La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal, integrada por los Presidentes Municipales y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Los Consejos Locales e Instancias Regionales, en los que participan los municipios y los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales (en el caso del Distrito Federal), en los términos de la legislación de cada entidad federativa o la que resulte aplicable en el caso del Distrito Federal.

El Secretariado Ejecutivo del Sistema, que es el órgano operativo del Sistema y goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestal, cuenta con los Centros Nacionales de Información, de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, así como de Certificación y Acreditación (art. 17). (Ver Anexo 2. Diagrama de la estructura del SNSP)

Funciones del Sistema Nacional de Seguridad Pública en materia de evaluación

En materia de evaluación de la política de seguridad la ley dispone que el Consejo Nacional (artículo 14, fracciones X, XI, XII y XVI) tiene a su cargo las funciones de:

- Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de seguridad pública y otros relacionados;
- Llevar a cabo la evaluación periódica de los programas de seguridad pública y otros relacionados;
- Expedir políticas en materia de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre Seguridad Pública generen las instituciones de los tres órdenes de gobierno;
- Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las

políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública.

Por lo que respecta al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tiene a su cargo las funciones de (artículo 17, fracciones XI, XII, XIX y XX):

- Proponer los criterios de evaluación de las Instituciones de Seguridad Pública en los términos de la ley;
- Preparar la evaluación del cumplimiento de las políticas, estrategias y acciones del Sistema en los términos de ley;
- Coadyuvar con la Auditoría Superior de la Federación y demás instancias de fiscalización, proporcionando la información con la que cuente respecto del ejercicio de los recursos de los fondos de ayuda federal, así como del cumplimiento de esta Ley; Y
- Supervisar, en coordinación con las demás instancias competentes, la correcta aplicación de los recursos de los fondos por las entidades federativas y por los municipios.

El Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tiene como principales atribuciones (art. 20, fracs. III: a, b, c y d, IV y V):

- Emitir opiniones y recomendaciones, dar seguimiento y evaluar los programas implementados por las Instituciones de Seguridad Pública, en los tres órdenes de gobierno para:
 - a) Prevenir la violencia infantil y juvenil;
 - b) Promover la erradicación de la violencia, especialmente la ejercida contra niñas, niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, dentro y fuera del seno familiar;
 - c) Prevenir la violencia generada por el uso de armas, el abuso de drogas y alcohol, y
 - d) Garantizar la atención integral a las víctimas.

Realizar, por sí o por terceros, estudios sobre las causas estructurales del delito, su distribución geo-

delictiva, estadísticas de conductas ilícitas no denunciadas, tendencias históricas y patrones de comportamiento que permitan actualizar y perfeccionar la política criminal y de seguridad pública nacional; y

- Realizar, por sí o por terceros, encuestas victimológicas, de fenómenos delictivos y otras que coadyuven a la prevención del delito.

Las Instituciones de Seguridad Pública de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de la ley, deberán coordinarse para (artículo 7, fracciones XIII y XIV):

- Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces; e
- Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública.

Es atribución del Centro Nacional de Certificación y Acreditación (artículo 22, fracciones IV y V):

- Evaluar y certificar la correcta aplicación de los procesos que operen los centros de evaluación y control de confianza de las Instituciones de Seguridad Pública;
- Evaluar y certificar los procesos de evaluación y control de confianza que en el ámbito de Seguridad Pública operen instituciones privadas que así lo soliciten y cumplan con la normatividad correspondiente;

Se establece asimismo que (artículo 131, fracs. I, II, IV) para mejorar el servicio de Seguridad Pública, las instancias de coordinación que prevé la Ley promoverán la participación de la comunidad para:

- Participar en la evaluación de las políticas y de las instituciones de seguridad pública.
- Opinar sobre políticas en materia de Seguridad Pública;

- Realizar labores de seguimiento;

Como es notorio, el marco normativo vigente prevé una amplia y sofisticada estructura de coordinación en la que se disponen funciones de evaluación; sin embargo, este sistema comporta el gran problema de carecer de perspectiva.

¿Por qué crear un Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad?

Los análisis de resultados han puesto de relieve la insuficiencia de los instrumentos de control tradicionales: parlamentario, presupuestal, de auditoría y de vigilancia; con ello, se ha evidenciado la necesidad de avanzar a la evaluación. Se ha demostrado que, por ejemplo, la verificación de una gestión gubernamental contablemente impecable, no se traduce necesariamente en la solución de un problema o atención de una necesidad social.

La persistencia de importantes problemas sociales, obliga pues a combatir la ineficiencia en la gestión pública a través de instrumentos más complejos, dinámicos y responsables.

La reconocida la utilidad de mantener bajo monitoreo constante las acciones de gobierno para elevar la eficiencia y procurar el mejor desempeño, ha permeado el desarrollo institucional de nuestro país.

Retomando las palabras de Halperin Weisburd, se subraya que la evaluación, en este caso aplicada a la política de seguridad, no puede reducirse a una parte inicial o final del proceso de creación u operación de un proyecto, sino que se trata de un elemento constitutivo e inseparable del mismo: “Es el núcleo motor de la racionalidad de la que debiera estar dotado todo proyecto”.¹⁸

En nuestro país, la teoría y la experiencia han demostrado que, por razones de racionalidad política y administrativa, es preferible que la función de evaluación se ejerza a través de un organismo que goce de la máxima independencia y autonomía. Este acuerdo se ha extendido en los años recientes y se ha expresado en las reformas que elevaron a rango de organismo público autónomo al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

Como bien apunta Martínez Robledos, en una revisión crítica de los órganos y organismos constitucionales autónomos,¹⁹ “Las instituciones cuya autonomía fue tradicionalmente justificada hoy se han extendido a otras áreas debido a que la configuración de las fuerzas políticas se ha complejizado”, constituyendo actualmente una tendencia, a la que, sin embargo, hasta hoy, ha escapado una de las preocupaciones centrales de nuestro país: la seguridad pública.

Consideramos que el precedente sentado con la creación, evolución y resultados del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social merece su adopción para ser replicado para la materia de seguridad pública.

De esta manera, se logra superar el problema que había significado hasta entonces circunscribir los medios de control en los mecanismos tradicionales, generalmente endógenos, donde la misma autoridad es juez y parte.

Bajo esta tesitura, proponemos una crear el Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad, adicionando un inciso D al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuya autonomía garantice la objetividad, independencia y rigor necesarios para evaluar la política de seguridad del país, a fin de perfeccionar el diseño y aplicación de las políticas públicas destinadas a esta materia que tanto preocupa a los mexicanos.

Proyecto de decreto que adiciona un inciso D al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un inciso D) al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

D) El Estado contará con un Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la evaluación de resultados de la política de seguridad pública en México, de los programas, objetivos, metas y acciones que la integran, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con el Sistema Nacional de Seguridad Pública para el ejercicio de sus funciones.

El Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de seguridad pública, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El presidente del Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El presidente del Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. El Consejo General del Instituto Nacional de Evaluación de la Política de Seguridad deberá integrarse dentro de los ciento setenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Presidencia de la República, pp.32-33, <http://pnd.gob.mx>, [Consulta 26-09-2015]

2 Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, Diario Oficial de la Federación, 30 de abril de 2014, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014, [Consulta 26-09-2015]

3 Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 2013, p. 5, http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/4/images/Programa_Sectorial_SEGOB_DOF_121213_Separata.pdf, [Consulta 26-09-2015]

4 Redacción de El Universal, “Sin cambios, percepción sobre violencia en el país”, en El Universal, 22 de septiembre de 2015, con información de la encuesta nacional realizada por El Universal y Buendía & Laredo, entre el 14 y 19 de agosto de 2015. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/09/22/sin-cambios-percepcion-sobre-violencia-en-el-pais>, [Consulta 24-09-2015]

5 Ídem.

6 Centro de Investigación para el Desarrollo, “8 Delitos Primero, Índice Delictivo CIDAC”, p. 9,

http://cidac.org/esp/uploads/1/8_delitos_primeros_2013_1.pdf, [Consulta 24-09-2015]

7 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2015, http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2015_082015.pdf [Consulta 24-09-2015] y “Agosto registra la cifra más alta de víctimas de homicidio en 20 meses” en Animal Político, 22 de septiembre de 2015, <http://www.animalpolitico.com/2015/09/agosto-registra-la-cifra-mas-alta-de-victimas-de-homicidio-en-20-meses/>, [Consulta 24-09-2015]

8 Tomados de los reportes que publica el mismo Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)

9 García Huitrón, Alan, *La política de seguridad en México, Evaluación y reflexiones desde la Criminología crítica (2006-2012)*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014.

10 Íbid, p. 32

11 Íbid. P. 35

12 Íbid. P. 36

13 Íbid. P. 87

14 Medina Linares, Mayolo, “Sistema Nacional de Seguridad Pública”, p. 1, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/131/19.pdf> [Consulta 27-09-2015]

15 Ídem.

16 Valencia Carmona, Salvador, “Constitución y nuevo proceso penal”, en Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, Número 13 Enero – Junio, Año 2009, ISSN 1870-0586 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/13/pjn/pjn4.htm>, [Consulta 26-09-2015]

17 El texto de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública está desfasado con respecto de la reforma a la estructura de la Administración Pública Federal que derivó de la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 2 de enero de 2013, por virtud de la cual desapareció la Secretaría de Seguridad Pública y las funciones en esa materia, de Policía Federal, así como las del sistema penitenciario federal y de prevención del delito, se transfirieron para su coordinación a la Secretaría de Gobernación.

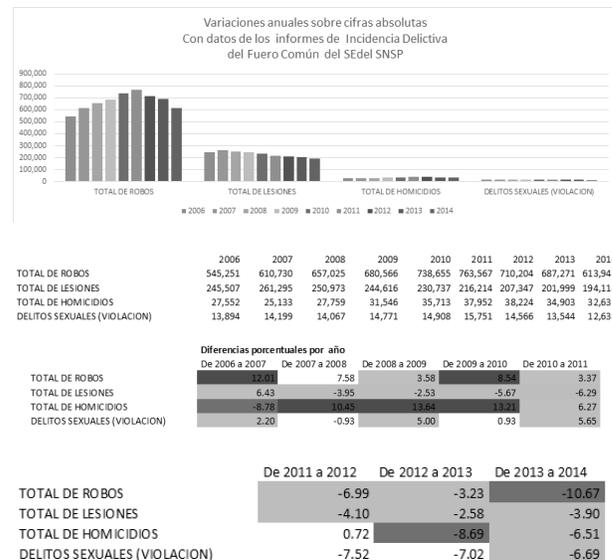
18 Halperin Weisburd, Leopoldo, “Prólogo”, en Olga Nirenberg, Josette Brawerman y Violeta Ruiz, Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales, Paidós, Buenos Aires, 2000, p. 14, cit. En García Huitrón, p. 41

19 Martínez Robledos, Marybel, “Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, Revista El Cotidiano, número 190, marzo-abril, 2015, p. 142

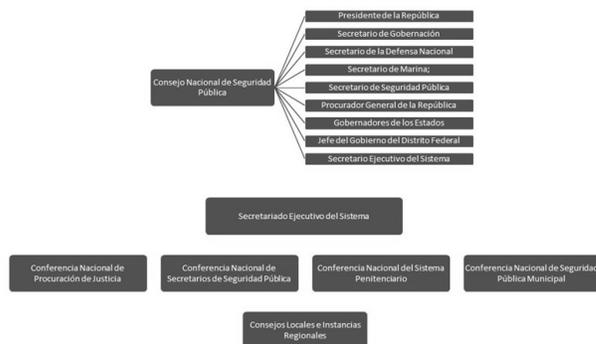
Palacio legislativo de San Lázaro,
a 18 de Noviembre 2015.

Diputada Ivonne Aracely Ortega Pacheco

Anexo 1. Datos de los informes de Incidencia Delictiva del Fuero Común del Secretariado Ejecutivo del SNSP.



Anexo 2. Diagrama de la estructura del SNSP.



QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO CÉSAR FLORES SOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, César Flores Sosa, diputado federal de la LXIII Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el capítulo VII al título vigésimo segundo del libro segundo y el artículo 399 Ter al Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El UNICEF ha señalado que el derecho a la identidad consiste en el reconocimiento jurídico y social de una persona como sujeto de derechos y responsabilidades y, a su vez, de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, condición necesaria para preservar la dignidad individual y colectiva de las personas.

El reconocimiento del derecho a la identidad se da a través del registro y es justamente este acto el que incorpora a una persona como sujeto de derechos dentro de un Estado, dándole un nombre y una nacionalidad a cada sujeto.

La identidad está estrechamente ligada a la personalidad; los atributos de la personalidad son el nombre, domicilio, capacidad jurídica, estado civil, nacionalidad y patrimonio, todos estos atributos forman parte de la identidad de cada persona y de los mismos se deriva la posibilidad de gozar de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, es decir, la personalidad, es el punto de partida para poder gozar de todos los derechos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia, de ahí la importancia de garantizar su protección y tutelar la dignidad humana.

Cuando una persona sufre usurpación de identidad se queda sin la posibilidad de poder actuar en el mundo jurídico, de tener derechos y obligarse, de individualizarse, identificarse, de poder controlar su información

y, en consecuencia, se ve imposibilitada para ejercer sus derechos, pierde en cierta medida, su rostro, su firma, el crédito y la confianza.

La situación que vivimos actualmente respecto a la usurpación de identidad es la consecuencia de diversos factores, entre ellos la falta de protocolos de seguridad de las instituciones bancarias, el avance en las nuevas tecnologías, la falta de regulación sobre el tema y la profesionalización de aquellos que se dedican a estas actividades ilícitas.

El 14 de septiembre de este año, mediante un comunicado de prensa, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros señaló que en el primer semestre de 2015 las reclamaciones imputables a un posible robo de identidad se incrementaron 40 por ciento respecto al mismo periodo de 2014: pasaron de 20 mil 168 a 28 mil 258. Por otra parte, el monto reclamado por los usuarios en el primer semestre del año ascendió a 118 millones de pesos, 19 por ciento más que el monto reclamado durante el mismo periodo de 2014.

Además, la Condusef señaló que los bancos con el mayor número de reclamaciones por posible robo de identidad son Santander, Banamex y HSBC; y que de cada 10 reclamaciones, 9 son de tarjeta de crédito y 1 de tarjeta de débito. Los robos de identidad en el segundo producto financiero perjudican más al usuario por la baja respuesta en materia de monto abonado y respuesta favorable.

Por poner un ejemplo, los casos que se pueden presentar por probable usurpación de identidad es la apertura de cuentas bancarias usando los datos contenidos en la credencial de elector pero con fotografía y firma diversa; la presentación de una declaración anual de persona física ante el Servicio de Administración Tributaria mediante el uso indebido de la contraseña del contribuyente presentando una declaración con saldo a favor con información ficticia para que el depósito de reintegro se haga a la cuenta bancaria de quien comete el ilícito; la contratación de créditos en instituciones bancarias; la compra de diversos bienes ya sea por internet o en sucursales, entre otros.

Los casos expuestos son preocupantes, pero más dañino aún que la afectación patrimonial es la afectación personal, la usurpación de identidad no sólo implica el

uso de las tarjetas de crédito, implica que una persona puede usar tu nombre y tu foto, asumir tu identidad ante los demás para acosar a tus amigos en las redes sociales, subir videos o manifestar ideas ofensivas en tu nombre, afectar la imagen pública que proyectas, hacerte perder tu empleo y causarte conflictos con tu familia; es por eso, que tipificar la usurpación de identidad como delito busca no sólo proteger el patrimonio, sino proteger el rostro, el nombre, la firma, la confianza, en pocas palabras, proteger a la persona.

En razón de la persona, la presente iniciativa busca incluir el tipo penal de usurpación de identidad en el Código Penal Federal con una sanción mínima de cinco años de prisión, esto tomando en cuenta lo establecido en el Código Fiscal en su Artículo 146, que señala que un crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años, y con fundamento en el principio de proporcionalidad en derecho penal, se considera que la sanción mínima debe ser equivalente al tiempo exigible por otros ordenamientos para que los efectos de estos hechos puedan dejar de afectar a la víctima.

Por otro parte, los avances tecnológicos han generado nuevos medios comisivos de delitos, especialmente los ligados a la usurpación de identidad, como son el *phishing*, el *malware* o el *hacking*, es por ello que nuestra legislación debe ir a la par de las exigencias de un mundo interconectado y detectar las fallas que permiten que este tipo de delitos queden en la impunidad generando un alto costo social.

A nivel internacional, el tema de la usurpación de identidad ha sido ampliamente abordado por diversos organismos como el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que coinciden que este delito es el de más rápido crecimiento en el mundo, existiendo aún una alta carencia de legislaciones concretas, políticas públicas adecuadas y de la cooperación internacional necesaria para hacerle frente.

Estados como Colima, Sonora, México y el Distrito Federal ya consideran este delito en su legislación penal sustantiva; en legislaturas pasadas se han hecho diversos esfuerzos por tipificarlo en el Código Penal Federal sin ningún éxito, como la iniciativa presentada en 2009 por el diputado Arturo Zamora Jiménez, del

PRI, la suscrita en 2013 por el diputado Raymundo King de la Rosa, del PRI, y ese año por los diputados Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, de Movimiento Ciudadano; en fechas recientes, el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado presentó una proposición con punto de acuerdo a fin de exhortar a la Condusef para que las instituciones financieras implementen las acciones de prevención y erradicación del robo de identidad de los usuarios de servicios financieros.

Lo señalado pone de manifiesto la imperiosa necesidad de tipificar este delito y garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos que se ven afectados no sólo en su patrimonio, sino en su persona y buen nombre por aquellos que aprovechan los avances tecnológicos o su posición en algún cargo o puesto para adjudicarse datos personales ajenos y usarlos en su beneficio.

Así, por lo expuesto, someto a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona el capítulo VII al título vigésimo segundo del libro segundo y el artículo 399 Ter al Código Penal Federal

Único. Se adicionan el capítulo VII al título vigésimo segundo del libro segundo y el artículo 399 Ter al Código Penal Federal, en los términos siguientes:

Capítulo VII De la Usurpación de Identidad

Artículo 399 Ter. Comete el delito de usurpación de identidad al que por sí o por interpósita persona, usando cualquier medio lícito o ilícito, se apodere, apropie, transfiera, utilice, suplante o disponga de datos personales sin autorización de su titular, con fines ilícitos en perjuicio de este.

Se impondrá una pena de cinco a diez años de prisión y multa de 900 a 1,200 días de salario mínimo y, en su caso, la reparación del daño que se hubiera causado, a quien cometa el delito de usurpación de personalidad.

Las penas previstas en el párrafo anterior se aumentarán hasta en una mitad además de inhabilitación o suspensión para ejercer la profesión o car-

go por un tiempo igual a la pena de prisión, cuando el ilícito sea cometido por un servidor público aprovechándose de sus funciones, por un trabajador del sistema bancario o por quién se valga de su profesión y/o estudios para ello.

Transitorio

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

Fuentes de consulta

Aumentan 40 por ciento reclamaciones imputables a posible robo de identidad en primer semestre de 2015, comunicado de prensa del 14 de septiembre de 2015 de la Condusef, consultado el 29 de septiembre de 2015 en:

<http://www.condusef.gob.mx/index.php/comunicados-de-prensa/1239-aumentan-40-reclamaciones-imputables-a-posible-robo-de-identidad-en-primer-semestre-de-2015>

Código Penal del Estado de México, consultado el 29 de septiembre de 2015 en http://www.infosap.gob.mx/leyes_y_codigos.html

Código Penal del Estado de Sonora, consultado el 29 de septiembre de 2015 en

<http://www.congresoson.gob.mx/Transparencia/Leyes>

Código Penal para el Distrito Federal, consultado el 29 de septiembre de 2015 en <http://www.aldf.gob.mx/codigos-107-4.html>

Código Penal para el Estado de Colima, consultado el 29 de septiembre de 2015 en

http://www.congresocol.gob.mx/web/Pagina/index.php/c_biblioteca/constitucion

De la Parra Trujillo, Eduardo. “Los derechos de la personalidad: teoría general y su distinción con los derechos humanos y las garantías individuales”, en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, 2001, número 31, páginas 139-163, ISSN [1405-0935], consultado el 29 de septiembre de 2015 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/31/pr/pr10.pdf>

Castellanos Hernández, Eduardo (coordinador). *Programa interamericano para el registro civil universal y “derecho a la identi-*

dad”, México, Secretaría de Gobernación, 2010, página 254, consultado el 14 de octubre de 2015 en

http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Libros2010/2EL%20derecho%20a%20la%20identidad_ok.pdf

Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y “derecho a la identidad”, Organización de Estados Americanos 2007, consultado el 14 de octubre de 2015 en

https://www.oas.org/dil/esp/AGRES_2362.doc

Reclamaciones imputables a un posible robo de identidad 2011-2015, elaborado por la Condusef a partir de la información de la CNBV, consultado el 29 de septiembre de 2015 en

http://www.condusef.gob.mx/PDF-s/Comunicados/2015/com71_reclamaciones-robo-identidad.pdf

Romero Flores, Rodolfo; y Téllez Valdés, Julio. “La usurpación o suplantación de identidad: una aproximación conceptual y los posibles elementos constitutivos del tipo penal”, en Romero López, Lucero (coordinadora) *Jus Informa TIC's*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, páginas 149-170, consultado el 29 de septiembre de 2015 en

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3204>

The globalization of crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment, Austria, United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, páginas 205-209, ISBN [978-92-1-130295-0], consultado el 29 de septiembre de 2015 en

https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOC-TA_Report_2010_low_res.pdf

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 18 de noviembre de 2015.

Diputado César Flores Sosa (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, A CARGO DE LA DIPUTADA EVA FLORINDA CRUZ MOLINA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Argumentos

La federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos tienen a su disposición recursos económicos para la construcción de obra pública. Tal encomienda está regulada por una serie de instrumentos jurídicos y administrativos necesarios para darle forma a dicha atribución.

Todos conocemos que estos ordenamientos son generados a través del proceso legislativo que invariablemente emana de nuestra Carta Magna y presentan una materia reservada como es el caso de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público que tiene su fundamento en el artículo 134 constitucional que eleva a rango constitucional la materia de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes así como la prestación de servicios de toda naturaleza.

Entre otras disposiciones el artículo de referencia señala:

... la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

El precepto también nos indica que las acciones que se realicen en la materia deberán hacerse dentro de un marco de actuación que asegure “que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

De modo que podemos notar que la contratación de obra pública es un tema que ha adquirido relevancia ya que, invariablemente, tiene que ver con el ejercicio de

recursos públicos lo que se traduce en una especie de efecto multiplicador que tiene impacto sobre el campo económico a la vez que repercute directa e indirectamente en el funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública.

Los dos ámbitos en los que se circunscribe todo lo relacionado con los procesos de contratación de obra pública, son el jurídico y administrativo-organizacional, que tienen por objetivo el de regular, definir y determinar el quehacer de la gestión pública en lo relacionado a la planeación e instrumentación del procedimiento de dichas contrataciones, por lo que se requieren una serie de medidas y acciones que enmarquen estos mecanismos a fin de tener elementos de prevención y corrección de circunstancias que posiblemente vulneren todo este esquema.

En la presente propuesta pretendemos dar los argumentos para que uno de estos ordenamientos se modifique a efecto de poder asegurar que este esquema se encamine a dar prioridad a contratistas mexicanos bajo el principio de regionalización y con especial énfasis en procurar el impulso al sector social de la economía. A fin de lograr que estos recursos federales tengan como primera opción de destino compañías de índole local.

En relación con lo anterior, el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deposita en el Estado la responsabilidad del desarrollo nacional con el objetivo de fortalecer la soberanía nacional tomando como base, entre otras, la competitividad, el fomento del crecimiento económico, una más justa distribución del ingreso y la riqueza; para que cualquier individuo, grupo o clase social tenga las condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico.

El ordenamiento constitucional de mérito también señala, en su párrafo octavo:

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

Es en este punto donde encontramos que el gobierno tiene la obligación de promover un crecimiento económico a través de principios como la regionalización y el impulso al sector social de la economía.

Por lo que creemos que estos dos principios deben integrarse al esquema normativo que enmarca la contratación de obra pública y los servicios relacionados con las mismas, para lograr que los recursos públicos otorgados a este rubro se encaminen a impulsar el desarrollo económico regional y local a través de priorizar como sus potenciales depositarios a grupos empresariales locales en concatenación de lo que dispongan los programas anuales de obra pública, es decir, que el gobierno ejerza su gasto dando mayor importancia a empresas mexicanas regionales, buscando un doble efecto, ya que también se estaría beneficiando al sector social de la economía.

Lo anterior, en virtud de que cualquier grupo económico social debidamente conformado tendrá consideraciones especiales en cualquier proceso de contratación de obras de infraestructura pública.

En virtud de lo anterior, queremos destacar que el propósito nodal de esta iniciativa es el de apuntalar al sector empresarial mexicano de la micro, pequeña y mediana industria a través del principio de regionalización, en relación con la participación y apoyo gubernamental con el objetivo de impulsar su crecimiento a partir de la participación directa del gobierno en materia obras públicas con un carácter local.

Las pequeñas y medianas empresas (Pymes) tienen como una de sus características la falta de oportunidades para generar desarrollo por lo que sostenemos que a través de este proyecto el Estado asumirá en una mayor proporción su responsabilidad de asegurar y fomentar la competitividad y desarrollo de las mismas incluyendo obligatoriamente el principio de regionali-

zación para que por ningún motivo se margine a este sector en el tema de las contrataciones.

Si bien es cierto que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas considera una serie de criterios mediante los cuales pretende dar un trato especial a estas empresas aún hace falta que estos mecanismos se consoliden y se dirijan por razón de ley al principio de regionalización a fin de que las compañías referidas sean beneficiadas en un mayor número y sobre todo respondiendo a su carácter local.

En este sentido el artículo 9 de la ley de mérito en lo conducente señala:

Artículo 9. Atendiendo a las disposiciones de esta Ley y a las demás que de ella emanen, la Secretaría de Economía dictará las reglas que deban observar las dependencias y entidades, derivadas de programas que tengan por objeto promover la participación de las empresas nacionales, especialmente de las micro, pequeñas y medianas.

Para la expedición de las reglas a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría de Economía tomará en cuenta la opinión de la Secretaría y de la Secretaría de la Función Pública.

Tenemos que destacar que este tipo de empresas resultan de gran relevancia para el sector económico en México, ya que ante la ausencia de un verdadero gobierno rector de la economía, estos grupos empresariales representan un pilar de la economía, un eslabón fundamental e indispensable para el desarrollo del país tanto por generar empleos como por crear riqueza.

De manera tal, que resulta imperativo que el ejecutivo federal consolide más mecanismos para estimular las labores que realizan las micro, pequeñas y medianas empresas en todo el país ya que por el papel que están jugando en la economía nacional merecen una atención efectiva, ya que en los hechos no hay un verdadero interés por parte de las administraciones por cumplir de manera cabal las responsabilidades legales frente al sector mencionado.

Por lo que creemos que la inclusión del principio de regionalización abonará para que la autoridad cumpla con sus atribuciones en la materia de una manera más definida y con un objetivo específico: impulsar el de-

sarrollo de las empresas locales y con esto se dará un mayor impulso al sector social de la economía.

Lo anterior, basados en el “principio de no discriminación” a las empresas que deseen participar en alguna licitación pública emitida por el gobierno mexicano; además de establecer la obligación de otorgar a todas las compañías las facilidades para su participación.

Lo anterior viene a colación en virtud, de que a nivel internacional nuestro país a suscrito tratados que se sustentan en una legislación de avanzada en materia de licitaciones públicas encaminada a abrir la participación en dichos procesos a compañías extranjeras; y dentro de su propio territorio ha dejado a su suerte al sector local de la micro, pequeña y mediana industria, al no otorgarle las condiciones jurídicas indispensables para su pleno desarrollo y crecimiento al no lograr beneficiarse del todo en los procesos de contratación de obra pública y cualquier servicio relacionado con las mismas.

Ahora bien, la Ley de mérito en su artículo 30 determina el carácter de las licitaciones públicas en nuestro país, para pronta referencia citamos algunas de estas disposiciones:

Artículo 30. El carácter de las licitaciones públicas, será:

I. Nacional, en la cual únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana, por encontrarse debajo de los umbrales previstos en los tratados, o cuando habiéndose rebasado estos, se haya realizado la reserva correspondiente;

II. Internacional bajo la cobertura de tratados, cuando resulte obligatorio conforme a lo establecido en los mismos y en la que sólo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que el nuestro tenga celebrado un tratado de libre comercio con capítulo de compras gubernamentales, o

Logramos observar que existe un cuidado en estipular que el origen de las empresas sujetas a concurso mayoritariamente tiene que ser mexicanas. Sin embargo, esta condición no define bien el tipo de empresa, situación que ha valido para beneficiar solo a algunas compañías mexicanas, cuando la Ley deja abierta la posibilidad a cualquier empresa.

Esta es precisamente la problemática a resolver en la presente propuesta, a saber: las administraciones públicas federales se han servido de esta particularidad para favorecer a ciertas empresas y sectores.

Haciendo a un lado, de prácticamente todos los procesos de licitación a las micro, pequeñas y medianas empresas de índole local, dificultando su desarrollo y sin tomar en cuenta que es un sector preponderante en la economía nacional.

De modo que integrando al precepto legal la obligación de incorporar de forma prioritaria al sector empresarial de mérito con base al principio de regionalización, pretendemos dar solución a esta circunstancia.

Fundamento legal

La suscrita, diputada Eva Florinda Cruz Molina, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 62, numeral 2, 65, 76, numeral 1, fracción II, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona el artículo 17 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Único. Se adiciona una fracción al artículo 17, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, para quedar como sigue:

Artículo 17. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo relativo a la expansión de la actividad económica del sector social y el principio de regionalización.

zación a fin de dar prioridad a la contratación de empresas locales.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 18 de noviembre de 2015.

Diputada Eva Florinda Cruz Molina (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS GERARDO IZQUIERDO ROJAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Quien suscribe, Jesús Gerardo Izquierdo, diputado federal de la LXIII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción X al artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo a los tratadistas que se ocupan del estudio relativo al funcionamiento del Estado, en un régimen de tipo democrático corresponde al poder ejecutivo,

como una de sus funciones primordiales, además de ocuparse de la defensa de la soberanía nacional, garantizar la seguridad pública en todo el territorio.

Esta seguridad es aquella de la cual deben disfrutar todos los asociados para el ejercicio de las libertades públicas y de todas las formas legítimas de actividad que se realizan más allá del ámbito gubernamental. De igual manera, el poder ejecutivo debe proteger los derechos fundamentales de los diversos grupos, sociedades o comunidades, así como los del individuo.

La garantía de estos derechos está expuesta claramente en las constituciones políticas cuando se refieren a la protección de la vida, con todos sus atributos; a la honra o el buen nombre, con todo lo que ello representa de trascendente en la vida de la sociedad, y a los bienes, que son aquellos de índole patrimonial que pueden ser materiales o tangibles o inmateriales o intangibles, que se ubican en los dominios del conocimiento científico y tecnológico, y los cuales han adquirido una importancia creciente, cualitativa y cuantitativamente, en la vida ordinaria de las sociedades.

Para que el poder ejecutivo pueda cumplir con aquellas tareas que justifican su existencia en el Estado democrático, requiere una capacidad coercitiva que lo habilite para ejecutar tan complejas funciones, es entonces cuando aparece el papel de la fuerza pública.

El Ejecutivo puede disponer de esa fuerza pública y utilizar su capacidad de coerción con el único fin, además de las tareas derivadas de la defensa de la soberanía nacional, de garantizar el libre ejercicio de las actividades ciudadanas, tanto públicas como privadas, ajustándose siempre en ese accionar a normas jurídicas que regulan su actividad.

Si bien queda claro que la tarea de garantizar la seguridad pública es una función que corresponde al poder ejecutivo, lo cierto es que los otros dos poderes del Estado también juegan un papel fundamental en la materia, principalmente como garantes del respeto al Estado de derecho, de esta manera se ejerce un control democrático sobre los aparatos de seguridad de los que dispone el Estado.

En México, sin embargo, durante mucho tiempo no existió la posibilidad de llevar a cabo un control de-

mocrático sobre los aparatos estatales de seguridad en virtud de que la cultura democrática y republicana que hoy impera en el sistema político mexicano no se instauró sino hasta fechas muy recientes.

Así pues, gracias a la transición democrática que experimentó nuestro país desde finales del siglo pasado ha sido posible en los últimos años el debate sobre la conveniencia de la participación del poder legislativo en asuntos como el control de las agencias de seguridad, del mismo modo que se ha propuesto una mayor colaboración con el ejecutivo federal y con los demás niveles de gobierno, es decir entidades federativas y municipios.

No obstante el debate abierto en materia de seguridad, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, expedida en el año 2009, no refleja la nueva dinámica del sistema político mexicano derivada de una auténtica división de poderes, pues deja fuera del Consejo Nacional de Seguridad Pública, que concentra atribuciones fundamentales, al poder legislativo.

El Consejo tiene, entre otras, las siguientes facultades:

- Establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública;
- Establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en materia de seguridad pública;
- Promover la efectiva coordinación de las instancias que integran el sistema y dar seguimiento de las acciones que para tal efecto se establezcan;
- Promover la homologación y desarrollo de los modelos ministerial, policial y pericial en las instituciones de seguridad pública y evaluar sus avances, de conformidad con las leyes respectivas;
- Vigilar que en los criterios para la distribución de recursos de los fondos de aportaciones federales para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal, se observen las disposiciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal;
- Formular propuestas para los programas nacionales de seguridad pública, de procuración de justicia

y de prevención del delito en los términos de la ley de la materia;

- Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas de seguridad pública y otros relacionados;
- Establecer medidas para vincular al sistema con otros nacionales, regionales o locales;
- Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública;

Como es lógico pensar, estas atribuciones no pueden estar al margen de la actividad del poder legislativo. Las capacidades de las y los legisladores en cuanto respecta a las capacidades de control y especialización pueden favorecer el diseño de mejores políticas públicas en la materia.

En este sentido, en el Partido Verde consideramos que el poder legislativo debe estar representado en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a fin de que ello posibilite un mejor desempeño en las funciones de coordinación y distribución de competencias en materia de seguridad pública entre los diferentes entes del gobierno que éste debe realizar.

Por lo expuesto se pone a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona una fracción X al artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Artículo Único. Se adiciona una fracción X al artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para quedar como a continuación se presenta:

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Capítulo II

Del Consejo Nacional de Seguridad Pública

Artículo 12. El Consejo Nacional estará integrado por:

- I. El Presidente de la República, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El procurador general de la República;
- VII. Los gobernadores de los estados;
- VIII. El jefe del gobierno del Distrito Federal;
- IX. El secretario ejecutivo del Sistema, y
- X. Dos representantes del Poder Legislativo, integrantes de las Comisiones de Seguridad Pública del Senado de la República y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**

...

...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro,
a los 18 días del mes noviembre del año 2015.

Diputado Jesús Gerardo Izquierdo Rojas (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS NORMA ROCÍO NAHLE GARCÍA Y CUITLÁHUAC GARCÍA JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Los que suscriben, Norma Rocío Nahle García y Cuitláhuac García Jiménez, diputados federales e integrantes del Grupo Parlamentario de Morena a la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la norma suprema y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 35 del Código Político de 1917 en materia de consulta popular, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Morena, contempla de manera urgente un cambio de régimen, que permita devolver a la ciudadanía el derecho de elegir libremente a sus gobernantes, pero, sobre todo, el derecho a decidir sobre todos los asuntos vitales para la regeneración de la vida republicana.

La alternativa para fortalecer nuestro sistema representativo, es un apoyo creciente a los instrumentos que tradicionalmente se han definido como “democracia semidirecta”.

El respaldo actual a estos instrumentos se basa en la premisa de que la Consulta Popular puede incrementar el papel de los ciudadanos en los problemas de gobierno y las acciones que se instrumenten para resolverlos.

La consulta popular, fortalece la democracia y es compatible con el sistema representativo, pues toman en cuenta la opinión del pueblo sobre cuestiones de trascendencia nacional.

Es por ello, que promovemos la consulta popular, para hacer efectivo y posible el derecho de los ciudadanos a decidir sobre todos los asuntos de trascendencia nacional¹ y no se obstaculice de facto ese derecho, tal como aconteció en la revisión de constitucionalidad de la consulta sobre la reforma energética,² impulsada por cientos de miles de ciudadanos.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³ en el caso concreto, emitió una resolución conservadora, no analizó la trascendencia nacional, dejando de lado lo señalado en el artículo 1º del Código Político de 1917 y los instrumentos internacionales asumidos por el Estado mexicano, en materia de derechos civiles y políticos.

La consulta popular no tiene nada que ver con los ingresos del Estado, sino con el uso y destino del patrimonio de la nación y de la propiedad de la renta petrolera, de los que depende el bienestar de los mexicanos.

El Máximo Tribunal del país, además de cerrar el paso al proceso de reformas aprobadas por el Poder Reformador de la Constitución, orientadas a la construcción de la democracia participativa como la Consulta Popular, deja de lado “el desarrollo integral de la nación sobre el cual existe un interés público que aterriza en el deseo social de lograr un beneficio común derivado de esa explotación, y ese interés colectivo constituye un conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de la nación y que deben ser inexcusablemente protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.

En los debates⁴ de la Corte se dio cuenta, que la reglamentación que se dio a esta institución tanto en el artículo 35 de la Ley Fundamental como en la ley reglamentaria, dejó muchas dudas y muchos aspectos que tendrán que clarificarse a fin de que esta tenga una mayor efectividad, amén de que tendría que verificar que el objeto de la consulta sea de trascendencia nacional; que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; que el objeto de la consulta sea constitucional; y, que la pregunta no sea tendenciosa o contenga juicios de valor, en prelenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; aspectos que desde nuestro particular punto de vista no fueron abordados con la profundidad necesaria.

Que la revisión de constitucionalidad de las consultas populares, lejos de contribuir a fortalecer la construcción de la democracia participativa, con la resolución emitida, anuló las futuras consultas de facto, pues, todas, sin excepción incidirán en los ingresos y gastos del Estado mexicano.

Que por lo que hace a la regulación en materia de ingresos supone la obligación a cargo de los ciudadanos de pagar impuestos y hacer frente a las cargas fiscales de distinta naturaleza y características, necesario para que la autoridad del Estado pueda recibir y recaudarlos para pagar los gastos estatales. Este no es el objeto de la reforma energética.

Las veces que en los textos de la reforma aparecen términos de carácter impositivo, y sus variantes, no son con fines normativos, que es lo que se toma en consideración en el numeral 3º, de la fracción VIII; del artículo 35 del Código Político de 1917, pues se consigna para justificar la novedad y determinar los propósitos de ella.

La limitante contenida en el precepto constitucional en comento, está referida a leyes que señalan fuentes impositivas, sujetos pasivos de un impuesto, montos, momentos de cobro y sanciones a las infracciones.

Es decir, nada tiene que ver con propósitos ni buenos deseos, como los contenidos en la reforma constitucional: “Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación.” Ésta fórmula, y otras que aparecen a lo largo del texto de la reforma, por más que se quiera, no es ni son de naturaleza normativa.

Así, los autores de las limitantes del precepto constitucional, partieron del supuesto, válido por cierto de que las habitantes del país no están de acuerdo en pagar impuestos, con las tasas que se fijan, entre otras y por ende, se han excluido de ser objeto de una consulta popular.

En la jurisprudencia, plenaria 80/2003, se ha definido el alcance normativo que, de acuerdo con la Ley Fundamental, las normas generales en materia de ingresos deben de prever y atento a este criterio, las leyes de ingresos de la federación deben tener un **contenido normativo específico que debe ser por un lado tributarista**, es decir, **que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal** y, por otro lado, **proporcional** y correlativo a lo previsto en el Presupuesto de Egresos.

La Constitución de la República establece un marco jurídico específico para el contenido de las normas jurídicas en materia de ingresos, el cual no sólo debe entenderse para las leyes secundarias. Al establecer, la

Norma Suprema, el contenido normativo que deben tener las leyes en materia de ingresos, se definió un parámetro que, de acuerdo al principio de congruencia, debe ser el mismo para toda norma jurídica, incluso para dicho ordenamiento.

Que las referencias, que en el texto de la reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales,⁵ se hacen en el sentido de “obtener ingresos”, “los ingresos derivados”, “maximizar los ingresos de la nación”, “obtener en el tiempo ingresos”, “disponer de los ingresos”, “ingresos petroleros”, “ingresos del Estado mexicano” y otros similares, son lo que la doctrina ha conceptualizado como principios en el sentido de norma programática o directriz, que son normas que se establecen con el propósito de perseguir determinados fines.

De lo anterior se colige que las normas programáticas son directrices con las que se pretende dar lugar a un cierto estado de cosas, en la mayor medida posible. Para que una norma general tenga un contenido normativo específico debe regular la materia mediante normas de acción.

En los artículos 27 y 28 constitucionales no se estableció contenido tributarista ni el contenido proporcional y correlativo a lo previsto en el Presupuesto de Egresos, por lo que planteamos modificaciones al artículo 35 constitucional.

La democracia mexicana se ha olvidado que los ciudadanos. El uso de la consulta popular con el fin de obtener votos en favor de un instituto político desnaturaliza este instrumento y no es ideal que se realice el mismo día que la jornada electoral.

En esta propuesta adoptamos el significado constitucionalmente obligado en su acepción más restrictiva: impuestos, **Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos** sustituyendo las palabras ingresos y gastos del Estado, a efecto de hacer realizable la consulta popular.

El equivalente al veinticinco por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá convocar a consulta popular, reduciendo el porcentaje actualmente establecido.

Las consultas populares se podrán votar en cualquier tiempo sobre temas de trascendencia nacional y no solo día de la jornada electoral federal.

La consulta popular, debe ser un freno democrático, que coloque al pueblo en condiciones de intervenir real y directamente en sus asuntos propios, sin dejarlos jamás en manos irresponsables, constituyendo así un organismo siempre activo y listo para adaptarse a las necesidades públicas.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta Soberanía, el siguiente proyecto de

Decreto por que se reforma y adiciona el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforma** el artículo 35, fracción VIII, numeral, 1, inciso c), 2, 3, 5 y se **deroga**, el segundo párrafo, del inciso c), del numeral 3, fracción VIII del artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. a VII. ...

VIII. Votar en **cualquier tiempo** las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c)...

...

2o. ...

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; **los impuestos, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos**; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina

de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. al 7o. ...

Transitorio

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

Notas

1 En el dictamen de las Comisiones Unidas respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Consulta Popular de fecha 26 de febrero de 2014 en cuanto a los temas que no pueden ser objeto de consulta se expresaba en su parte conducente que “no podrán ser objeto de consulta popular, la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional, y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente”

2 Cfr. Revisión de constitucionalidad de las consultas populares 1/2014, 2/2014, 3/2014 y 4/2014

3 Cfr. Las sesiones públicas de la SCJN del 29 y 30 de octubre y 3 de noviembre del 2014.

4 Cfr. Las sesiones públicas de la SCJN del 29 y 30 de octubre y 3 de noviembre del 2014.

5 Cfr. Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2013.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los dieciocho días del mes de noviembre del año dos mil quince.

Diputados: Norma Roció Nahle García (rúbrica), Cuitláhuac García Jiménez.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD Y DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO JONADAB MARTÍNEZ GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, Jonadab Martínez García, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del Pleno, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 234, 235, 237, 241, 243, 245, 247, 248, 252 y 467 de la Ley General de Salud, y se adiciona un párrafo tercero al artículo 193 del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Marco de referencia

En algún momento de nuestra vida hemos tenido a un familiar enfermo, imaginemos por un momento que se nos informara que para la enfermedad que padece nuestro ser querido no existe medicamento disponible en el mercado, y que por lo tanto este sufrirá ante nuestros ojos, sin que podamos hacer algo por él o ella, y peor aún: Se trata de su hijo o hija.

Quienes no tienen hijos o hijas, no pueden ni siquiera alcanzar a vislumbrar la agonía de un padre hacia un hijo o hija enfermo; pero quienes los tienen, seguramente entenderán a lo que nos referimos.

El asunto que hoy nos ocupa y preocupa no es un asunto con intereses políticos, no, es un asunto de humanidad, de misericordia, de cohesión social; algo que se está perdiendo entre los seres humanos, y donde cada vez más, lo único que nos preocupa es lo nuestro, no lo de los demás.

Se dice, y así lo ha conformado la historia de la humanidad, que las desgracias son lo que une a las personas; convirtiendo a los enemigos en amigos, y a los amigos en hermanos.

En este mismo recinto se ha manifestado con vehemencia en Legislaturas pasadas, que los niños y las niñas son el futuro de México, y esto ha sido defendido por todas las fuerzas políticas, pues bien, es momento de pasar de las palabras a las acciones serias y reales; es momento de resultados; y dar a miles de infantes y millones de mexicanos un mejor futuro y una mejor calidad de vida.

La aplicación de la justicia no puede sustentarse en la suerte de conocer a la persona correcta en el momento correcto, esta- la justicia- debe de aplicarse a todos por igual y en todo momento. Esto es lo que se esperaba de un Estado de derecho.

La presente iniciativa busca mejorar la calidad de vida y hacer justicia a millones de mexicanos y mexicanas que padecen distintas enfermedades, y que se verían beneficiadas con la reforma de ley que me permito a someter a la consideración de este Pleno.

¿De qué estamos hablando? no es de la marihuana ni de su permisibilidad indiscriminada, o para su uso recreativo, tengamos claro que estamos legislando, estamos discutiendo para mejorar la salud de millones de personas, quienes hoy sufren ataques epilépticos, que no pueden hablar y no pueden moverse por sí mismas (en el caso del síndrome Lennox-Gastaut), tienen dificultad para caminar o completa inmovilidad, sufren afectaciones en el cerebro o médula ósea, así como alteraciones en el nervio óptico, variaciones motoras o sensitivas en diferentes sitios del cuerpo (en relación a la esclerosis múltiple) presentan temblores violentos por una descarga neuronal desordenada y excesiva en algún sitio del cerebro, sensaciones extrañas en alguna parte del cuerpo, percepción de olores desagradables y sensaciones raras en la boca del estómago (en el caso de la epilepsia) así como fiebre, cansancio extremo, pérdida de peso y agudos dolores (en el caso del cáncer)

Estas enfermedades pueden ser padecidas por toda persona, nadie está excluido de ello, recordemos a personalidades del ámbito político que fueron víctimas de estas: Carlos Abascal Carranza en el año 2008 por cáncer de estómago, Alonso Lujambio Irazábal en el 2012 por cáncer de médula, y Juan Molinar Horcasitas en el año 2015 por esclerosis lateral amiotrofica.

Ellos, no tuvieron acceso a un derivado medicinal de la marihuana que ya existe (el cannabidiol), y que ha demostrado en varios países de primer mundo su eficacia y que está disponible en el mercado; si hubiera sido accesible y legal, hubieran podido mejorar su salud y con ello su calidad de vida.

Tengamos claro que el regular el **consumo terapéutico del cannabis**, implica establecer límites claros frente a lo recreativo (que en el caso de la marihuana implica fumarla) ya que ninguna persona se recrearía con marihuana administrada en aerosol o tomada en forma de aceite. **Permitir el uso legal de un derivado medicinal de la marihuana, no es aprobar su uso recreativo, no es autorizar que se pueda fumar por toda persona que lo quiera hacer.**

La presente iniciativa de reforma tiene por objeto el legalizar los derivados con uso terapéutico y medicinal de la marihuana, y que esto de manera directa ayude a todas las personas que podrían beneficiarse en el futuro, y a su vez hacer frente a problemas de salud pública, que de no atenderse tendrán consecuencias sociales, psicológicas y económicas para millones de mexicanos.

El tema que nos ocupa es un tema de justicia social, de garantías y derecho a la salud, que el Estado debe asegurar mediante el acceso al diagnóstico, tratamiento y medicamentos; ya que **las personas no eligen enfermarse, y mucho menos de enfermedades que reduzcan al mínimo sus capacidades y salud.** Tenemos que ser conscientes de esto, ya que lo que no se entiende, no puede discutirse.

Lo anterior obedece a que los tratamientos de los padecimientos a los que nos referimos en párrafos precedentes son incosteables para la mayoría de la población, y por lo tanto, es obligación del Estado, generar las condiciones para que esto no continúe siendo así.

El desconocimiento de las cosas lleva a su incompreensión, y ello a la indiferencia, algo que no debe suceder en este Congreso.

Antecedente jurídico

La utilización de la marihuana **con fines terapéuticos** tiene por fin el tratar o aliviar un síntoma o enfermedad.

El párrafo tercero de los considerandos del Reglamento Federal de Toxicomanías de 1940, menciona: “Que la persecución de los viciosos que se hace conforme al reglamento de 1931 es contraria al concepto de justicia que actualmente priva, toda vez que debe conceputarse al vicioso más como enfermo a quien hay que atender y curar, que como verdadero delincuente que debe sufrir pena”.

El Reglamento Federal de Toxicomanías, publicado en el DOF en fecha 17 de febrero de 1940, establece en su artículo 2- “Para los efectos de este reglamento, será considerado como toxicómano todo individuo **que sin fin terapéutico** use habitualmente algunas de las drogas a que se refiere el artículo 406 del Código Sanitario”.

El numeral 406 del Código invocado (publicado en el DOF en fecha 31 de agosto de 1934, segunda sección, pagina 1164 y abrogado por la Ley General de Salud el 7 de febrero de 1984) decreta lo siguiente:

Para los efectos de las disposiciones de que trata el artículo anterior, se reputan drogas enervantes:

- a) Adormidera (*Papaver Somniferum L*) en cualquiera de sus formas;
- b) Opio en cualquiera de sus formas;
- c) La morfina y sus sales;
- d) La diacetilmorfina (heroína) y los demás éteres de la morfina y sus sales;
- e) Metilmorfina (codeína) y sus sales;
- f) Etilmorfina y sus sales;
- g) Tebaina y sus sales;
- h) Las diversas variedades de hojas de coca, en especial la *Erythroxylon novogranatense* (Morris);
- i) La cocaína y sus sales, comprendiéndose en ellas las preparaciones hechas partiendo directamente de la hoja de coca;
- j) Las diversas especies de cannabis (entre ellas la marihuana), en cualquiera de sus formas, derivados o preparados farmacéuticos;**

k) La dihidrooxicedeína (de la cual sustancia registrada con el nombre de Eukodal, es una sal); la dihidrocedeína (de la cual la sustancia registrada con el nombre de Dikodid es una sal); la dihidromorfina (de la cual la sustancia registrada con el nombre de Dilaudid es una sal), la acetildihidrocodeína o acetildemetilodihidrotebaina (de la cual la sustancia registrada con el nombre de Acedicone, es una sal), la dihidromorfina (de la cual la sustancia registrada con el nombre de Paramorfan, es una sal); sus ésteres y las sales de cualquiera de esas sustancias y de sus éteres; la morfina N-óxido (registrada con el nombre de Genomorfina); también los derivados de la morfina N-óxido y los otros derivados de la morfina a base de nitrógeno pentavalente;

l) Cualesquiera otros preparados o productos que contengan alguna de las sustancias señaladas en los incisos anteriores y, en general, los de naturaleza análoga.

En consecuencia, razonamos que en 1940 en México, ya se consideraba la utilización de las diversas especies de cannabis (entre ellas la marihuana), en cualquiera de sus formas, derivados o preparados farmacéuticos; **para fines terapéuticos.**

Los Cannabinoides y su relación con distintas enfermedades

El término cannabinoides engloba tanto a compuestos naturales (presentes en la *Cannabis sativa*), como a compuestos sintéticos y endógenos (producidos por nuestro organismo). El principal componente psicoactivo de la planta *Cannabis sativa* es el Δ^9 -tetrahydrocannabinol (THC) que fue aislado en 1964 por Gaoni y Mechoulam y que, al igual que todos los cannabinoides, es una molécula altamente lipofílica. El conocimiento de la estructura del THC favoreció la investigación inicial sobre la farmacología y función de los cannabinoides. Posteriormente, se identificaron y caracterizaron receptores específicos cannabinoides y se descubrieron sus ligandos endógenos: anandamida, 2-araquidonil-glicerol, palmitoiletanolamida y noladin éter. Por tanto **se estableció la existencia de un sistema cannabinoide endógeno**, lo que ha impulsado enormemente la investigación en esta área para tratar de comprender su función fisiológica. Así, aunque se tiene evidencia de la existencia de nuevos subtipos de

receptores, dos son los receptores clonados y caracterizados hasta el momento: el receptor CB1 localizado fundamentalmente en estructuras del **Sistema Nervioso Central** y el receptor CB2 expresado principalmente en células del sistema inmunológico. Por otro lado, estudios basados en la estructura molecular del THC han contribuido a la identificación de las características estructurales requeridas para que los cannabinoides se unan a estos receptores y ejerzan su acción por medio de ellos, lo que ha conducido a la síntesis de agonistas y antagonistas selectivos de los receptores CB1 y CB2. Además, el conocimiento de los mecanismos de inactivación de los endocannabinoides, ha permitido empezar a dibujar algunas de las funciones fisiológicas de los mismos.

Aunque los cannabinoides se han conocido popularmente por sus efectos psicoactivos, hoy sabemos que modulan entre otras, la actividad motora, los procesos de memoria, la nocicepción, la ingesta de alimentos y la actividad inmunitaria.

El “sistema de receptores endocannabinoide (RECB)” está formado por receptores específicos y diversos ligandos endógenos. El sistema de RECB está implicado en muchas funciones fisiológicas que incluyen la inmunidad, la inflamación, la toxicidad y el traumatismo neuronal, la epilepsia, la depresión y el estrés, el apetito, la ingesta de alimentos y la homeostasis energética, la regulación cardiovascular, la reproducción, y el remodelado óseo. El cerebro y el sistema gastrointestinal interactúan de forma bidireccional en la regulación de los procesos digestivos, la ingesta de alimentos y el balance energético (de ahí el nombre de “eje cerebro-tracto digestivo”). El estrés y el centro de “recompensa” del cerebro modulan dicho eje cerebro-tracto digestivo. El hecho de que exista sistema de RECB tanto en el cerebro, en el tracto gastrointestinal y en el tejido adiposo (la grasa), como su implicación sobre el estrés y la emoción, presagian de él un importante papel en la ingesta de alimentos, la digestión, la regulación de la masa de tejido adiposo y la función endocrina de los adipocitos.

Concluimos afirmando que: el sistema de RECB es un importante mediador entre el cerebro y el sistema digestivo; en el adulto el papel del sistema implica la regulación de la digestión de los alimentos al ser un remanente de su papel crítico en el inicio de la alimentación del recién nacido y la dominante influen-

cia del sistema en el control alimenticio le hace un prometedor blanco para el tratamiento de patologías como: la enfermedad inflamatoria intestinal, el síndrome del colon irritable, las úlceras gástricas, las náusea, la obesidad, y la anorexia.

Receptores de cannabinoides

La base de localización de los receptores de cannabinoides en el organismo y de los efectos farmacológicos ejercidos por distintos cannabinoides tanto de origen natural como sintético, es el sistema de receptores endocannabinoide, los cuales parecen estar implicado en funciones tales como la coordinación motora, el aprendizaje y la memoria, la anticoncepción, el control de las emociones, el desarrollo neuronal, así como en la mediación de diferentes procesos a nivel cardiovascular e inmunológico.

Los cannabinoides ejercen sus efectos farmacológicos mediante la activación de receptores específicos de membrana. Hasta el momento se han identificado dos receptores para cannabinoides: el receptor CB1 y el receptor CB2. Ambos pertenecen a la súper familia de receptores acoplados a proteínas G, caracterizados por la presencia de siete dominios transmembrana.

El receptor CB1 se localiza fundamentalmente en el sistema nervioso central. De esta forma, la mayor densidad de receptor CB1 se encuentra en los ganglios basales (sustantia nigra)- sustancia negra- globo pálido, núcleo entopeduncular y caudado-putamen lateral), capa molecular del cerebro y ciertas partes del hipocampo (región CA3 del asta de Ammón y capa molecular del giro dentado). Además de su localización en cerebro, los receptores CB1 también están presentes a nivel periférico. De esta forma, se han encontrado receptores CB1 en el bazo y las amígdalas, corazón, próstata, útero, ovario y a nivel presináptico en terminales nerviosos simpáticos.

La presencia de receptores CB1 en áreas hipocámpales y corticales explicaría los efectos de los cannabinoides sobre el aprendizaje y la memoria, así como las propiedades anticonvulsivantes de los mismos. Finalmente, la baja densidad de receptores en el tallo cerebral, área que controla las funciones cardiovascular y respiratoria, explica la baja toxicidad y ausencia de la marihuana.

Los efectos motores provocados por la activación de los receptores CB1 con los diferentes tipos de cannabinoides son el resultado de la capacidad de estas sustancias de interferir en la actividad de los tres principales neurotransmisores implicados en la funcionalidad de los ganglios basales, es decir: dopamina, GABA y glutamato.

En el circuito de los ganglios basales:

- La dopamina aparece como neurotransmisor en las neuronas que van de la sustancia nigra al cuerpo estriado y cuya disfunción origina la enfermedad de Parkinson.
- El GABA lo hace principalmente en las neuronas estriatales que proyectan hacia la sustancia nigra y el núcleo entopeduncular (vía directa), o hacia el globo pálido (vía indirecta), y cuya disfunción origina la enfermedad de Huntington u otras patologías con alteraciones coreicas.
- El glutamato es el neurotransmisor utilizado por las aferencias que, desde la corteza alcanzan el cuerpo estriado, así como por las neuronas subtalámicas que aparecen hiperactivadas en la enfermedad de Parkinson e hipofuncionales en el corea de Huntington.

Los receptores CB2, se localizan fundamentalmente en el bazo, amígdala y en distintas células del sistema inmune (linfocitos B, aunque también en monocitos y linfocitos T). Los receptores CB2 presentes en estos tejidos y células parecen ser los responsables de las propiedades inmunosupresoras de la marihuana.

Durante los últimos años, la investigación sobre la bioquímica y la farmacología del sistema endocannabinoide ha experimentado un espectacular avance. Este sistema parece jugar un importante papel en la regulación de diferentes funciones fisiológicas, por lo que compuestos de naturaleza cannabinoide podrían ser útiles en el tratamiento de alguna de las patologías asociadas con estos procesos. En la actualidad son muchos los estudios que muestran un potencial terapéutico de los cannabinoides en diversas enfermedades. Algunas de ellas son: el dolor crónico, el glaucoma, la isquemia cerebral, ciertos tipos de cáncer y enfermedades que cursan con alteraciones del movimiento.

Uno de los tipos de patologías que mayor interés suscita en relación a la posible utilidad de los cannabinoides, son las enfermedades motoras, ya que se ha demostrado que el sistema endocannabinoide participa en el control del movimiento, como lo hacen otros neurotransmisores más clásicos como la dopamina, el GABA o el glutamato. Dos de las enfermedades motoras de mayor incidencia: la enfermedad del Parkinson y el corea de Huntington, han centrado la mayor parte de los estudios acerca de una posible utilidad de los cannabinoides. Existen otras patologías neurológicas, como la enfermedad del Alzheimer o la esclerosis múltiple, aunque no son enfermedades motoras en origen, presentan importantes alteraciones del movimiento, por lo que también se están estudiando en relación a un posible beneficio de los cannabinoides en el tratamiento de estos síntomas.

Se confirma que la actividad cannabinoide endógena juega un papel importante a nivel modulador en la funcionalidad de los ganglios basales. Se han presentado todos los datos a nivel bioquímico y farmacológico que apoyan esta función, y se han sentado las bases para explicar por qué aquellas sustancias que son activas sobre las diferentes proteínas que forman parte del sistema endocannabinoide (receptores, transportador, enzimas) pueden tener un efecto beneficioso en el tratamiento de la disfunción motora en enfermedades extra piramidales o en patologías no-motoras pero que presentan síntomas extrapiramidales.

Enfermedad de Parkinson

Los rasgos más característicos de la sintomatología en la enfermedad de Parkinson son la bradiquinesia, el temblor y la rigidez, que son consecuencia de la progresiva degeneración de las neuronas dopaminérgicas de la *substantia nigra* que conduce a una denervación del cuerpo estriado. Basado en el hecho de que la actividad dopaminérgica nigroestriatal que degenera en esta enfermedad podría regular de forma negativa la expresión de los receptores CB1, así como en el hecho de que los cannabinoides producen efectos hipoquinéticos, **se ha propuesto que la actividad endocannabinoide debería estar hiperactivada en la enfermedad del Parkinson.**

Un estudio iniciado en 1985 se basaba ya en pruebas realizadas en un paciente afectado de parkinsonismo durante muchos años y que mostraba distonía en todas

las extremidades, así como discinesia inducida por L-DOPA, es decir, discinesia provocada por el tratamiento durante un largo periodo con uno de los remedios más eficaces utilizados en la enfermedad de Parkinson y el parkinsonismo: la L-DOPA.

Dosis variables de los fármacos utilizados habitualmente para combatir los síntomas de la enfermedad de Parkinson, p. ejemplo la discinesia, han mostrado resultados que, aun siendo positivos, han sido solo marginales. No obstante, las pruebas con cantidades variables de cannabidiol, **uno de los cannabinoides más investigados por sus propiedades medicinales**, han arrojado resultados más que significativos. **Una dosis de 100 a 200 mg/día de cannabidiol consiguió reducir las fluctuaciones clínicas normalmente experimentadas y aliviar la discinesia hasta un 30 %.**

Esclerosis Múltiple

Una de las enfermedades neurológicas donde los cannabinoides podrían tener una prometedora acción terapéutica es la esclerosis múltiple. Esta enfermedad es un desorden de origen inmune que provoca diversas alteraciones a nivel neurológico, sobre todo a nivel motor (espasticidad, distonía, temblor y ataxia), que se producen como consecuencia de una profunda desmielinización y pérdida axonal.

Al consolidarse el consenso médico sobre la eficacia del cannabis como tratamiento paliativo, los investigadores han comenzado a centrar su atención en su potencial como agente curativo. Los experimentos iniciales han sugerido que las propiedades neuroprotectoras del THC y CBD podrían, en efecto, frenar la velocidad a la que la mielina se deteriora. Los estudios *in vitro* han indicado que su efecto regulador sobre la liberación de glutamato, la oxidación de radicales libres y la entrada de calcio en la neurona puede ser importante.

Diferentes estudios han demostrado que la activación del receptor CB2 reduce tanto la formación de lesiones de la mielina, como la tasa de pérdida de neuronas, al mismo tiempo que aumenta la tasa de supervivencia de los oligodendrocitos. El oligodendrocito es un tipo de célula cerebral crucial para la producción de mielina y a medida que desaparecen, se ve afectada la capacidad del cuerpo para reparar la capa de mielina.

Tratamiento del dolor

El dolor neuropático supone una manifestación de un trastorno en las vías de transmisión sensorial del dolor producido por diversas causas: neuropatía postherpética, neuralgia del trigémino, etc. En este tipo de dolor los analgésicos clásicos han demostrado una pobre o nula eficacia. Por el contrario, se ha descrito que los cannabinoides son capaces de aliviar potentemente las dos principales manifestaciones del dolor neuropático: la alodinia (dolor originado por estímulos no-dolorosos), y la hiperalgesia (aumento de la sensibilidad a los estímulos dolorosos). Este hecho se podría deber a que los cannabinoides actúan principalmente inhibiendo o liberando una serie de moduladores desde las neuronas y/o tejidos no neuronales. Por ello, su efecto analgésico sería más rápido e intenso en tejidos lesionados o inflamados donde dichos moduladores se encontrarían en cantidades mucho mayores que en el tejido sano.

Estímulo del apetito

La búsqueda de herramientas terapéuticas que aumenten el apetito se ha visto impulsada en los últimos años por el importante aumento de la prevalencia de enfermedades como la anorexia nerviosa o el SIDA. En este contexto, se ha dirigido la atención hacia el cannabis, puesto que su capacidad para estimular el apetito es bien conocida. A pesar de ello, el intento de incrementar el apetito mediante la administración de THC en pacientes diagnosticados de anorexia nerviosa no ha resultado exitoso hasta el momento. Por el contrario, **el THC sí parece ser eficaz** para incrementar el apetito y aumentar el peso en pacientes con SIDA y en pacientes con cáncer avanzado.

Antiemético

El vómito es un proceso complejo que está mediado por diferentes mecanismos y que puede ser consecuencia de numerosos procesos patológicos. La base para el empleo de fármacos específicos en el tratamiento y la prevención del vómito se encuentra en los conocimientos de las funciones que desempeñan diferentes transmisores, principalmente la dopamina y la serotonina, como mediadores de las señales eméticas. Sin embargo, los fármacos antieméticos de los que disponemos en la actualidad, a pesar de ser indudablemente efectivos en algunas situaciones, no son capaces de prevenir o atajar la aparición de vómitos en

todas las ocasiones. Así, existen al menos dos procesos en los que el vómito representa una complicación importante, que es solo parcialmente resuelta por los antieméticos clásicos. Estos dos procesos son la quimioterapia en pacientes cancerosos y el SIDA.

El vómito es el efecto secundario más frecuente de los fármacos citotóxicos empleados en el tratamiento de pacientes cancerosos. Su intensidad depende de factores relacionados tanto con el tratamiento (tipo de fármaco, dosis, combinación de fármacos) como con el propio paciente (edad, sexo). Este efecto secundario, además de las propias molestias que origina al paciente, puede ser el causante de la aparición de lesiones mecánicas en la mucosa o de alteraciones hidroeléctricas. Así mismo el vómito postquimioterapia es en muchos casos la razón del abandono del tratamiento por parte del paciente con las graves consecuencias que ello acarrea. Durante años, el tratamiento más eficaz para el tratamiento de este tipo de vómitos ha consistido en la asociación de antagonistas de receptores serotoninérgicos, como el ondansetrón, con corticoesteroides como la dexametasona. Sin embargo, este tratamiento conlleva en muchos casos la aparición de efectos secundarios (estreñimiento, cefaleas...), no controla los vómitos anticipatorios ni los diferidos y es muy caro. **Es en este contexto en el que la posible utilización del cannabis y sus derivados para el control de los vómitos inducidos por la quimioterapia cobra especial interés.**

Una revisión sistemática de los diferentes ensayos clínicos realizados hasta el momento ha evidenciado que los cannabinoides presentan una eficacia ligeramente superior que los antieméticos clásicos en el tratamiento de los vómitos inducidos por quimioterapia. Además, el cannabidiol ha mostrado también eficacia anti-nauseosa en modelos experimentales de náusea en animales. Finalmente, **la administración simultánea de THC y cannabidiol, junto al antiemético habitual ha mejorado la respuesta en pacientes oncológicos.**

Antiespástico

La espasticidad es un fenómeno complejo caracterizado por músculos tensos o rígidos y reflejos tendinosos profundos exagerados que interfieren con la actividad muscular, la marcha, el movimiento o el lenguaje. Esta alteración generalmente resulta de daños en el área

motora del cerebro, que es la porción de la corteza cerebral que controla el movimiento voluntario, aunque también puede aparecer asociada a otras patologías como la esclerosis múltiple. Los tratamientos existentes en la actualidad a menudo proporcionan un escaso alivio y pueden estar limitados por su toxicidad. Como consecuencia de ello, algunos pacientes han optado por experimentar con terapias alternativas, incluyendo el uso de cannabis.

En diferentes modelos de esclerosis múltiple se ha demostrado que la espasticidad estaría controlada por el **sistema cannabinoide endógeno**. En este sentido, la activación de los receptores CB1 por parte de los cannabinoides podría tener un efecto beneficioso en la inhibición de la espasticidad. Varios estudios clínicos realizados en pacientes con esclerosis múltiple han sugerido que la administración oral de THC en estos pacientes reduciría la intensidad de varios signos y síntomas de la enfermedad. En particular, se reducirían la espasticidad, la rigidez y el temblor, y se mejorarían la capacidad de andar y la de escribir. Además, se ha demostrado que la inhibición de la degradación de los cannabinoides endógenos produce también un potente efecto antiespástico. Por tanto, los compuestos que inhiben esta degradación serían candidatos ideales para su utilización como antiespásticos, pues además de su eficacia clínica en la reducción de la espasticidad, no activarían directamente los receptores CB1 por lo que carecerían de efectos psicoactivos.

Tratamiento del Glaucoma

El glaucoma es un síndrome ocular que engloba a distintos procesos patológicos que se caracterizan principalmente por un aumento de la presión intraocular. Esta hipertensión ocular puede conducir a un daño irreversible del nervio óptico y a la ceguera. Diversos estudios han demostrado que tanto el cannabis como varios de sus derivados son capaces de reducir la presión intraocular en pacientes con glaucoma. Más aun, se ha descrito que el cannabinoide sintético WIN55212-2, aplicado tópicamente en el ojo, disminuye la presión intraocular en glaucomas humanos resistentes a los tratamientos convencionales.

Neuroprotección

Diversos estudios apuntan que los cannabinoides podrían tener propiedades neuroprotectoras enlentecien-

do la progresión de varias enfermedades neurodegenerativas. En este sentido se ha descrito una pérdida de receptores CB1 en el núcleo estriado, asociada con el inicio de los síntomas de la enfermedad de Huntington. Sin embargo, se ha visto que la activación de los receptores restantes por parte de cannabinoides endógenos podría limitar el desarrollo de la enfermedad. Del mismo modo, se ha demostrado que la activación del sistema cannabinoide endógeno puede tener efectos neuroprotectores frente a enfermedades inflamatorias del sistema nervioso central como la encefalomielitis o la uveítis alérgica. Por otra parte, aunque no existen evidencias sobre la posible utilidad terapéutica del cannabis y sus derivados en la epilepsia, sí que se ha visto que la administración oral de THC puede hacer desaparecer los tics que aparecen con el síndrome de Tourette. Finalmente, existen también evidencias experimentales de un efecto neuroprotector de los cannabinoides en modelos experimentales de isquemia y traumatismo cerebral. Aunque la mayoría de estos efectos experimentales neuroprotectores parecen ser mediados por el THC, no se puede descartar la contribución de otros cannabinoides como por ejemplo el cannabidiol, que ha demostrado tener propiedades antioxidantes. En este sentido, los ensayos clínicos con el dexamabinol (un cannabinoide sintético sin efecto psicoactivo) han mostrado resultados preliminares positivos respecto a su utilidad en la prevención del daño neuronal tras un traumatismo craneoencefálico.

Antitumoral

Se ha demostrado que diversos cannabinoides tanto vegetales como sintéticos presentan efectos antiproliferativos sobre diversos tipos de células tumorales en cultivo. Además la administración de cannabinoides frena también el crecimiento de varios tipos de tumores en modelos animales.

Un ensayo clínico en fase I realizado para evaluar el efecto de la administración intracraneal de THC en pacientes con glioblastoma multiforme ha demostrado una disminución de la proliferación de las células neoplásicas en dos de los pacientes estudiados.

Otras aplicaciones terapéuticas

Por otra parte, el cannabis administrado en aerosol produciría un importante efecto broncodilatador en pacientes asmáticos. Además, esta vía de administración

evitaría los efectos perjudiciales para los pulmones que provoca el cannabis aspirado.

Por el contrario, el bloqueo de los receptores cannabinoides CB1 está siendo investigado en la actualidad como una posible estrategia en la prevención de la obesidad, y en el tratamiento de la adicción a diversas drogas de abuso (tabaco, cocaína, heroína).

Medicamentos derivados del cannabis comercializados actualmente

El primer compuesto cannabinoide comercializado con fines terapéuticos fue la nabilona (Cesamet®), un análogo sintético del THC, que fue autorizado en 1981, y aprobado por la FDA estadounidense- Food and Drug Administration- (Administración de Alimentos y Fármacos, por sus siglas en inglés) en 1985 para el tratamiento de las náuseas y los vómitos secundarios al tratamiento con quimioterapia. Posteriormente, también se aprobó su utilización para el tratamiento de la anorexia y la pérdida de peso en pacientes con SIDA. Desde el año 2001 este compuesto se puede obtener en España como medicamento extranjero a través de los servicios de farmacia hospitalarios.

En 1985, el propio THC, comercializado bajo el nombre de dronabinol (Marinol®), fue también aprobado en Canadá y Estados Unidos como antiemético para el tratamiento de las náuseas y vómitos inducidos por la quimioterapia antineoplásica. En 1992 fue también autorizado en varios países para tratar la anorexia/caquexia en pacientes con sida o cáncer terminal. Este medicamento no está todavía autorizado para su comercialización en España.

Más recientemente se ha comercializado el medicamento Sativex®, que es una mezcla de THC y cannabidiol, otro cannabinoide derivado también de la planta pero que carece de efectos psicoactivos. El Sativex® fue inicialmente aprobado en Canadá en 2005 para el tratamiento de la espasticidad debida a esclerosis múltiple, y actualmente se puede prescribir también en dicho país para el tratamiento del dolor canceroso y del dolor neuropático. En España, la comercialización de Sativex® fue aprobada en 2010 por la Agencia del Medicamento exclusivamente como tratamiento adicional para la mejoría de los síntomas en pacientes con espasticidad moderada o grave debida a la esclerosis múltiple que no han respondido de

forma adecuada a otros medicamentos antiespásticos y que han mostrado una mejoría clínicamente significativa de los síntomas relacionados con la espasticidad durante un período inicial de prueba del tratamiento. Su administración como espray bucal y el hecho de contener un 50% de cannabidiol parece reducir la aparición de efectos adversos neuropsiquiátricos en relación con otros medicamentos cannabinoides. Hasta el momento los principales problemas asociados a su uso hacen referencia a la aparición de náuseas, mareos y cansancio generalizado en algunos de los pacientes.

Antecedentes jurídicos de un caso práctico

300 convulsiones o crisis de epilepsia al día,

12 convulsiones por día,

1 convulsión cada 5 minutos.

Mismas que se convierten al paso del tiempo en el Síndrome Lennox- Gastaut.

Podemos poner nombre y apellido a estos padecimientos: Grace Elizalde Benavides, Mariann López Corrales, Eros Alejandro o Charlotte Figi; quienes padecen el síndrome de Lennox- Gastaut;

La pregunta es si podemos comprender o imaginar al menos la calidad de vida que puede tener una persona en estas condiciones, honestamente creo que no.

Se dice que nadie puede apreciar lo que no se conoce, pero en nuestro caso si podemos, no como legisladores, sino como personas, y me refiero a valorar nuestra salud, tanto personal como la de nuestras familias y seres queridos.

Las leyes mexicanas siguen teniendo a la *Cannabis sativa* y los productos derivados de esta planta, dentro del catálogo federal de sustancias prohibidas, y prescribirla es un delito federal.

Grace Elizalde Benavides, una niña de ocho años, enferma del Síndrome de Lennox—Gastaut, ha llevado diversas terapias sumamente costosas, a fin de mejorar su calidad de vida, entre ellas: terapia física, visual, de lenguaje, ocupacional, sensorial, hidroterapia; así como medicina alternativa: imanes, gotas y equino terapia; pero la mejora en su calidad de vida ha sido mínima.

En junio de 2015, se presentó una demanda de amparo, por parte de los padres de Grace Elizalde Benavides con la ayuda del Centro Estratégico de Impacto Social (CEIS), el despacho Aguinaco Abogados (de Fabián Aguinaco Bravo) y México Unido Contra la Delincuencia.

Ante ello, el juez tercero de Distrito en Materia Administrativa, Martín Adolfo Santos Pérez, concedió el 17 de agosto del presente año, un amparo que ordena a las autoridades para este caso en particular, permitir el uso del derivado medicinal de la marihuana, sustancia hoy prohibida por la Ley General de Salud, pero que en 20 estados de los Estados Unidos de Norteamérica y en Europa sí está permitida.

“Con esta medida cautelar no se afecta el interés social ni el orden público, pues la sociedad ha manifestado su permanente interés en que se proporcione a los niños los satisfactores, cuidados y asistencia necesarios para lograr su sano crecimiento y desarrollo pleno”, falló el juez Santos Pérez.

Así entonces, el juez protegió a Grace, pero decreto condiciones:

- 1.-Que un médico le recetara el tratamiento y que la marihuana o sus derivados fueran comprados de forma legal.
- 2.-Que se entregue el informe de un experto en esta enfermedad que reconozca que la menor de edad puede mejorar con el cannabidiol, y se haga un seguimiento de la evolución, vigilando y estableciendo las dosis que ha de tomar, y
- 3.-Que un médico recete el compuesto y firmar un consentimiento en el que se detallen los riesgos del tratamiento y probar que se consiguió de manera legal en el país donde se fabricó.

Así entonces, existe una suspensión definitiva de la ley (Ley General de Salud) que prohíbe usar a la marihuana como tratamiento en México, otorgada por un juez, a fin de que la niña en mención pueda tratarse el síndrome de **Lennox- Gastaut**, a través del derivado medicinal de la marihuana, denominado cannabidiol mientras dure el juicio.

El derivado medicinal de la marihuana que Grace utilizará se fabrica legalmente en cuatro países: Inglaterra, Canadá, Estados Unidos e Israel. La sustancia está hecha con una cepa de marihuana llamada Charlotte's Web, en honor de Charlotte Figi, una niña con el síndrome de Dravet, similar al de Grace, que sufría de ataques epilépticos. La industria de la marihuana de Colorado, Estados Unidos, le desarrolló especialmente una planta con un alto nivel de cannabidiol (17%), pero con menos de 0.5% de **THC, la sustancia que se asocia al uso recreativo de la droga.**

En un primer momento, se pensó en prescribir el derivado medicinal denominado Epidiolex (extracto purificado de CBD) creado por GW Pharmaceuticals.

El medicamento que se prescribió a Grace Elizalde fue el extracto de cáñamo Charlotte's web, Hemp Extract (suplemento dietético), de la empresa CW Botanicals.

El derivado medicinal contiene aceite de coco, aceite de semilla de girasol, sabor natural orgánico y triglicéridos de cadena media (MTC)

Uso del cannabidiol en distintos países

En Alemania y los Estados Unidos de América, el cannabidiol se utiliza de manera legal para tratar: la epilepsia, esclerosis múltiple, sida, ayudar a pacientes con distintos tipos de cáncer, los efectos causados por la quimioterapia y radioterapia (controlando las náuseas), así como para reducir la presión intraocular en los enfermos de glaucoma.

En Israel, la fibromialgia (dolor en los músculos y en el tejido fibroso -ligamentos y tendones), el cáncer, la enfermedad de Parkinson, el síndrome de Tourette, el dolor crónico y la esclerosis múltiple son enfermedades que pueden tratarse con marihuana de manera legal. En este país el número de pacientes registrados que usaban marihuana para tratar sus enfermedades, aumento un 30% al pasar de 10.000 en 2012 a 13.000 en 2013.

En Italia, es legal la venta de **productos farmacéuticos a base de marihuana** en las regiones de Abruzzo, Toscana, Liguria, Marcas, Friuli, Puglia y Veneto.

Personas enfermas en México a las cuales se beneficiaría con la legalización de los derivados con uso terapéutico y medicinal.

Cáncer

El cáncer, es una enfermedad multifactorial, donde intervienen elementos genéticos, ambientales, físicos y biológicos para su desarrollo. El síntoma universal o más importante en cáncer es el tumor; cuando se habla de tumores sólidos.

Si bien cada cáncer tiene síntomas específicos, hay señales generales de la presencia de un tumor maligno como son: fiebres inexplicables, fatiga, pérdida de peso y malestar generalizado, reflejado en debilidad y mareos.

En el mundo se estima que existen 50 millones de personas afectadas por esta enfermedad, 1 de cada 8 muertes es a causa de problemas generados por el cáncer, se registran más de 12 millones de diagnósticos anuales, de los cuales más de siete millones fallecen, y se estima que para el año 2030, habrá 26 millones de nuevos casos, de los cuales 17 millones de personas fallecerán.

Esclerosis múltiple

En México existen al menos **15 mil personas** que padecen **esclerosis múltiple** (enfermedad crónica del sistema nervioso central, una de las diez causas de consulta neurológica y principal causa de discapacidad neurológica entre la población económicamente activa).

De este universo, el 70% tiene entre 20 y 40 años de edad, y se presenta con mayor frecuencia en mujeres que en hombres, en una relación de 2 a 1.

El 47% de las personas diagnosticadas con esta enfermedad carecen de seguridad social, y el 53% se atiende en el sistema de salud pública.

En el orden mundial, se estima que la vida de 50 millones de personas se ve afectada por esta enfermedad.

Epilepsia

En nuestro país, **de cada mil personas 20 padecen epilepsia** (enfermedad neurológica que afecta a cualquier edad, pero que se manifiesta frecuentemente en la infancia y adolescencia, espectro donde se presenta el 75% de los casos). Convirtiéndose en la causa neurológica de defunción más común.

Desde el 2008, el cáncer es la principal causa de muerte en el mundo.

Según estimaciones de la Unión Internacional contra el Cáncer, cada año en México se detectan cerca de 128 mil nuevos casos de cáncer anualmente, de los cuales 74 mil personas (61.6%) fallecen por esa patología (30% de los casos de cáncer son secundarios al tabaquismo). Actualmente 40% de los distintos tipos de cáncer se pueden prevenir, pero también debe preocuparnos la calidad de vida de aquellas personas que ya han sido diagnosticadas con esta enfermedad.

Existen 100 tipos de cáncer, la mayoría son curables si se detectan en etapas tempranas, pero en México, el 60% de los casos son detectados en etapas avanzadas, por lo que el cáncer es la tercera causa de muerte en México.

Tipos de cáncer más comunes en México

El cáncer de próstata, que afecta más a los adultos mayores, se colocó como el tipo de cáncer de mayor prevalencia en todo el país.

El cáncer de mama ocupa el segundo lugar en prevalencia en el orden nacional y es el primero si se toma en cuenta únicamente a la población femenina.

La presencia de tumores malignos en el cuello del útero (**cáncer cervicouterino**) es el tercer tipo de cáncer con mayor prevalencia en México.

El cáncer de pulmón es el segundo más mortal para los hombres, después del de **próstata**, aunque se presenta tanto en hombre como mujeres

Cuando se toma en cuenta a ambos sexos, el cáncer con la mayor tasa de mortalidad es el de los órganos digestivos (**cáncer de estómago**).

Otra enfermedad a la que debemos hacer mención, es el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA).

En México hay 220 mil enfermos de SIDA (contagados durante el periodo 1983-2015) sumados a 42 mil personas que viven con el virus sin manifestarse, de este universo, el 93% de personas infectadas se contagiaron por la vía sexual.

En cuanto al costo económico de esta enfermedad, un paciente con el VIH, le cuesta al país 45 mil pesos al año.

Por último, la existencia de la lesión cerebral llamada paquigiria (los relieves del cerebro son más anchos, y las neuronas no están acomodadas de manera correcta, lo que ocasiona crisis de epilepsia) puede transformarse en el **síndrome de Lennox-Gastaut** (epilepsia infantil, variante de epilepsia con crisis difíciles de controlar, pero enfermedad no hereditaria).

En México existen 50 mil niños, con padecimientos similares al Síndrome de Lennox-Gastaut, pero solo se tiene seguimiento clínico en 200 de ellos, y cuyas familias del enfermo han tenido contacto con especialistas, a fin obtener una alternativa para mejorar la calidad de vida de quienes padecen estos trastornos físicos.

El **síndrome de Lennox-Gastaut**, conocido también como el síndrome de Lennox, es una variante de la epilepsia infantil de difícil manejo, que se manifiesta entre los 2 y 6 años, y se caracteriza por convulsiones frecuentes y difíciles de controlar, además de discapacidad intelectual, problemas conductuales y atraso en el desarrollo.

El síndrome, pertenece al grupo de encefalopatías epilépticas graves de la infancia y **cuenta con una incidencia de uno por cada millón de personas**.

Aproximadamente 5% de los pacientes con este mal muere por este desorden o por los problemas asociados en un trascurso de 10 años. El padecimiento puede prolongarse durante la adolescencia y edad adulta, causando problemas emocionales y discapacidades.

Las personas que padecen esta enfermedad muestran dificultades de aprendizaje, pérdida de memoria y alteraciones de los movimientos. El 50 % de los que llegan a la edad adulta están totalmente discapacitados, y tan solo el 17% puede valerse por sí mismo. Por desgracia no existe medicamento que la controle en su totalidad.

Todos los anteriores padecimientos pueden ser contraídos por cualquier persona, al ser la predisposición genética y factores externos los detonantes de la enfermedad, ya que no todas son hereditarias. Además

pueden manifestarse de manera repentina, sin existir antecedentes de malestar o síntomas por parte de las personas.

Debemos también ser conscientes que la tardanza en la detección de una enfermedad y su correspondiente control, tienen un alto costo económico para las familias de quienes la padecen.

¿Qué es el cannabidiol?

El primer uso médico del cannabis fue hace 500 años, cuando un botánico chino recetó marihuana como remedio para la malaria, el beriberi, el estreñimiento, los dolores reumáticos, la falta de concentración y varias dolencias femeninas. Otro antiguo experto chino describió una mezcla de resina de cannabis y vino que se utilizaba como analgésico.

El cannabidiol (CBD) es solo uno de los más de 70 componentes encontrados en el cannabis sativa, siendo un derivado con uso medicinal de la marihuana, no es marihuana en sí, así como tampoco es el principio activo de ésta.

El CBD es un aceite derivado de la planta cannabis sativa o marihuana, no tóxico, que no tiene efectos psicoactivos y que puede contribuir a paliar los efectos producidos por distintas enfermedades.

El aceite de CBD también contiene otros cannabinoides no psicoactivos como el CBG (cannabigerol), CBC (cannabicromeno), etc. Se cree que hay más de 400 cannabinoides de los que se han determinado y caracterizado químicamente 111. El cannabidiol es el que está en mayor proporción, pero todos son útiles ya que unos activan a otros para orquestar los efectos benéficos.

El CBD junto con los otros cannabinoides es efectivo para:

-Mitigar los efectos de los procesos degenerativos y dolorosos, así como para aumentar las defensas, en la apoptosis y en la autofagia, procesos fisiológicos celulares del organismo, indispensables para **eliminar células cancerígenas** (células cancerosas metastásicas) - células tumorales muy agresivas. Las células cancerosas malas, las que se reparten por todo el cuerpo- al dar lugar a la ruptura de

las células tumorales después de que el cannabidiol fue utilizado;

-El tratamiento de la esclerosis múltiple.

-Reducir los efectos colaterales de la quimioterapia por tratamiento contra el SIDA,

-En el caso de las epilepsias infantiles como el síndrome de Dravet o el síndrome de Lennox-Gastaut disminuye los ataques en un 99 por ciento, pudiendo devolver a los pacientes el habla, el poder comer y caminar por sí mismos, así como posee una **acción antiinflamatoria y sin los efectos adversos de los analgésicos opiáceos.**

El aceite CBD sale de una variedad propia de cáñamo industrial (**Cannabis Sativa L**), variedad con **muy bajo o nulo índice de THC (tetrahidrocannabinol)**, sustancia psicoactiva y de comercialización prohibida salvo casos especiales.

El aceite de CBD de calidad, implica garantizar que las plantas utilizadas para la obtención del mismo no están contaminadas con insecticidas, herbicidas, metales pesados, etcétera, mismos que pueden provocar un efecto acumulativo en el organismo.

El aceite de CBD no es un medicamento, pero puede ayudar en el tratamiento de diferentes patologías en combinación o no con la medicina tradicional, ya que es un componente medicinal probado, y su prescripción médica no implica de ninguna manera el drogar a las personas.

Los efectos secundarios de este derivado medicinal pueden ser mareos y producir aumento de apetito, pero en comparación a padecer 300 convulsiones o crisis de epilepsia al día, producidas por el síndrome de **síndrome de Lennox-Gastaut**, estos podrían considerarse menores.

El cannabidiol (CBD) es un compuesto bicíclico, al estar el anillo de tetrahidropirano escindido. Es un cannabinoide **prácticamente desprovisto de propiedades psicoactivas**. Así, el tratamiento con CBD atenúa algunas de las alteraciones psicológicas inducidas por altas dosis de THC (0.5mg/kg) como por ejemplo: los sentimientos de ansiedad y de pánico.

Este derivado con uso medicinal calma la actividad química y eléctrica del cerebro, sin los efectos secundarios que produce el THC (tetrahidrocannabinol), **asociado con el efecto de viaje que produce la marihuana**

El cannabidiol puede ser útil para reducir el dolor la inflamación, y controlar las convulsiones epilépticas, según el Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas de la red estadounidense de Institutos Nacionales de Salud (NIH, por su sigla en inglés).

El uso terapéutico de la marihuana es por medio de aceites, que es la manera más común para acceder a sus beneficios.

La marihuana con uso medicinal se consume a través de extractos, de aceites y de gotas cuyos componentes pueden variar, algunos tienen THC (el componente psicoactivo) otros no lo tienen.

Ahora bien, para su prescripción médica, también el envase del mismo aceite debe establecer indicaciones precisas para su comercialización, como son:

- Llevar una etiqueta de la descripción del producto con los contenidos y las cantidades especificadas de forma clara, de modo que una dosis resulte coherente.
- Incluir instrucciones de uso y detalle sobre lo que lo que serían dosis normales y máximas.
- Determinar qué cantidad del ingrediente activo contiene la concentración.
- La existencia de una página web para acceder a otros análisis o información más detallada, y

Estipular el contenido de otros ingredientes de la solución utilizados para su producción.

Así entonces, el uso del derivado medicinal de la marihuana denominado cannabidiol, es a través de un diluido de aceite que se aplica en gotas debajo de la lengua, una vez al día, y su costo varía según el laboratorio que la produzca y el país donde se compre. El frasco en los Estados Unidos de América cuesta alrededor de 250 dólares (\$4,200 pesos), en Holanda 35.00 (\$675 pesos) en España 65.50 (30ml) (\$1244

pesos) y 105 (50ml) (\$1995 pesos) y 250 dólares en Inglaterra (\$4200 pesos)

Es en este último país en donde se compró el medicamento necesario para tratar a la primera mexicana que podrá usar el cannabidiol (CBD) de manera legal.

Índice terapéutico de la marihuana

El **índice terapéutico** que se mide en una sustancia, es la relación o proporción que se establece entre dos cantidades o medidas (dosis sin peligro y dosis letal) y en el caso de la marihuana, este índice se sitúa **entre 1/20000 y 1/40000**, es decir que si una persona siente sus efectos con 1g de marihuana, para morir de una sobredosis tendría que consumir entre 20 y 40 Kg (en una sola toma).

Este índice puede establecerse: con bajo peligro, peligroso y muy peligroso, en relación a los siguientes productos:

PRODUCTO	INDICE TERAPEUTICO	CLASIFICACION
CANNABIS	1/20000	Sin peligro
PSILOBINA	1/1000	Sin peligro
LSD (ACIDO LISÉRGICO)	1/1000	Sin peligro
ASPIRINA	1/199	Sin peligro
OXIDO NITROSO	1/150	Sin peligro
PROZAC	1/100	Bajo peligro
FENOBARBITAL	1/50	Bajo peligro
DMT (DIMETILTRIPAMINA)	1/50	Muy peligrosa
CAFEINA	1/50	Sin peligro
KETAMINA	1/38	Peligrosa
ROHYPNOL	1/30	Bajo peligro
MESCALINA	1/24	Muy peligrosa
TABACO	1/21	Sin peligro
METADONA	1/20	Peligrosa
CODEINA	1/20	Peligrosa
MDMA (METILENODIOMETANFETAMINA)	1/16	Muy peligrosa
(EXTASIS)		
COCAINA	1/15	Peligrosa
METAMFETAMINAS	1/10	Peligrosa
DEXTROMETORFANO	1/10	Bajo peligro
ALCOHOL	1/10	Bajo peligro
NITRITO DE ISOBUTILO (POPPER)	1/8	Bajo peligro
GHB (GAMMAHIDROXIBUTIRATO)	1/8	Muy peligrosa
(EXTASIS LÍQUIDO)		
HEROINA	1/6	Muy peligrosa

Así entonces, el alcohol, el tabaco, la cafeína y la aspirina, tienen un índice terapéutico mayor que la marihuana, y son productos que se comercializan libremente sin ninguna restricción en nuestro país.

Aun dosis masivas de marihuana no podrían causar la muerte de una persona, debido a que los seres humanos poseemos receptores cannábicos CB1 o CB2 en el bulbo raquídeo, que es la parte del cerebro responsable de la respiración y de la frecuencia cardíaca, y en caso de una dosis masiva de marihuana el efecto secundario más grave que se produciría sería somnolencia, pero no cortar la respiración o provocar paro cardíaco.

En el mismo orden de ideas, una encuesta realizada por el Wall Street Journal y NBC News, en la cual se preguntaba “qué sustancia piensa que es más dañina para su salud” de un grupo de cuatro, los resultados fueron: el **tabaco (49%)**, el **alcohol (24%)** el **azúcar (15%)** y la **marihuana (8%)**.

En relación con anteriores datos en nuestro país, existen alrededor de 10 millones de personas con diabetes diagnosticada y sin diagnosticar.

Los costos por gastos médicos, muerte prematura o discapacidad relacionados con la diabetes, costaron al país \$363 mil millones de pesos, equivalente al 2.5 % del PIB en 2013.

Los costos indirectos de la diabetes están estimados en \$183,364 millones de pesos, que representan el 1.4% del PIB en 2013.

La diabetes tuvo un crecimiento de 262% de 1990 a la fecha, siendo la enfermedad con mayor incremento en cuanto a su incidencia en el país en dicho periodo.

Ello implica que el costo de esta enfermedad, provocada por el consumo excesivo de azúcar, producto de libre venta en nuestro país, es muy alto en términos de salud pública.

Conclusión

Los datos científicos existentes avalan que la utilización del cannabis y sus derivados, debe ser tratada como una alternativa terapéutica más al margen de prejuicios relacionados con el consumo lúdico de la misma. No debemos olvidar que en la mayoría de los casos, el futuro del uso terapéutico de los cannabinoides parece ir ligado a la utilización de compuestos, dosis y vías de administración que poco tienen que ver con el consumo recreativo de la planta del cannabis. Por ello, la decisión final para su prescripción en un determinado paciente debe depender exclusivamente de los mismos criterios médicos que rigen para la administración de cualquier otro fármaco, es decir la relación entre riesgo y beneficio para cada paciente y caso particular.

La apuesta de futuro pasa por el desarrollo de nuevas estrategias farmacológicas para manipular el sistema cannabinoide endógeno minimizando la aparición de

efectos adversos. Del mismo modo, el desarrollo de nuevas vías de administración para los compuestos cannabinoides (inhalada en aerosol, rectal, sublingual y transdérmica) asegurarían por una parte una absorción mayor y más rápida que la que se consigue actualmente por vía oral, y evitarían además los efectos que para el paciente supone el consumo de cannabis aspirado.

Los sistemas de regulación del consumo de sustancias son el mecanismo más efectivo para controlar su cultivo, distribución, comercialización y uso. La reglamentación es el camino más eficaz para que el Estado controle el acceso a los derivados del cannabis con uso medicinal.

En este sentido será el gobierno federal a través de la Secretaría de Salud, el que controle y facilite el acceso a los derivados con uso medicinal, a las personas que padecen las distintas enfermedades que hemos mencionado en el cuerpo del presente documento, y quienes podrían encontrar en el cannabis terapéutico una opción eficaz para mejorar su calidad de vida.

Como Congreso no podemos desinformar a la población, o hacer caso omiso a la realidad, ya que con ello se retrasa el alivio de millones de mexicanos enfermos.

Mientras nosotros legislamos de manera parsimoniosa, las personas que necesitan tratar sus enfermedades ven disminuir sus capacidades a gran velocidad, y sus familias no pueden hacer algo para ayudarles.

Lo que nos rodea lo percibimos dependiendo de donde estemos sentados, tomemos el lugar de las personas con dolores insoportables y de sus familias, para que la utilización del **cannabis sativa con fines terapéuticos sea una opción, como ya lo es en distintos países del mundo, solo así legislaremos con humanidad.**

El aprobar la presente iniciativa con proyecto de decreto, será comprender a los millones de mexicanos, que hoy sufren los efectos de una enfermedad, a fin de que mejoren su calidad de vida, tengamos una visión amplia de las cosas, hagamos las cosas de la manera correcta.

Como miembros del Honorable Congreso de la Unión a la LXIII Legislatura, ayudemos a que las cosas suce-

dan, hagamos lo correcto, para que nuestras acciones sean en bien de millones de seres humanos.

Por lo anteriormente razonado y fundado, me permito someter a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados a la LXIII Legislatura el presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona los artículos 234, 235, 237, 241, 243, 245, 247, 248, 252 y 467 de la Ley General de Salud, y se adiciona un párrafo tercero al artículo 193 del Código Penal Federal

Artículo Primero.- Se reforma el artículo 234, el último párrafo del artículo 235, la fracción I del artículo 241, el artículo 243, la fracción I y IV del artículo 245, el último párrafo del artículo 247 y se adiciona un tercer y cuarto párrafo al artículo 237; un segundo párrafo al artículo 248; un segundo párrafo al artículo 252 y un segundo párrafo al artículo 467; todos de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 234. Para los efectos de esta Ley, se consideran estupefacientes:

.....

Butirato de dioxafetilo (etil 4-morfolín-2,2-difenilbutirato).

Cannabis sativa, índica y americana o marihuana, **los cannabinoides cannabícromeno (CBC), cannabidiol (CBD) y cannabigerol (CBG)**, su resina, preparados y semillas.

....

....

....

Artículo 235. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V.....

VI. ...

...

Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos, científicos, **como tratamiento terapéutico alternativo para la mejoría de los síntomas de enfermedades**, y requerirán autorización de la Secretaría de Salud.

Artículo 237. ...

...

En el caso exclusivo de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, los cannabinoides: cannabícromeno (CBC), cannabidiol (CBD) y cannabigerol (CBG), su resina, preparados, derivados, extractos, tinturas, jugos, aceites grasos y esenciales; se permitirán los actos mencionados en el artículo 235 de esta ley, cuando se realicen exclusivamente con fines médicos, científicos, como tratamiento terapéutico alternativo para la mejoría de los síntomas de enfermedades y requerirán autorización de la Secretaría de Salud.

En el caso del tratamiento terapéutico alternativo para la mejoría de los síntomas de enfermedades, el tratamiento médico no podrá prescribir el uso de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana de manera aspirada.

Artículo 241. ...

I. Las recetas especiales serán formuladas por los profesionales autorizados en los términos del artículo 240 de esta Ley, **durante el tiempo que sea necesario de acuerdo a la prescripción médica correspondiente**, y

II. ...

Artículo 243. Los preparados que contengan acetildihidrocodeína, **cannabícromeno (CBC), cannabidiol (CBD), cannabigerol (CBG)**, codeína, dextropropoxifeno, dihidrocodeína, etilmorfina, folcodina, nicocodina, corcodeína y propiram que formen parte de la composición de especialidades farmacéuticas, estarán

sujetos, para los fines de su preparación, prescripción y venta o suministro al público, a los requisitos que sobre su formulación establezca la Secretaría de Salud.

Artículo 245. ...

I. Las que tienen valor terapéutico escaso o nulo y que, por ser susceptibles de uso indebido o abuso, constituyen un problema especialmente grave para la salud pública, y son:

.....

Tenociclidina TCP 1-[1-(2-tienil) ciclohexil]- piperidina

(Se deroga)

TMA dl-3, 4,5-trimetoxi- -metil- feniletilamina.

....

II...III

IV. Las que tienen amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública, y son:

.....

Cafeína

Cannabinol (CBN)

....

Tetrabenazina

Tetrahidrocannabinol (THC), los siguientes isómeros: Δ6A (10A), Δ6A (7) Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas.

....

V. ...

Artículo 247. ...

I.

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

Los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos, científicos, **como tratamiento terapéutico alternativo para la mejoría de los síntomas de enfermedades**, y requerirán, al igual que las sustancias respectivas, autorización de la Secretaría de Salud.

Artículo 248. ...

En el caso exclusivo del cannabino (CBN) y el tetrahidrocannabinol (THC) los siguientes isómeros: Δ6A (10A), Δ6A (7) Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas, incluidos en la fracción IV del artículo 247 de esta ley, se permitirán los actos mencionados en el mismo ordenamiento, cuando se realicen exclusivamente con fines médicos, científicos, como tratamiento adicional para la mejoría de los síntomas de enfermedades y requerirán autorización de la secretaria de salud.

Artículo 252. ...

En el caso exclusivo del cannabino (CBN) y el tetrahidrocannabinol (THC) los siguientes isómeros Δ6A (10A), Δ6A (7) Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas, requerirán, para su venta o suministro al público, receta médica que contenga el número de la cédula profesional del médico que la expida, durante el tiempo que sea necesario de acuerdo a la prescripción médica correspondiente.

Artículo 467. ...

En el caso exclusivo del consumo del cannabino (CBN) y el tetrahidrocannabinol (THC) los siguientes isómeros Δ6A (10A), Δ6A (7) Δ7, Δ8, Δ9, Δ10, Δ9 (11) y sus variantes estereoquímicas, los actos a que se refiere este artículo sólo podrán realizarse con fines médicos, científicos como trata-

miento terapéutico alternativo para la mejoría de los síntomas de enfermedades, y requerirán, al igual que las sustancias respectivas, autorización de la Secretaría de Salud, por lo que no se aplicara la pena referida en párrafo precedente.

Artículo Segundo.- Se adiciona un párrafo tercero al artículo 193 al Código Penal Federal; para quedar como sigue:

Artículo 193. ...

...

No serán punibles las conductas señaladas en el párrafo anterior, en el caso exclusivo de la cannabis sativa, índica y americana o marihuana, los cannabinoides: cannabícromeno (CBC), cannabidiol (CBD) y cannabigerol (CBG), su resina, preparados, derivados, extractos, tinturas, jugos, aceites grasos y esenciales; cuando se realicen exclusivamente con fines médicos, científicos o como tratamiento terapéutico alternativo para la mejoría de los síntomas de enfermedades.

...

...

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 18 de noviembre de 2015.

Diputado Jonadab Martínez García (rúbrica)

QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SUSTENTABLE, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER PINTO TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

El que suscribe, Francisco Javier Pinto Torres, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71.II., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1.I., 77.1. y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Desarrollo Sustentable, al tenor del siguiente

Planteamiento del problema

El desarrollo sustentable supone un modelo de desarrollo que permita a la sociedad, para la cual se diseña y en la cual se implementa, la posibilidad de crecer económicamente mediante el aprovechamiento eficiente y racional de sus recursos naturales y beneficiando equitativamente a toda la población.

Este modelo de desarrollo, al integrar simultáneamente el aspecto social, ambiental y económico de una determinada colectividad, permite un crecimiento sostenido y equilibrado que suple las necesidades de la generación actual, sin poner en riesgo la posibilidad de las generaciones futuras de suplir las suyas.

Aunque la Constitución mexicana, en su artículo 25, obliga al Estado a llevar una rectoría del desarrollo nacional que sea integral y sustentable; en la práctica, este ejercicio no se ha realizado y esta omisión se refleja en resultados deficientes para México en términos de sustentabilidad.

Efectivamente, en el caso particular de México, el esfuerzo por implementar un modelo de desarrollo sustentable adecuado a su contexto nacional, se ha traducido sobre todo en la implementación de leyes, instituciones y líneas de políticas públicas enfocadas únicamente en el aspecto ambiental, sin integrar la dimensión económica y social del país.

Hasta la fecha en México, tanto la política ambiental, económica y social se han llevado de manera desarticulada.

Así pues, la falta de integración entre estas dimensiones se refleja en una realidad en la cual México tiene un gran déficit en cuanto a la protección, conservación y preservación de sus recursos naturales, una economía estancada y sin solidez, así como grandes desigualdades sociales.

Para subsanar estas carencias será necesario que México enderece su camino mediante la adopción de un modelo de desarrollo con un enfoque integral entre el aspecto monetario, ecológico y social a nivel nacional. Además, el Estado tendrá que articular sus acciones de política pública, integrando simultáneamente aspectos cuantitativos y cualitativos, de tal modo que se logre una transición equitativa hacia un crecimiento económico respetuoso de nuestro capital natural y del entorno social en el cual se desarrolla.

Sin embargo, en la actualidad el país no cuenta con un marco legal que obligue al Estado a coordinar la política nacional en materia de desarrollo sustentable, ni que le dicte las normas y lineamientos a observar en su implementación.

Por eso, es fundamental que el Poder Legislativo establezca un marco legal que obligue a la administración pública federal, estatal y municipal a incorporar en el diseño y gestión de sus políticas públicas, acciones que promuevan un crecimiento económico inscrito en una justicia distributiva y en la protección, preservación y conservación del medio ambiente.

Argumentación

El origen de la sustentabilidad

La preocupación por la degradación ambiental causada por acciones humanas surge desde la década de los sesenta con el “Club de Roma”. Esta organización se fundó en 1968 y reunía a científicos, empresarios y diplomáticos de diversos países, cuyo objetivo era analizar los cambios ambientales del planeta provocados por el modelo de desarrollo de la época -aún vigente- y sensibilizar a la comunidad política internacional sobre la crisis ambiental provocada por el sistema capitalista moderno de desarrollo humano.

Este esfuerzo se vio plasmado en la primera publicación del Club de Roma “Los límites del crecimiento”, documento que obtuvo reconocimiento mundial.

En la década de los setenta la preocupación por la degradación global del medio ambiente dejó de ser un tema de preocupación de unos cuantos y pasó a ser parte de la agenda política internacional. Efectivamente, en 1972 la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó la Declaración de Estocolmo, la cual contiene principios para guiar las políticas ambientales de los países miembros de la ONU, con el fin de preservar y mejorar el medio ambiente.

En 1987, en el informe “Nuestro futuro común”,¹ presentado ante la Asamblea General de la ONU, se hace un contundente llamado de atención a la comunidad política internacional en cuanto a la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo que la sociedad había tomado, ya que éste estaba generando no solamente la destrucción del medio ambiente, sino también mayor pobreza.

Por lo cual, el informe proponía suprimir la confrontación entre crecimiento económico y protección del medio ambiente, mediante la propuesta de un modelo de desarrollo alternativo que no solamente proponía conjugar economía y protección, conservación y preservación del medio ambiente; sino que además sugería que este crecimiento económico beneficiara a todos de manera equitativa para poder acabar con la pobreza.

Este nuevo modelo de desarrollo, llamado Desarrollo Sustentable, se definió en el Informe Brundtland como el tipo de desarrollo que satisface de manera durable las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias,² para lo cual proponía la integración simultánea del aspecto económico, ambiental y social.

Entonces desde la década de los ochentas, la preocupación de la comunidad internacional no vertía ya únicamente en contrarrestar la degradación del medio ambiente, sino en combatir igualmente la pobreza y desigualdad social, mientras que simultáneamente se promoviera el crecimiento económico.

Este informe de 1987 fue el punto de partida para una nueva percepción del desarrollo global, ya que postulaba que el crecimiento económico y el medio ambiente no debían de concebirse, ni realizarse mediante políticas de cuerdas separadas, sino mediante políticas integrales que conjugaran la dimensión económica, ambiental y social de nuestro sistema de organización.

De hecho, este concepto de desarrollo sustentable tomó tal relevancia que fue plasmado como eje rector de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada por los gobiernos participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992.

Esta Declaración de Río se conforma de 27 principios que establecen derechos y obligaciones para los Estados en materia ambiental y de desarrollo, con el fin de establecer una alianza mundial renovada y enfocada hacia el alcance de un desarrollo sustentable global.

La sustentabilidad en México

México como Estado miembro de la ONU ha incluido, ya desde los setenta, en su agenda política nacional, los principios contenidos en la Declaración de Estocolmo, en la Declaración de Río, así como aquellos contenidos en otros instrumentos internacionales relacionados con el desarrollo sustentable (tanto vinculantes como no vinculantes) y ha tratado de implementar este nuevo modelo de desarrollo en su territorio.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, este esfuerzo por implementar un modelo de desarrollo sustentable adecuado a su contexto nacional se ha traducido sobre todo en la implementación de una política estrictamente ambiental.

Así, desde los setenta, en México se empezó a llevar a cabo una transformación de su marco jurídico en aras de establecer un sistema legal e institucional de protección al ambiente.

Así por ejemplo, en 1971 se reformó el texto constitucional, de tal modo que se incluyó en el artículo 73 la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de prevención y control de la contaminación ambiental,³ lo cual derivó en la expedición en ese mismo año de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación, y en 1972 se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente.

En 1982 se expidió la Ley Federal de Protección Ambiental, y asimismo se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

En 1987 se reformó nuevamente la Constitución para que incluyera la preservación y restauración del equilibrio ecológico como una de las obligaciones del Estado, así como la protección al ambiente como una de las facultades del Congreso de la Unión, lo cual en 1988 derivó en la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).⁴

En 1994, después de la Cumbre de Río, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), que en el año 2000 pasaría a ser la actual Semarnat.

Desde entonces en México, muchas otras leyes e instituciones administrativas han sido creadas en materia de protección al medio ambiente: contamos con una Ley General de Vida Silvestre, una Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, una Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, entre otras normas ambientales.

Así mismo, contamos con programas con un enfoque ambiental, como el Programa de Playas Limpias, el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental y Ordenamientos Ecológicos, entre otros. Del mismo modo, la administración pública mexicana cuenta con instituciones como la Comisión Nacional Forestal (Conafor), la Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (Conabio), el Instituto Nacional de Ecología (INEEC, recientemente denominado Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático), entre otros.

Entonces, podemos observar que en el caso particular de México, el esfuerzo por implementar un modelo de desarrollo sustentable adecuado a su contexto nacional se ha traducido sobre todo en la implementación de bases legales, instituciones y líneas de políticas públicas enfocadas únicamente en el aspecto ambiental.

Si bien existen leyes como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, Ley de Promoción y Desarrollo de Bioenergéticos, entre otros; sería ingenuo y un gran error pensar que la sustentabilidad está resuelta para México en dichas actividades económicas.

Tales leyes administrativas que regulan únicamente la relación entre el administrado (interesado en realizar alguna de tales actividades económicas) y el Estado administrador, no incluyen el aspecto social de la sustentabilidad y, por lo general, tampoco incluyen el aspecto de economía justa. La mayoría de estas escasas leyes, tampoco establecen mecanismos legales que realmente fomenten la sustentabilidad en el plano ambiental.

Así por ejemplo, la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (LASE) es una ley que tiene por objeto propiciar un aprovechamiento sustentable de la energía, mediante el uso óptimo de la misma en todos sus procesos y actividades, desde su explotación hasta su consumo. No obstante, no se han cumplido los objetivos en materia de eficiencia energética: hoy en día, a México le cuesta más energía crecer económicamente que hace diez años,⁵ es decir que la cantidad de energía empleada para producir un peso del PIB se ha incrementado.⁶

Por su parte, las leyes expedidas para regular las actividades económicas relacionadas con el campo (como la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, entre otros), no han demostrado tampoco aliviar la crisis que sufre el campo mexicano.

Inclusive, entran en total contradicción con los objetivos ambientales, sociales y económicos de la sustentabilidad. Por ejemplo, la Ley de Promoción y Desarrollo de Bioenergéticos es polémica debido a la producción de plantas comestibles (caña de azúcar, maíz, sorgo, etcétera) para dedicarlo a la generación de combustible (escasa⁷ por cierto, en comparación con los resultados obtenidos a partir de otras fuentes energéticas renovables), en un país donde se lleva a cabo la Cruzada Nacional Contra el Hambre.

Por otra parte, los bioenergéticos promovidos por la mencionada ley, tampoco cubren la dimensión económica que busca la sustentabilidad, ya que el gobierno gasta en millonarias subvenciones para la promoción de insumos bioenergéticos que no son socialmente, ni ambientalmente benéficos.

Así pues, podemos constatar que el Congreso Mexicano ha elaborado y aprobado leyes con la etiqueta

“Bio” o “Sustentable”, que en el mejor de los casos incluye la dimensión ambiental, excluyendo sin embargo los aspectos económico y social de la sustentabilidad. En la mayoría de los casos estas leyes no integran la dimensión económica y social del desarrollo sustentable, ni tampoco incluyen el vector ambiental de manera real y eficiente.

En aras de que México transite hacia la sustentabilidad, es necesaria una coordinación intersecretarial e intergubernamental (entre los 3 órdenes de gobierno) para que las acciones de la política pública mexicana integren realmente el crecimiento económico y el respeto del entorno social y ambiental, de tal modo que no se desperdicien, no se repitan y no se contrapongan los esfuerzos del Estado por un desarrollo sustentable de nuestro país.

Aunque la Constitución mexicana obliga al Estado a llevar a cabo una rectoría del desarrollo nacional que sea integral y sustentable, en la práctica este ejercicio no se ha realizado y esta omisión se refleja en resultados deficitarios para México en términos de sustentabilidad, ya que nuestro país tiene un gran déficit en cuanto a la protección, conservación y preservación de sus recursos naturales, una economía estancada y sin solidez, así como grandes desigualdades sociales.

En efecto, según datos obtenidos del “Informe de la Situación del Medio Ambiente en México - Edición 2012” (Semarnat 2012),⁸ en materia de uso de suelo y vegetación, emisiones contaminantes, disponibilidad hídrica y niveles de reciclaje se hace evidente que la protección del medio ambiente y los recursos naturales en México deja aún mucho que desear. Por ejemplo, según este informe, la Carta de Uso de Suelo y Vegetación Serie IV (Inegi 2011) indica que hoy en día en México tan sólo el 36 por ciento de las selvas y el 62 por ciento de los bosques son primarios (vírgenes).

Con base en este mismo informe, se estima que anualmente en el país, durante el periodo de 2003-2006, las emisiones promedio nacionales de bióxido de carbono asociadas al cambio de uso del suelo forestal ascendieron a 7,189 gigagramos (Gg) de bióxido de carbono, lo cual signifique alrededor del 10.3 por ciento de las emisiones totales de CO₂ en México fueron causadas por cambio de uso del suelo. Así pues, podemos observar que la pérdida de ecosistemas primarios por cambio de uso de suelo y la alteración de la calidad del

aire asociada al cambio de uso de suelo, es un claro ejemplo de la degradación ambiental en México debido a acciones humanas.

De acuerdo con este informe, otros datos relevantes sobre la degradación ambiental debido a causas antropogénicas indican que durante el periodo 2005-2010 (lo cual corresponde a la estimación más reciente de la Conafor reportada a la FAO) alrededor de 155 mil hectáreas fueron deforestadas anualmente.

Así mismo, según el informe de la Semarnat, con base en datos reportados por el Inventario Nacional de Emisiones de México, en 2005 se emitieron alrededor de 71.2 millones de toneladas de contaminantes, de los cuales el 22 por ciento fueron emitidos por fuentes naturales y 78 por ciento por fuentes antropogénicas. Según, conclusiones de este informe, la mayor parte de las emisiones antropogénicas fueron generadas por los vehículos automotores (fuentes móviles carreteras; 78.3 por ciento del total).

En cuanto al tema del agua, según el informe de la Semarnat, la disponibilidad hídrica en México se ha reducido de manera importante, ya que mientras en 1950 esta era de 17,742 metros cúbicos por año, en el año 2010 se reportó que la disponibilidad por habitante fue de 4,090 metros cúbicos anuales, un volumen que de acuerdo al World Resources Institute (WRI) es considerado como una disponibilidad hídrica baja; teniendo en cuenta que según el Indicador de Falkenmark, una disponibilidad inferior a 1,700 metros cúbicos por habitante por año se considera como una situación de estrés hídrico.

Del mismo modo, este informe de la Semarnat, revela que los esfuerzos de reciclaje en México es aún muy bajo, ya que de acuerdo con las cifras obtenidas en los sitios de disposición final, en 2011 se recicló tan sólo 4.8 por ciento del volumen de los Residuos Sólidos Urbanos generados. La disposición final de los residuos en el país se realiza básicamente en rellenos sanitarios y otros sitios de disposición. En 2012, se estimó que 67 por ciento del volumen generado de RSU en el país se dispuso en rellenos sanitarios.⁹

En tanto, el panorama económico y social en México tampoco presenta un saldo positivo. Según las estimaciones más recientes realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), a nivel nacional, entre 2012 y 2014, la po-

breza alimentaria pasó del orden de 23.3 por ciento a 23.4 por ciento de la población del país; es decir, de 27.4 a 28.0 millones de personas.¹⁰

Esto da cuenta de que la pobreza alimentaria en México no se ha combatido correctamente, ya que ha aumentado desde 2012 en lugar de disminuir. Así, mientras hoy la carencia por acceso a la alimentación afecta al 23.4 por ciento de la población, en el 2012 ésta representaba el 18.8 por ciento de la población nacional.¹¹

Esto significa que para el 2014 en México habían alrededor de 28.0 millones de personas¹² que aun utilizando todos los ingresos corrientes de los que disponen para la obtención de una canasta básica de alimento, no podían cubrir el costo total de esta canasta.

Con base en estas mismas estimaciones, la pobreza de capacidades en México pasó de 26.6 por ciento en el 2010, a 28.0 por ciento en el 2012. Esto significa que para el 2012 en México habían alrededor de 32.9 millones de personas que no contaban con los ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos, ni para cubrir los gastos necesarios en educación y salud.

Finalmente, según el Coneval, entre el 2010 y el 2012, en México la pobreza de patrimonio pasó de 51.1 por ciento a 52.3 por ciento, lo cual significa que para el año 2012 en México habían alrededor de 61.4 millones de personas que no contaban con los ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos, ni para cubrir los gastos necesarios en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte.

Para resolver estas problemáticas será necesario que México enderece su camino mediante la adopción de un modelo de desarrollo con un enfoque integral entre el aspecto monetario, ecológico y social. El Estado debe diseñar y ejecutar políticas públicas articuladas que promuevan una economía sólida, competitiva y respetuosa del medio ambiente, y que garanticen una distribución equitativa de la riqueza, con el fin de asegurar mejores condiciones de vida de los grupos vulnerables del país.

Ahora bien, para que se pueda diseñar e implementar una estrategia nacional de desarrollo sustentable que sea integral y transversal, aplicable tanto horizontal

como verticalmente, es necesario contar con los mecanismos legales que permitan establecerla y garantizar su aplicación. Para lograr esto, el Congreso de la Unión debe elaborar un marco jurídico que no segregue lo ambiental de lo económico ni de lo social.

Para crear tales condiciones, se presenta esta iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley General de Desarrollo Sustentable, la cual responsabiliza a la Administración Pública a ejercer su gestión inscribiéndose en la búsqueda del desarrollo sustentable, mediante el establecimiento de mecanismos obligatorios de consulta, planificación, integración, decisión, implementación, monitoreo y evaluación en materia de desarrollo sustentable. Esto obligará a los actores de los diferentes órdenes de gobierno y de todas las esferas sectoriales a tener una visión clara de la orientación que tomará su gestión para lograr el viraje necesario hacia la sustentabilidad.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de esta Soberanía, la Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se crea la Ley General de Desarrollo Sustentable

Artículo Único. Se crea la Ley General de Desarrollo Sustentable para quedar como sigue:

Ley General de Desarrollo Sustentable

Título Primero Disposiciones generales

Capítulo Único

Objeto, aplicación y terminología

Artículo 1. La presente ley se expide en el marco de los artículos 25 y 27, párrafo tercero de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y de las demás disposiciones que resultan aplicables.

La presente ley es de orden público, interés general y observancia en todo el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción y establece disposiciones para coordinar las políticas públicas en desarrollo sustentable. Es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico; así como de desarrollo social y económico.

Artículo 2. Las disposiciones de esta Ley son de interés público y de orden social, debido a su carácter básico y estratégico para promover una economía nacional justa y equitativa que permita a los individuos llevar una vida digna y el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, sin afectar el equilibrio ecológico.

Esta Ley es de observancia general en toda la República y tiene por objeto coordinar la política nacional en materia de desarrollo sustentable, mediante el establecimiento de un marco legal que obligue a la Administración Pública, en los distintos órdenes de gobierno, a incorporar la búsqueda del desarrollo sustentable en su gestión de las políticas públicas; y que garantice la coherencia entre estas acciones de gobierno.

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

I. Agencia Nacional de Evaluación: La Agencia Nacional de Evaluación para el Desarrollo Sustentable.

II. Comisión Intersecretarial: La Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Sustentable.

III. Consejo Consultivo Nacional: El Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable.

IV. Desarrollo sustentable: Desarrollo que debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Este modelo de desarrollo debe basarse en una estrategia con visión a

largo plazo y conformada por acciones que integren indisociablemente el aspecto económico, social y ambiental de los problemas que se propone resolver. Por lo cual, este proceso debe ser evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social.

V. Estrategia Nacional: La Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable.

VI. Estrategias Estatales: La Estrategia local elaborada respectivamente por cada Entidad Federativa en materia de desarrollo sustentable en concordancia con la Estrategia Nacional y de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta ley y en los demás ordenamientos legales aplicables.

VII. Estrategias Municipales: La Estrategia municipal elaborada respectivamente por cada Municipio en materia de desarrollo sustentable en concordancia con la Estrategia Nacional y de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta ley y en los demás ordenamientos legales aplicables.

VIII. Evaluación de incidencia: examen previo al cual se someten proyectos de ley, de decreto, de reglamento, planes y programas de cobertura nacional o federal para determinar si tales proyectos pudiesen tener potenciales efectos negativos o imprevistos sobre los aspectos económico, social y ambiental del desarrollo nacional y sobre el gasto público.

IX. Gabinete ampliado: Secretarías de Estado y entidades desconcentradas que dependen del presupuesto federal y cuyos titulares son nombrados por el titular del Ejecutivo Federal para auxiliarlo en el desarrollo de sus atribuciones y funciones. Asimismo, se incluye dentro de esta figura a las entidades paraestatales.

X. Informe anual: Documento que debe entregar la Comisión Intersecretarial, las Secretarías de Estado, las entidades paraestatales, los órganos desconcentrados y que contiene un informe anual sobre el avance en el cumplimiento de sus objetivos y metas establecidos en sus respectivas estrategias.

XI. Informe evaluativo: Documento informativo que contienen una evaluación sobre los resultados arrojados por los informes anuales de implementación y que determina la evolución de la situación nacional en materia de desarrollo sustentable.

XII. Ley: La Ley General de Desarrollo Sustentable.

XIII. Visión Estratégica Nacional: La Visión Estratégica Nacional a largo plazo para el Desarrollo Sustentable.

Título Segundo Distribución de competencias

Capítulo Único De la Federación, las Entidades federativas y los Municipios

Artículo 4. La federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo sustentable, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta ley y en los demás ordenamientos legales aplicables.

Artículo 5. Las atribuciones que la presente ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal, a través de las dependencias y entidades que integran la administración pública federal centralizada y paraestatal, de conformidad con las facultades que les confiere esta ley, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 6. Son atribuciones de la Federación las siguientes:

I. Formular, coordinar y conducir la política nacional en materia de desarrollo sustentable;

II. Elaborar, coordinar y aplicar los instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación de la política nacional en materia de desarrollo sustentable, los cuales están previstos por esta Ley;

III. Formular, conducir y publicar, con la participación de la sociedad, la Visión Estratégica Nacional

y la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable; así como llevar a cabo su instrumentación, seguimiento y evaluación;

IV. Establecer procedimientos para realizar consultas públicas a la sociedad en general, los sectores público y privado, con el fin de formular y, en su caso, actualizar la Visión Estratégica Nacional y la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable;

V. Establecer, regular e instrumentar las acciones para la implementación de políticas públicas orientadas a la búsqueda del desarrollo sustentable nacional, de conformidad con esta Ley, los tratados internacionales aprobados y demás disposiciones jurídicas aplicables, en las materias siguientes:

- a)** Preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, los ecosistemas terrestres y acuáticos, y los recursos hídricos;
- b)** Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuicultura;
- c)** Educación;
- d)** Energía;
- e)** Planeación nacional del desarrollo;
- f)** Soberanía y seguridad alimentaria;
- g)** Prevención y atención de epidemias de carácter grave o en caso de peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;
- h)** Salubridad general, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 constitucional, fracción XVI;
- i)** Protección civil;
- j)** Transporte federal y comunicaciones;
- k)** Desarrollo regional y desarrollo urbano;
- l)** Demografía;
- m)** Las demás que determinen otras leyes;

VI. Incorporar en los instrumentos de política nacional criterios de desarrollo sustentable;

VII. Crear y regular la Comisión Intersecretarial;

VIII. Crear el Consejo Consultivo Nacional;

IX. Crear la Agencia Nacional de Evaluación;

X. Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para favorecer el desarrollo sustentable a nivel nacional;

XI. Promover la educación y difusión de la cultura en materia de desarrollo sustentable en todos los niveles educativos, así como realizar campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre los cambios necesarios que se deben de realizar para cambiar nuestros actuales patrones de producción y consumo a fin de transitar hacia un modelo de desarrollo sustentable;

XII. Promover la participación corresponsable de la sociedad en las materias previstas en esta ley;

XIII. Establecer las bases e instrumentos para promover el fortalecimiento de capacidades institucionales y sectoriales en materia de desarrollo sustentable;

XIV. Establecer las bases e instrumentos para promover y apoyar el fortalecimiento de la competitividad de los sectores productivos transitando hacia una economía sustentable;

XV. Determinar los indicadores de efectividad e impacto que faciliten la evaluación de los resultados de la aplicación del presente ordenamiento;

XVI. Diseñar y promover ante las dependencias y entidades competentes, el establecimiento y aplicación de instrumentos económicos, fiscales, financieros y de mercado vinculados a las acciones en materia de desarrollo sustentable;

XVII. Colaborar con las entidades federativas en la instrumentación de sus estrategias y programas para alcanzar el desarrollo sustentable, mediante la asistencia técnica requerida y establecer accio-

nes regionales entre dos o más entidades federativas;

XVIII. Convocar a entidades federativas y municipios, para el desarrollo de acciones concurrentes tendientes al desarrollo sustentable, en el ámbito de sus respectivas competencias;

XIX. Elaborar y proponer las previsiones presupuestales para reorientar el actual modelo de desarrollo hacia un desarrollo sustentable, con el fin de reducir la pobreza extrema y la afectación al equilibrio ecológico.

XX. Emitir recomendaciones a las entidades federativas y municipios, con la finalidad de promover acciones en materia de desarrollo sustentable;

XXI. Vigilar y promover, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella deriven;

XXII. Expedir las disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas en materia de desarrollo sustentable, así como vigilar su cumplimiento, y

XXIII. Las demás que esta ley y otras leyes le atribuyan a la Federación.

Artículo 7. Corresponde a las entidades federativas las siguientes atribuciones:

I. Formular, conducir y evaluar la política estatal en materia de desarrollo sustentable en concordancia con la política nacional;

II. Formular, regular, dirigir e instrumentar acciones orientadas a alcanzar el desarrollo sustentable del país, de acuerdo con la Estrategia Nacional y las correspondientes Estrategias Secretariales en las materias siguientes:

a) Preservación, restauración, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y de los recursos hídricos de su competencia;

b) Seguridad alimentaria;

c) Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y acuicultura;

d) Educación;

e) Infraestructura y transporte eficiente y sustentable;

f) Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano de los centros de población en coordinación con sus municipios o delegaciones;

g) Recursos naturales y protección al ambiente dentro de su competencia;

h) Residuos de manejo especial;

i) Protección civil, y

j) Salubridad general dentro de su competencia;

III. Incorporar en sus instrumentos de política estatal criterios de desarrollo sustentable.

IV. Elaborar e instrumentar su Estrategia local y correspondientes programas en materia de desarrollo sustentable, promoviendo la participación social, escuchando y atendiendo a los sectores público, privado y sociedad en general;

V. Establecer criterios y procedimientos para evaluar y vigilar el cumplimiento de la Estrategia Estatal en la materia;

VI. Establecer metas e indicadores de efectividad e impacto de las acciones en materia de desarrollo sustentable;

VII. Gestionar y administrar fondos locales para apoyar e implementar acciones en la materia;

VIII. Celebrar convenios de coordinación con la federación, demás entidades federativas y los municipios, para la implementación de acciones para el desarrollo sustentable;

IX. Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para el desarrollo sustentable;

X. Desarrollar programas y proyectos integrales para fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para favorecer el desarrollo sustentable a nivel local;

XI. Realizar campañas de educación e información para sensibilizar a la población sobre el desarrollo sustentable;

XII. Promover la participación corresponsable de la sociedad en materia de desarrollo sustentable local, de conformidad con lo dispuesto en las leyes locales aplicables;

XIII. Establecer las bases e instrumentos para promover el fortalecimiento de capacidades institucionales y sectoriales locales para promover un cambio hacia un modelo de desarrollo sustentable;

XIV. Diseñar y promover el establecimiento y aplicación de incentivos que promuevan la ejecución de acciones para el cumplimiento del objeto de la ley;

XV. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas hacia el cumplimiento de su estrategia local y respectivos programas;

XVI. Gestionar y administrar fondos estatales para apoyar e implementar las acciones en la materia;

XVII. Vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven, y

XVIII. Las demás que les señalen esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 8. Corresponde a los municipios, las siguientes atribuciones:

I. Formular, conducir y evaluar la política municipal en materia de desarrollo sustentable en concordancia con la política nacional y estatal;

II. Elaborar e instrumentar su Estrategia Municipal y correspondientes programas municipales en materia de desarrollo sustentable, promoviendo la participación social, escuchando y atendiendo a los sec-

tores público, privado y sociedad en general; y en congruencia con la Estrategia Nacional, las Estrategias Secretariales, las Estrategias Paraestatales, los Programas Sectoriales, Programas Estatales en materia de desarrollo sustentable.

III. Formular e instrumentar políticas y acciones para lograr un modelo de desarrollo sustentable en congruencia con la Visión Estratégica Nacional, la Estrategia Nacional, las Estrategias Secretariales, las Estrategias Paraestatales, los Programas Secretariales, la Estrategia Estatal correspondiente, los Programas estatales correspondientes en materia de desarrollo sustentable y con las leyes aplicables, en las siguientes materias:

a) Prestación del servicio de agua potable y saneamiento;

b) Ordenamiento ecológico local y desarrollo urbano;

c) Recursos naturales y protección al ambiente de su competencia;

d) Protección civil;

e) Manejo de residuos sólidos municipales;

f) Transporte público de pasajeros eficiente y sustentable en su ámbito jurisdiccional;

IV. Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para promover y lograr un desarrollo sustentable;

V. Realizar campañas de educación e información, en coordinación con el gobierno estatal y federal, para sensibilizar a la población sobre el desarrollo sustentable;

VI. Promover el fortalecimiento de capacidades institucionales y sectoriales para lograr un desarrollo sustentable;

VII. Participar en el diseño y aplicación de incentivos que promuevan acciones para el cumplimiento del objeto de la presente ley;

VIII. Coadyuvar con las autoridades federales y estatales en la instrumentación de la Estrategia Nacional, las Estrategias Secretariales, los programas sectoriales, la Estrategia Estatal correspondientes y los programas estatales correspondientes en la materia;

IX. Gestionar y administrar recursos para ejecutar acciones orientadas a alcanzar un desarrollo sustentable;

X. Vigilar y promover, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta ley, sus disposiciones reglamentarias y los demás ordenamientos que deriven de ella, y

XI. Las demás que señale esta ley y las disposiciones jurídicas aplicables.

Artículo 9. La Federación y las Entidades Federativas, con la participación en su caso de sus Municipios, podrán suscribir convenios de coordinación o concertación con la sociedad en materia de desarrollo sustentable que, entre otros elementos, incluirán las acciones, lugar, metas y aportaciones financieras que corresponda realizar a cada parte.

Artículo 10. Las Entidades Federativas y los Municipios expedirán las disposiciones legales necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta ley.

Artículo 11. Corresponde al gobierno del Distrito Federal ejercer las facultades y obligaciones que este ordenamiento confiere a las entidades federativas y a los municipios en lo que resulte aplicable.

Título Tercero De la Política Nacional para el Desarrollo Sustentable

Capítulo I Disposiciones preliminares

Artículo 12. La Política Nacional para el Desarrollo Sustentable se sustenta en un mecanismo periódico de planificación, monitoreo, reporte y evaluación; caracterizado por un proceso de consulta que permite la participación de la sociedad civil organizada y de otros poderes y órdenes de gobierno; garantizando una im-

plementación transversal del desarrollo sustentable en la política pública nacional.

Artículo 13. En la formulación de la Política Nacional para el Desarrollo Sustentable se observarán principios que orienten el actuar de la administración pública hacia un modelo de desarrollo que integre simultáneamente la protección del medio ambiente, el respeto y garantía de los derechos humanos y el crecimiento económico.

Lo anterior con el fin de instaurar un modelo que garantice a la nación un desarrollo basado en una economía sólida que aproveche racionalmente los recursos naturales de la nación, sin poner en riesgo la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades, y que a su vez sea más distributiva, justa y participativa para todas las personas.

Artículo 14. Los principios rectores de la política nacional para el desarrollo sustentable a los que se refiere el artículo anterior son los siguientes:

I. Sustentabilidad, todas las estrategias, planes, programas y proyectos de políticas públicas deberán incorporar simultáneamente criterios de sustentabilidad ambiental, económica y social; de tal manera que se genere un crecimiento económico basado en un uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes, de modo que no se comprometa las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades y que los beneficios económicos de este desarrollo se vean distribuidos equitativamente en el conjunto de la sociedad y se reflejen en una mejora de la calidad de vida y productividad de las personas.

II. Progresividad, el desarrollo sustentable es un objetivo de largo plazo que debe alcanzarse gradualmente a través de esfuerzos progresivos, dinámicos y permanentes que generen una mejora continua;

III. Cooperación público-privada entre el Estado y la sociedad en general, en la realización de acciones que conlleven hacia patrones de producción y consumo sustentables. Esta conjunción de esfuerzos entre las acciones públicas y las del sector privado, incluyendo a la sociedad civil, genera objetivos comunes en materia de desarrollo sustentable y, co-

responsabilidad entre el Estado y la sociedad en la gestión del medio ambiente.

IV. Precaución, cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, la ausencia de información o la falta de certidumbre científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.

V. Prevención, las causas y fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada tratando de prevenir, vigilar y evitar de la manera más eficaz los efectos negativos que sobre el medio ambiente se puedan producir. Cuando no sea posible eliminar las causas que generan estos problemas ambientales, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación que correspondan.

VI. Adopción de patrones de producción y consumo por parte de los sectores público, social y privado para transitar hacia una economía de bajas emisiones en carbono;

VII. Integralidad y transversalidad, la actuación de las autoridades de la administración pública en materia de desarrollo sustentable debe ser coordinada y articulada entre órdenes de gobierno, así como con los sectores social y privado; con el objetivo de asegurar la formulación y ejecución de programas y acciones integradas, armónicas y sinérgicas que optimicen los resultados de la política nacional para el desarrollo sustentable.

VIII. Participación ciudadana, deberá promoverse y garantizarse el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas de desarrollo sustentable, mediante la creación de espacios y mecanismos institucionales que faciliten la corresponsabilidad ciudadana, el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas;

IX. Responsabilidad ambiental, quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a prevenir, minimizar,

mitigar, reparar, restaurar y, en última instancia, está obligado a compensar los daños generados, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

X. El uso de instrumentos económicos en la adopción de un modelo de desarrollo sustentable incentiva la protección, preservación y restauración del ambiente; el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; equidad social; además de generar beneficios económicos a quienes lo implementan;

XI. Transparencia, acceso a la información y a la justicia, considerando que los distintos órdenes de gobierno deben facilitar y fomentar la concientización de la población, poniendo a su disposición la información gubernamental relativa al desarrollo sustentable de manera objetiva, oportuna, sistemática y veraz; así como proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes atendiendo a las disposiciones jurídicas aplicables;

XII. Uso de las tecnologías de la información y la comunicación, las autoridades públicas deberán promover el uso de las tecnologías de la información y comunicación en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en desarrollo sustentable con el fin de mejorar la gestión pública y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información, mediante la mejora y simplificación de los procesos de provisión de servicios públicos y la facilitación del acceso a los mismos.

XIII. Compromiso con el desarrollo económico nacional, para lograr la sustentabilidad sin vulnerar su competitividad frente a los mercados internacionales y en un marco de desarrollo socio-económico y la protección del interés público.

XIV. Análisis costo-beneficio, las acciones públicas deben considerar el análisis entre los recursos a invertir y los retornos sociales, ambientales y económicos esperados.

XV. Equidad, el diseño y la aplicación de las políticas públicas con enfoque de desarrollo sustentable deben contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades socio-económicas existentes; así como a contribuir con el desarrollo económico sustentable de las poblaciones menos favorecida.

XVI. Justicia distributiva, garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas;

XVII. Solidaridad, colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad;

XVIII. Respeto a la diversidad, reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias;

XIX. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado;

XX. Perspectiva de género, todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas deberán integrar una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres que se proponga eliminar las causas de la opresión de género, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género; a fin de garantizar la igualdad y la equidad de género.

XXI. Derechos humanos, todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas deberán incorporar el enfoque de derechos humanos en sus respectivos ámbitos de actuación, con el fin de identificar situaciones de transgresión de la dignidad humana, discriminación y exclusión de los grupos vulnerables de la población y adoptar acciones que contribuyan a la equidad y el desarrollo social sustentable.

XXII. Gestión por resultados, las acciones, planes, programas y estrategias que establezcan las autori-

dades públicas en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de desarrollo sustentable deberán enfocarse a una gestión por resultados e incluir mecanismos de incentivos y sanciones para garantizar el logro de las metas establecidas.

La enunciación realizada en el presente artículo, en ningún caso puede ser interpretada en forma restrictiva.

Artículo 15. Los diferentes órdenes de gobierno del Estado mexicano integrarán en todas sus decisiones y actividades, previsiones de carácter ambiental, económico y social, simultáneamente, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en esta ley y demás que tengan como objetivo lograr un desarrollo sustentable en el país.

Capítulo II

De las instancias de coordinación de la Política Nacional para el Desarrollo Sustentable

Sección Primera

De la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Sustentable

Artículo 16. Con objeto de que la política pública nacional, gestionada por el Ejecutivo Federal, se realice en cumplimiento de esta Ley, se crea de forma permanente la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Sustentable, cuyo fin será promover y consolidar una acción integral del Estado en pro de un modelo de desarrollo sustentable a nivel nacional, mediante la adecuada coordinación de los objetivos, metas y acciones que propongan las dependencias Secretarías de Estado, los órganos desconcentrados y las entidades paraestatales de la Federación.

Artículo 17. La Comisión será presidida por los titulares de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Economía y de la Secretaría de Desarrollo Social, quienes conformarán dentro de la Comisión un núcleo colegiado que permitirá llevar a cabo un planeación integral de la política pública nacional para impulsar el desarrollo sustentable.

Artículo 18. La Comisión estará integrada por los titulares de las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal:

- I. Secretaría de Gobernación;
- II. Secretaría de Relaciones Exteriores;
- III. Secretaría de la Defensa Nacional;
- IV. Secretaría de Marina;
- V. Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- VI. Secretaría de Desarrollo Social;
- VII. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- VIII. Secretaría de Energía;
- IX. Secretaría de Economía;
- X. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- XI. Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- XII. Secretaría de Educación Pública;
- XIII. Secretaría de Salud;
- XIV. Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- XV. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- XVI. Secretaría de Turismo;
- XVII. Órganos desconcentrados de las Secretarías;
- XVIII. Entidades paraestatales; y
- XIX. demás dependencias de la Administración Pública Federal que el Ejecutivo Federal considere necesarias.

Artículo 19. Cada uno de los secretarios integrantes de la Comisión tendrá un suplente, que en el caso de las dependencias será el subsecretario que tenga mayor relación con los asuntos de desarrollo sustentable.

Artículo 20. Cada Secretaría participante deberá designar a una de sus unidades administrativas, por lo

menos a nivel de dirección general, como la encargada de coordinar y dar seguimiento permanente a los trabajos de la Comisión.

Artículo 21. La Comisión Intersecretarial, a través de su presidencia, podrá convocar a otras dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, así como invitar a representantes de los Poderes Legislativo y Judicial, de órganos autónomos, de las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios, así como a representantes de los sectores público, social y privado a participar en sus trabajos cuando se aborden temas relacionados con el ámbito de su competencia y relacionados con el desarrollo sustentable.

Artículo 22. La Comisión ejercerá las siguientes atribuciones:

I. Promover la coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de desarrollo sustentable;

II. Elaborar y formular el ante-proyecto de Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable;

III. Convocar a las organizaciones de los sectores social y privado, así como a la sociedad en general a que manifiesten su opinión y propuestas respecto al ante-proyecto de Estrategia Nacional;

IV. Presentar y entregar el ante-proyecto de la Estrategia Nacional al Consejo Consultivo Nacional para su consulta específica;

V. Examinar las opiniones de los representantes de la sociedad civil organizada y del Consejo Consultivo Nacional sobre el ante-proyecto de Estrategia Nacional;

VI. Elaborar y formular el proyecto de Estrategia Nacional;

VII. Someter el proyecto de Estrategia Nacional a la consideración y aprobación del Presidente de la República;

VIII. Elaborar y formular un proyecto de actualización de la Visión Estratégica Nacional, con base en la evolución de los tratados y demás acuerdos internacionales firmados y ratificados por México en

materia de desarrollo sustentable y con base en los informes sobre la implementación de la Estrategia Nacional;

IX. Publicar un informe anual sobre el avance en el cumplimiento de la Estrategia Nacional;

X. Emitir su reglamento interno, y

XI. Las demás que le confiera la presente Ley, sus Reglamentos y otras disposiciones jurídicas que de ella deriven.

Sección Segunda

De la Agencia Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable

Artículo 23. La Agencia Nacional de Evaluación para el Desarrollo Sustentable es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

La Agencia Nacional de Evaluación tiene por objeto normar y realizar la evaluación de las políticas públicas, planes y programas de desarrollo sustentable que ejecuten la Comisión Intersecretarial, así como las demás dependencias de la Administración Pública Federal.

Asimismo, la Agencia Nacional de Evaluación establecerá los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de sustentabilidad en las políticas públicas implementadas en el país; garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.

Artículo 24. La Agencia Nacional de Evaluación se integrará por el titular del INECC, por los integrantes del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable y diez consejeros sociales representantes de la comunidad científica, académica, activista, técnica e industrial, con amplia experiencia en materia de desarrollo sustentable.

Los consejeros sociales durarán seis años en el cargo y solo podrán ser reelectos por un periodo adicional. Serán designados por la Comisión Intersecretarial a través de una convocatoria pública que deberá realizar el INECC.

El programa de trabajo, evaluaciones, decisiones y recomendaciones de la Agencia Nacional de Evaluación deberán contar con el acuerdo de la mayoría de sus integrantes.

Artículo 25. Las dependencias de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios deberán proporcionar la información que les requiera la Agencia Nacional de Evaluación para el cumplimiento de sus responsabilidades, conforme a lo previsto por las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.

Artículo 26. El proceso de evaluación de la sustentabilidad de las políticas públicas a nivel nacional, a cargo de la Agencia Nacional de Evaluación, se regirá conforme a las disposiciones del Reglamento de la presente ley y a las disposiciones del reglamento interno de la Agencia Nacional de Evaluación.

Asimismo, la operatividad de la Agencia Nacional de Evaluación se regulará por las disposiciones del reglamento interno de la Agencia Nacional de Evaluación.

Artículo 27. La administración de la Agencia Nacional de Evaluación estará a cargo de un Comité Directivo, que presidirá el titular del INECC; además estará integrado por los consejeros sociales mencionados en el artículo 24 de la presente Ley.

Artículo 28. La Agencia Nacional de Evaluación tendrá su sede en la ciudad de México y su patrimonio se integrará con los recursos que le sean asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y con los bienes muebles e inmuebles que adquiera por cualquier título.

Sección Tercera

Del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable

Artículo 29. El Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable, es el órgano permanente de consulta de la Comisión Intersecretarial.

El Consejo Consultivo Nacional se integra conforme lo establece el acuerdo que fundamenta su creación y que es de la siguiente manera:

I. un presidente o presidenta, que será el o la titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien podrá ser suplido por un servidor o servidora pública que ocupe alguna de las Subsecretarías;

II. un secretario técnico o secretaria técnica que será quien ocupe la titularidad de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Secretaría o su suplente;

III. el o la titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales de la Secretaría o su suplente, quien ocupará la Secretaría Técnica del Comité Consultivo Nacional.

IV. los seis Presidentes y Presidentas de los Consejos Regionales o quienes ocupen las Secretarías Técnicas que fungirán como suplentes;

V. treinta y dos representantes de los Consejos Núcleo, y

VI. trece Consejeros y Consejeras invitados directamente por el o la titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, conforme a la siguiente distribución:

a) siete especialistas en medio ambiente y recursos naturales sin suplentes;

b) tres expertos o expertas en los temas derivados del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, sin suplentes;

c) tres ciudadanos o ciudadanas miembros de los siguientes Consejos o sus suplentes: uno o una del Instituto Mexicano de la Juventud; uno o una de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y uno o una del Instituto Nacional de las Mujeres.

Artículo 30. La organización, estructura y el funcionamiento del Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable se determina en su acuerdo de creación y en su reglamento interno.

Artículo 31. El Consejo Consultivo Nacional tendrá las siguientes funciones:

I. Asesorar a la Comisión Intersecretarial en los asuntos de su competencia;

II. Recomendar a la Comisión Intersecretarial realizar estudios y adoptar políticas, acciones y metas tendientes a encaminar al país a transitar hacia un desarrollo sustentable;

III. Promover la participación social, informada y responsable, a través de las consultas públicas que determine en coordinación con la Comisión Intersecretarial;

IV. Dar seguimiento a las políticas, acciones y metas previstas en la presente Ley;

V. Integrar grupos de trabajo especializados que coadyuven a las atribuciones de la Comisión Intersecretarial y las funciones del Consejo;

VI. Integrar, publicar y presentar a la Comisión Intersecretarial, a través de su Presidente, el informe anual de sus actividades, a más tardar en el mes de febrero de cada año, y

VI. Las demás que se establezcan en el Reglamento Interno o las que le otorgue la Comisión.

Capítulo III

De la Planeación de la Política Nacional para el Desarrollo Sustentable

Artículo 32. Son instrumentos de planeación de la política nacional para el desarrollo sustentable los siguientes:

I. La Visión Estratégica Nacional a largo plazo para el Desarrollo Sustentable;

II. La Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable;

III. Las estrategias secretariales para el desarrollo sustentable;

IV. Las estrategias paraestatales para el desarrollo sustentable;

V. Las estrategias de los órganos desconcentrados para el desarrollo sustentable;

VI. Las estrategias de las entidades federativas para el desarrollo sustentable;

VII. Las estrategias de los municipios para el desarrollo sustentable;

Artículo 33. En la planeación del desarrollo nacional se deberá incorporar la Política Nacional para el Desarrollo Sustentable para garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable de conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, esta Ley y las demás disposiciones en la materia.

Artículo 34. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional para el desarrollo sustentable la ordenación metodológica, racional y sistemática de las acciones de la administración pública, en sus diferentes sectores y órdenes de gobierno, que permita establecer una mejora continua de la calidad del proceso político del desarrollo sustentable en el país.

Sección Primera

De la Visión Estratégica Nacional a largo plazo para el Desarrollo Sustentable

Artículo 35. La Visión Estratégica Nacional establece los objetivos que el Estado deberá alcanzar a largo plazo, mediante la implementación de políticas públicas orientadas a impulsar la transición del país hacia un modelo de desarrollo sustentable. Asimismo, la Visión Estratégica Nacional establece los indicadores que permitirán medir y rendir cuenta de la consecución de estos objetivos a largo plazo.

Esta Visión Estratégica Nacional a largo plazo para el Desarrollo Sustentable controla el ciclo de las estrategias, los informes y las evaluaciones sobre desarrollo sustentable establecidos por la presente Ley; sirviendo a la Comisión Intersecretarial, las Secretarías de Estado, las entidades paraestatales, órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal, la Agencia Nacional de Evaluación y el Consejo Consultivo Nacional como marco de referencia para la realización de sus respectivas actividades de planificación, control y evaluación.

Artículo 36. La elaboración de la Visión Estratégica Nacional a largo plazo para el Desarrollo Sustentable estará a cargo del Ejecutivo Federal, quien deberá for-

mularla, aprobarla y publicarla dentro de un plazo de 2 años contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

En la elaboración de la Visión Estratégica Nacional se promoverá la participación y consulta del sector social y privado, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para su elaboración, actualización y ejecución, en los términos previstos por la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables.

Artículo 37. La Visión Estratégica Nacional a largo plazo tiene como objeto garantizar los compromisos suscritos por los Estados Unidos Mexicanos en materia de desarrollo sustentable a nivel internacional, por lo que su actualización será necesaria.

Corresponde a la Comisión Intersecretarial la elaboración de un proyecto de actualización de la Visión Estratégica Nacional, con base en la evolución de los tratados y demás acuerdos internacionales firmados y ratificados por México en materia de desarrollo sustentable y, si correspondiera, con base en los informes anuales sobre la implementación de la Estrategia Nacional y los informes evaluativos nacionales.

En caso de haber lugar la elaboración de un proyecto de actualización de la Visión Estratégica Nacional, la Comisión Intersecretarial deberá someter el proyecto de actualización de la Visión Estratégica Nacional a la consideración y aprobación del Presidente de la República, simultáneamente a la entrega del proyecto de Estrategia Nacional.

Sección Segunda

De la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable

Artículo 38. La Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable es el instrumento rector de la política nacional a mediano plazo para impulsar la transición del país hacia un modelo que fomente la mejora económica y social del país sin afectar su medio ambiente y sus recursos naturales.

Esta Estrategia Nacional precisa las medidas que se implementarán a nivel nacional en vista de la consecución de los compromisos internacionales y de los objetivos establecidos en la Visión a largo plazo, en materia de desarrollo sustentable.

La Estrategia Nacional contiene, entre otros, los siguientes elementos:

- I.** objetivos nacionales de mediano plazo a lograr en materia de desarrollo sustentable antes del fin de vigencia de la Estrategia;
- II.** estrategia de implementación para el logro de cada uno de los objetivos nacionales, precisando por cada objetivo la Secretaría de Estado o entidad paraestatal responsable de su cumplimiento;
- III.** metas nacionales programadas para el desarrollo sustentable;
- IV.** tiempos de ejecución;
- V.** líneas de coordinación intersecretarial para la consecución de los objetivos y metas programados;
- VI.** acciones de cooperación y colaboración entre las dependencias y entidades de la administración pública federal para la consecución de los objetivos y metas programados;
- VII.** líneas directrices para los servicios públicos federales;
- VIII.** sistema de Monitoreo y Evaluación de políticas públicas que incluya criterios e indicadores que permitan controlar la implementación de la Estrategia Nacional y determinar el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programados.
- IX.** estimación de costos;
- X.** los demás elementos que determine la Comisión Intersecretarial.

Artículo 39. La Estrategia Nacional es un instrumento con perspectiva a mediano plazo, cuyos objetivos, metas y acciones deberán estar en congruencia con la Visión a Largo Plazo. Su vigencia será sexenal y se elaborará al inicio de cada administración.

Artículo 40. La elaboración del ante-proyecto de Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable está a cargo de la Comisión Intersecretarial, quien una vez que haya elaborado el ante-proyecto lo someterá para su consulta general a las organizaciones de los secto-

res social y privado, a fin de que manifiesten su opinión y propuestas respecto al ante-proyecto de Estrategia Nacional.

La participación y consulta del sector social y privado, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución de la Estrategia Nacional, se realizará en los términos previstos por la presente Ley, la Ley de Planeación y demás disposiciones aplicables.

Asimismo, la Comisión Intersecretarial someterá el ante-proyecto de Estrategia Nacional al Consejo Consultivo Nacional para su consulta general y específica sobre la viabilidad de evaluación que presentan los objetivos y acciones determinadas en el ante-proyecto de Estrategia Nacional.

Artículo 41. Una vez entregadas las opiniones y propuestas respecto a generalidades y especificidades del ante-proyecto de Estrategia Nacional, la Comisión Intersecretarial deberá examinarlas y formular el proyecto de Estrategia Nacional, la cual será sometida a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Artículo 42. Una vez que la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable es aprobada por el Presidente de la República, se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 43. Una vez aprobada la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable, ésta será obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 44. El Presidente de la República podrá remitir la Estrategia Nacional al Congreso de la Unión para su examen y opinión. Asimismo, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, el Poder Legislativo formulará las observaciones que estime pertinentes durante la implementación, revisión y actualización de la Estrategia Nacional.

Artículo 45. La Comisión Intersecretarial podrá proponer ajustes o modificaciones a las acciones o metas comprendidas en la Estrategia Nacional cuando:

- I.** Se adopten nuevos compromisos internacionales en la materia;

II. Se desarrollen nuevos conocimientos científicos o de tecnología relevantes;

III. Lo requieran las políticas en materia de medio ambiente, economía y desarrollo social;

IV. Se deriven de los resultados de las evaluaciones elaboradas por la Agencia Nacional de Evaluación.

En ningún caso las revisiones y actualizaciones se harán en menoscabo de las metas y objetivos nacionales previamente planeados o promoverán su reducción.

Las estrategias secretariales, las estrategias de las entidades federativas y municipios deberán ajustarse a dichas actualizaciones.

Artículo 46. En caso de que la Estrategia Nacional requiera modificaciones, éstas deberán ser aprobadas por el Presidente de la República y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 47. Con el fin de que las prioridades y acciones de cada ente de la Administración Pública Federal estén orientadas a promover el desarrollo sustentable de conformidad con la Estrategia Nacional, cada Secretaría de Estado, órgano desconcentrado y entidad paraestatal señalada como responsable de algún objetivo nacional deberá elaborar su propia estrategia en la cual establezca sus objetivos, metas y líneas de acción, en congruencia con la Estrategia Nacional, de tal manera que contribuya a la realización de los objetivos nacionales de esta última y orienten al país hacia un desarrollo sustentable e integral.

Artículo 48. Cada estrategia secretarial, de órgano desconcentrado o estrategia paraestatal observará congruencia con la Estrategia Nacional y su vigencia no excederá del periodo constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

La estrategia secretarial, paraestatal o de órgano desconcentrado contiene, entre otros, los siguientes elementos:

I. objetivos específicos que la Secretaría, el órgano desconcentrado o la entidad paraestatal se plantea lograr, antes del fin de vigencia de su propia estrategia, para contribuir con el cumplimiento progresivo de los

objetivos nacionales por los cuales se le ha responsabilizado en la Estrategia Nacional y con la implementación de las acciones establecidas en la misma;

II. metas sectoriales programadas para el desarrollo sustentable en su área de competencia y de conformidad con la Estrategia Nacional;

III. estrategia de implementación para el logro de cada uno de los objetivos específicos y metas sectoriales;

IV. tiempos de ejecución;

V. líneas de acción que se plantea realizar, directamente, en colaboración o en cooperación, para la consecución de los objetivos específicos y metas sectoriales programadas;

VI. líneas directrices para los servicios públicos federales;

VII. sistema de monitoreo y evaluación de políticas públicas que incluya criterios e indicadores que permitan controlar la implementación de su propia estrategia y determinar el avance en el cumplimiento de los objetivos específicos y metas sectoriales programados.

VIII. estimación de costos;

IX. los demás elementos que determine la Comisión Intersecretarial.

Artículo 49. Una vez elaborada la estrategia secretarial, paraestatal o de órgano desconcentrado; la Comisión Intersecretarial deberá examinarla y, en su caso, formular directivas en cuanto a la forma o contenido que debe revestir la estrategia, antes de someterla a la consideración y aprobación del Presidente de la República.

Artículo 50. Una vez que la estrategia secretarial, paraestatal o de órgano desconcentrado es aprobada por el Presidente de la República, se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 51. Una vez aprobada la estrategia secretarial, paraestatal o de órgano desconcentrado, ésta será obligatoria para las unidades administrativas y órganos desconcentrados adscritos orgánicamente a la se-

cretaria o entidad paraestatal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 52. La estrategia secretarial, paraestatal o de órgano desconcentrado podrá ser sujeta a revisiones y modificaciones, por parte de la Secretaría, Entidad Paraestatal u órgano desconcentrado correspondiente, durante todo el periodo de su vigencia cuando:

- I. La Estrategia Nacional haya sido actualizada;
- II. Se desarrollen nuevos conocimientos científicos o de tecnología relevantes;
- III. Lo requieran las políticas en materia de medio ambiente, economía y desarrollo social;
- IV. Se deriven de los resultados de las evaluaciones elaborados por la Agencia Nacional de Evaluación.

En ningún caso las revisiones y actualizaciones se harán en menoscabo de las metas y objetivos específicos previamente planeados o promoverán su reducción.

Artículo 53. En caso de que la estrategia secretarial, paraestatal o de órgano desconcentrado requiera modificaciones, éstas deberán ser aprobadas por el Presidente de la República y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Sección Tercera De la Estrategias locales para el Desarrollo Sustentable

Artículo 54. Las entidades federativas y los municipios integrarán una dinámica de planificación similar para la toma de todas sus decisiones y la determinación de sus acciones, con el fin de que sus políticas públicas sean congruentes con los objetivos nacionales establecidos en la Estrategia Nacional para el desarrollo sustentable.

Artículo 55. El contenido de las estrategias estatales y de las estrategias municipales para el desarrollo sustentable establecerán los objetivos, metas, acciones, estrategia de implementación, tiempos de ejecución, líneas de coordinación, sistema de monitoreo y evaluación, estimación de costos necesarios para promover una transición de su respectivo orden de gobierno hacia el desarrollo sustentable, de conformidad con la Estrategia Nacional en la materia.

Además, estas estrategias locales para el desarrollo sustentable incluirán los demás elementos que determine el respectivo órgano, estatal o municipal, encargado de coordinar las políticas públicas para el desarrollo sustentable.

Capítulo III Del Monitoreo y Evaluación de la Política Nacional para el Desarrollo Sustentable

Sección Primera De los Informes Anuales de Implementación

Artículo 56. La Comisión intersecretarial elaborará y publicará un informe anual sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos nacionales y metas establecidos en la Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable.

Este informe anual se realizará con base en los criterios e indicadores establecidos en la Estrategia Nacional para controlar su implementación y así poder determinar el avance en el cumplimiento de la misma.

Artículo 57. Cada Secretaría de Estado, entidad paraestatal u órgano desconcentrado elaborará y publicará un informe anual sobre el avance en el cumplimiento de sus objetivos específicos y metas establecidos en sus respectivas estrategias secretariales para el desarrollo sustentable.

Este informe anual se realizará con base en los criterios e indicadores establecidos en la respectiva estrategia secretarial o paraestatal para controlar su implementación y así poder determinar el avance en el cumplimiento de la misma.

Artículo 58. Las entidades federativas y los municipios integrarán una dinámica de reporte y monitoreo similar para el control del avance en el cumplimiento de sus respectivas estrategias locales.

Sección Segunda Del Informe Evaluativo Nacional

Artículo 59. La Política Nacional para el Desarrollo Sustentable estará sujeta a evaluación periódica y sistemática a través de la Agencia Nacional de Evaluación para el Desarrollo Sustentable, con el objeto de revisar progresivamente el cumplimiento del objetivo sustentable de las metas y acciones de las políticas pú-

blicas implementadas en el país para alcanzar el desarrollo sustentable y, en su caso, corregirlas, modificarlas, adicionarlas o reorientarlas.

Artículo 60. Para llevar a cabo su función, la Agencia Nacional de Evaluación tomará en cuenta los informes anuales de la Comisión Intersecretarial, de cada una de las Secretarías de Estado, de las entidades paraestatales y de los órganos desconcentrados para la elaboración de su informe evaluativo nacional para el desarrollo sustentable. Este informe incluirá una evaluación de los resultados que arrojen los informes anuales antes mencionados.

Artículo 61. El informe evaluativo nacional sobre el desarrollo sustentable se compondrá de dos partes:

I. La primera parte consiste en un inventario y evaluación de la situación existente y de la política emprendida en materia de desarrollo sustentable para lograr los objetivos establecidos en la visión a largo plazo y en la estrategia nacional.

II. La segunda parte consiste en la prospectiva, un ejercicio de prospectiva que presenta las evoluciones previstas en cuanto a la transición hacia un desarrollo sustentable con base en la política pública implementada para tal efecto y con base en el contexto internacional. Asimismo, la parte prospectiva incluirá escenarios alternativos de desarrollo sustentable para lograr los objetivos de sustentabilidad establecidos en la visión de largo plazo y en la estrategia nacional.

Artículo 62. El informe evaluativo nacional sobre el desarrollo sustentable será publicado en el Diario Oficial de la Federación. Una vez aprobado el informe evaluativo nacional, la Agencia Nacional de Evaluación remitirá el mismo a la Presidencia de la República; a la Comisión Intersecretarial; a cada una de las Secretarías de Estado y entidades paraestatales que conforman la administración pública federal; a las Comisiones para el Desarrollo Sustentable de las Cámaras de Diputados y de Senadores; y al Consejo Consultivo Nacional.

Artículo 63. Con base en los resultados de las evaluaciones, la Agencia Nacional de Evaluación emitirá sugerencias y recomendaciones al Presidente de la República, a los titulares de las Secretarías de Estados y de las entidades paraestatales, a los gobiernos de las

Entidades Federativas y a los Municipios. Los resultados de las evaluaciones, las sugerencias y recomendaciones serán públicos.

Artículo 64. Las entidades federativas y los municipios deberán integrar una dinámica de evaluación similar a su nivel de jurisdicción para una valoración sobre la implementación de sus respectivas estrategias locales para el logro de un desarrollo sustentable.

Sección Tercera De las Evaluaciones de Incidencia

Artículo 65. Los proyectos de ley, los proyectos de decreto, los proyectos de reglamento, los planes y programas de cobertura nacional o federal estarán sujetos a un examen previo para determinar si existe la necesidad o no de evaluar la incidencia que podrían tener, en caso de aprobarse, sobre la transición del país hacia un desarrollo sustentable, de conformidad con la Estrategia Nacional.

En caso de que la decisión política pudiera tener potenciales efectos negativos o imprevistos sobre los aspectos económico, social y ambiental del desarrollo nacional, así como sobre el gasto público nacional; entonces, la decisión política examinada requerirá ser sujeta a una evaluación de incidencia que determinará de manera precisa tales efectos o imprevistos.

El contenido del examen previo y de la evaluación de incidencia, así como el proceso que comprenden será determinado y regulado en el reglamento de la presente ley.

Los resultados de los exámenes previos y de las evaluaciones de incidencia serán públicos.

Artículo 66. Las entidades federativas y los municipios deberán implementar un sistema de evaluación de incidencias similar para su normatividad y medidas políticas locales.

Título Cuarto Transparencia y Acceso a la Información

Capítulo Único Del Derecho de Acceso a la Información en materia de Desarrollo Sustentable

Artículo 67. Toda persona tendrá derecho a que las autoridades en materia de desarrollo sustentable, así

como la Comisión Intersecretarial, el Consejo Consultivo Nacional y la Agencia Nacional de Evaluación pongan a su disposición la información que les soliciten en los términos previstos por las leyes.

Artículo 68. La Comisión Intersecretarial, en coordinación con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística y el Consejo Consultivo Nacional, deberá elaborar y desarrollar una página de Internet que incluya el informe anual detallado de la situación general del país en materia de desarrollo sustentable, así como el informe evaluativo nacional con los resultados correspondientes. Asimismo, en dicha página de internet los particulares podrán revisar los informes anuales por Secretaría y por entidad paraestatal.

Artículo 69. Los recursos federales que se transfieran a las Entidades Federativas y Municipios, a través de los convenios de coordinación, se sujetarán a las disposiciones federales en materia de transparencia y evaluación de los recursos públicos.

Título Quinto De la Participación Social

Capítulo Único Del Derecho de la Ciudadanía a Participar en la Toma de Decisiones en materia de Desarrollo Sustentable

Artículo 70. Los tres órdenes de gobierno deberán promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución y vigilancia de la Política Nacional para el Desarrollo Sustentable.

Artículo 71. Para dar cumplimiento al artículo anterior la Comisión Intersecretarial deberá:

I. Convocar a las organizaciones de los sectores social y privado a que manifiesten sus opiniones y propuestas en materia de desarrollo sustentable para tomarlas en consideración en la elaboración de la Estrategia Nacional;

II. Celebrar convenios de concertación con organizaciones sociales y privadas relacionadas con el desarrollo sustentable para fomentar acciones de sustentabilidad; así como para brindar asesoría en actividades sustentables y en la realización de estu-

dios e investigaciones en la materia y emprender acciones conjuntas;

III. Promover el otorgamiento de reconocimientos a los esfuerzos más destacados de la sociedad para transitar hacia el desarrollo sustentable, y

IV. Concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado con la finalidad de instrumentar medidas de desarrollo sustentable.

Título Sexto Responsabilidades y Sanciones

Capítulo Único De la responsabilidad administrativa de los servidores públicos

Artículo 72. Será causa de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, el incumplimiento en el cual incurran al no acatar con las obligaciones que la presente Ley establece dentro de sus respectivas facultades y para su competencia.

Artículo 73. Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, serán sancionadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin perjuicio de las del orden civil o penal que procedan.

Transitorios

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

Segundo. El Ejecutivo, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, reglamentará la presente ley en el término de treinta días, a partir de su vigencia.

Notas

1 También conocido como "Informe Brundtland" o "Reporte Brundtland", por el apellido de la Dra. Gro Harlem Brundtland quien encabezó los estudios e investigaciones realizados por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente, comisión especial creada por la ONU en 1983 para que rindiera un informe ante la

Asamblea General de la ONU sobre la situación que presentaba el medio ambiente en ese momento a nivel mundial.

2 WCED. (1987). “Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future”. Disponible en: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

3 Congreso de la Unión. (1971). “Reformas constitucionales por artículo”. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_071_06jul71_ima.pdf

4 Gutiérrez Martínez del Campo, F. (2008). “La gestión ambiental en México y la justicia”. Disponible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2547/14.pdf>

5 SENER. (2013). “Estrategia Nacional de Energía 2013-2027”. Disponible en:

http://www.energia.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2013/ENE_2013-2027.pdf

6 Larios Vázquez, A. (2015). “El Sistema Energético y la Industria: un análisis en el marco de la transición energética”. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/iii-mexico/AndreaLarios.pdf>

7 “Las limitaciones son evidentes considerando que para producir un litro de etanol o biodiesel se requiere una superficie de una hectárea cultivable.” Fuente: Lechuga Montenegro, J. y García de la Cruz, F. (2011). “Biocombustibles: el debate internacional y el caso de México”. Disponible en:

<http://www.bdigital.unal.edu.co/29451/1/27892-98541-1-PB.pdf>

8 Semarnat. (2012). “Informe de la Situación del Medio Ambiente en México - Edición 2012”, Disponible en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_12/00_intros/pdf.html

9 Semarnat. (2015). “El Medio Ambiente en México- 2013-2014”. Disponible en: http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/informe_resumen14/07_residuos/7_1_2.html

10 Coneval. (2014). “Coneval informa de los resultados de la medición de pobreza 2014”. Disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf

11 Coneval. (2013). “Coneval informa de los resultados de la medición de pobreza 2012”. Disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/Pobreza_2012/COMUNICADO_PRENSA_003_MEDICION_2012.pdf

12 Coneval. (2014). “Coneval informa de los resultados de la medición de pobreza 2014”. Disponible en:

http://www.coneval.gob.mx/SalaPrensa/Documents/Comunicado005_Medicion_pobreza_2014.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 18 de noviembre de año dos mil quince.

Diputado Francisco Javier Pinto Torres (rúbrica)

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXIII Legislatura

Junta de Coordinación Política

Diputados: César Camacho Quiroz, presidente, PRI; Marko Antonio Cortés Mendoza, PAN; Francisco Martínez Neri, PRD; Jesús Sesma Suárez, PVEM; Norma Rocío Nahle García, MORENA; José Clemente Castañeda Hoeflich, MOVIMIENTO CIUDADANO; Luis Alfredo Valles Mendoza, NUEVA ALIANZA; Alejandro González Murillo, PES.

Mesa Directiva

Diputados: Jesús Zambrano Grijalva, presidente; vicepresidentes, Jerónimo Alejandro Ojeda Anguiano, PRD; María Bárbara Botello Santibáñez, PRI; Edmundo Javier Bolaños Aguilar, PAN; Daniela de los Santos Torres, PVEM; secretarios, Ramón Bañales Arámbula, PRI; Alejandra Noemí Reynoso Sánchez, PAN; Isaura Ivanova Pool Pech, PRD; Juan Manuel Celis Aguirre, PVEM; Ernestina Godoy Ramos, MORENA; Verónica Delgadillo García, MOVIMIENTO CIUDADANO; María Eugenia Ocampo Bedolla, NUEVA ALIANZA; Ana Guadalupe Perea Santos, PES.

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/>