



Gaceta Parlamentaria

Año XVIII

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 22 de septiembre de 2015

Número 4367-II

CONTENIDO

Iniciativas

- 3** Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, a cargo de los diputados Alberto Martínez Urincho y Arturo Santana Alfaro, del Grupo Parlamentario del PRD
- 16** Que reforma los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputadas del Grupo Parlamentario de Morena
- 20** Que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Yolanda de la Torre Valdez, César Octavio Camacho Quiroz y Jorge Carlos Ramírez Marín, del Grupo Parlamentario del PRI
- 24** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de Coordinación Fiscal, y Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, suscrita por los diputados Ximena Tamariz García y Alfredo Javier Rodríguez Dávila, del Grupo Parlamentario del PAN
- 32** Que expide la Ley de Fomento a la Integración de Insumos Nacionales para Obras de Infraestructura Pública no Energética, a cargo del diputado Waldo Fernández González, del Grupo Parlamentario del PRD
- 70** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y General de Salud, a cargo de la diputada Wendolin Toledo Aceves, del Grupo Parlamentario del PVEM
- 76** Que reforma el artículo 123 del Código Penal Federal, a cargo del diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, del Grupo Parlamentario de Morena

Pase a la página 2

Anexo II

Martes 22 de septiembre

- 82** Que reforma los artículos 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, a cargo del diputado Macedonio Salomón Tamez Guajardo, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
- 84** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Manuel Jesús Clouthier Carrillo

Iniciativas

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA, A CARGO DE LOS DIPUTADOS ALBERTO MARTÍNEZ URINCHO Y ARTURO SANTANA ALFARO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los que suscriben, Alberto Martínez Urincho y Arturo Santana Alfaro, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se derogan y modifican las fracciones III y IX del artículo 3; fracción VII del artículo 6; fracciones VI y XIX del artículo 10; fracciones IV y VI del artículo 16; así como la fracción VIII del artículo 17, todas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, de conformidad a lo siguiente:

a) Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se derogan y se modifican las fracciones III y IX del artículo 3; fracción VII del artículo 6; fracciones VI y XIX del artículo 10; fracciones IV y VI del artículo 16; así como la fracción VIII del artículo 17, todas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista.

b) Fundamento legal

Artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados es competente para hacer las reformas y derogaciones que se proponen en la presente Iniciativa de conformidad con lo que establecen los artículos 1°, 4°, 5° y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Ordenamientos a modificar

Derogar, reformar y modificar de las fracciones III y IX del artículo 3; fracción VII del artículo 6; fracciones VI y XIX del artículo 10; fracciones IV y VI del artículo 16; así como la fracción VIII del artículo 17, todas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista.

d) Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver

Derogar, reformar y modificar de las fracciones III y IX del artículo 3; fracción VII del artículo 6; fracciones VI y XIX del artículo 10; fracciones IV y VI del artículo 16; así como la fracción VIII del artículo 17, todas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, en virtud de su condición violatoria de:

1. Derechos:

A la protección a la salud; al trabajo digno y socialmente útil; a la igualdad ante la ley; a la no discriminación; a la personalidad y capacidad jurídica; a la autonomía de las personas con discapacidad.

2. Libertades:

De profesión u oficio.

3. Principios:

De universalidad y *pro persona*.

Todos ellos, previstos en artículos 1, 4, 5 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 1.1, 3 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículos 5, 12, 25, 26 y 27 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político y artículos 6 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Resulta procedente expulsar de nuestro sistema jurídico, así como alinear diversas disposiciones de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, ello con base conformidad previsto en el espíritu de la Norma Funda-

mental, y con arreglo a las normas y principios contenidos en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, a efecto de preservar la unidad, la coherencia y la consistencia de nuestro ordenamiento legal.

e) Argumentos que la sustenten

Primero. De acuerdo al dictamen presentado por la Comisión de Atención de Grupos Vulnerables de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, y el cual fue votado y aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados, el día 5 de marzo de 2015, se señala lo siguiente:

“La iniciativa materia del presente dictamen tiene como objetivo la creación de una Ley de carácter General que otorgue certidumbre y seguridad jurídica a las personas con la condición del espectro autista.

El objeto de este nuevo **ordenamiento es impulsar la plena integración e inclusión a la sociedad de las personas con la condición del espectro autista, mediante la protección de sus derechos y necesidades fundamentales**, a través de la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, y de la sociedad en general.

A partir de la lógica de lo razonable, se busca dar congruencia y adecuar a la práctica diaria los principios contenidos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El **objetivo responde a la necesidad de vincular la realidad social de las personas con autismo con los valores como la dignidad, la igualdad, la inclusión, la justicia social, la libertad, el respeto, la no discriminación, la autonomía, entre otros.** Es esencial reconocer que cada condición o enfermedad, presenta orígenes distintos y necesidades de atención diversa.

En México, la cifra de nacimientos de niños con la condición del espectro autista es alarmante, lo cual obliga a orientar los esfuerzos legislativos para armonizar el marco legal que haga viables, útiles y efectivas las normas jurídicas en el terreno de la realidad social a través de una normatividad aceptada por sus destinatarios y por la acción decidida y transparente de

un Estado democrático dispuesto a cumplir y a hacer cumplir los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que forma parte.

La reforma constitucional al Capítulo I, “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, realizada en el 2011, revolucionó el derecho mexicano en materia de derechos humanos, obligando al legislador a producir no sólo normas jurídicas bajo el principio general de la facticidad, sino también introduciendo principios tales como: pro persona, universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, elementos conceptuales de los cuales emana la iniciativa que nos ocupa, cuya naturaleza y alcances no van en perjuicio de los derechos tutelados por otras leyes u ordenamientos.

El contenido de la iniciativa responde a una realidad política, económica y social que vive el país y busca hacer congruentes los fines con los medios disponibles a través de la aplicación de una ley con un sentido profundamente humanista. Por primera vez, en nuestra legislación, se reconocen, como en muchas partes del mundo, los derechos fundamentales de las personas con la condición del espectro autista.

Los promoventes de la iniciativa, representativos de las diversas corrientes de pensamiento en el seno de la Cámara de Diputados han coincidido en que el problema del autismo ha rebasado, con mucho, los esfuerzos institucionales. **La salud, la educación, las alternativas de capacitación y empleo, y las posibilidades de recreación y deporte, son los aspectos torales de este proyecto legislativo.**

Es de destacar que en el marco del análisis y discusión de la iniciativa, hubo consenso de la problemática que existe para atender primordialmente a las familias que tienen un integrante con la condición del espectro autista y que, en su mayoría, son de escasos recursos económicos, lo que en el contenido de la iniciativa se destacan como problemas esenciales:

–La falta de armonización de disposiciones legales, políticas públicas y recursos presupuestales para atender de manera eficaz a este creciente núcleo social.

–La falta de información precisa sobre el número de casos existentes en las ciudades y en el medio rural y su clasificación por grado.

–La carencia de centros encargados de orientar y apoyar a padres dispersos e impotentes, con información suficiente para detectar señales tempranas de alerta que faciliten un oportuno y eficaz tratamiento terapéutico.

–El vacío de comunicación social que cree una conciencia colectiva y una cultura de inclusión en apoyo a quienes están involucrados en el problema.

–La ausencia de políticas y programas eficientes en el uso y aprovechamiento de la infraestructura institucional de salud y la adecuada preparación de médicos y terapeutas especialistas.

–La escasez de maestros capacitados en el adecuado manejo, integración e inclusión de niños y jóvenes con esta condición en planteles escolares públicos y privados.

–La insuficiencia de innovación de material didáctico y el uso de nuevas tecnologías.

–La inexistencia de opciones suficientes y probadas de capacitación para el trabajo de aquellos cuya capacidad y habilidad se los permita.

–La falta de espacios públicos-recreativos que cuenten con equipamiento adecuado y garanticen seguridad pública.

–El estado de indefensión ante la violencia delictual y abusos del aparato de prevención del delito.

–La desintegración familiar provocada por el abandono del hogar de alguno de los padres ante la falta de conocimiento sobre la condición y su desarrollo.

Por lo anterior, es fácil inferir que la normatividad propuesta busca responder al interés general de la sociedad, y hacer frente al reto que representa sumar esfuerzos para mitigar los efectos económicos, políticos, sociales y culturales de la condición del espectro autista que hoy apunta a convertirse en uno de los desafíos más importante del siglo XXI.

En nuestro país lamentablemente se carece de los instrumentos legales y administrativos que permitan una eficaz protección y atención a las personas

con la condición del espectro autista, realidad reconocida por las propias autoridades, que han participado en el contenido de la presente iniciativa con entusiasmo y plena conciencia de la responsabilidad social que implica hacer factible la ley que se propone”.¹

Segundo.- El 30 de abril de 2015 fue publicada en el Diario Oficial la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista. Cabe señalar que, el presidente de la República al firmar el decreto que la promulgó dicha ley, “destacó que el ordenamiento jurídico ubica a México entre los países con una legislación de avanzada que **reconoce los derechos humanos de este sector** de la población: La ley general que hoy se promulga estipula la **responsabilidad del Estado mexicano en la protección de los derechos y necesidades de las personas con esta condición**. Las autoridades federales, estatales y municipales deberán alinear e impulsar políticas públicas y programas para cumplir con este propósito”.²

Tercero. A continuación se citan las normas que se proponen derogar y reformar de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, resaltando la parte sustantiva que debe alinearse con el contenido de la Norma Fundamental y con diversas disposiciones de instrumentos internacionales, y que posteriormente se citarán. Éstos son:

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

III. Certificado de habilitación: Documento expedido por autoridad médica especializada, reconocida por esta Ley, **donde conste que las personas con la condición del espectro autista se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales, productivas u otras que a sus intereses legítimos convengan;**

IX. Habilitación terapéutica: Proceso de duración limitada y con un objetivo definido de orden médico, psicológico, social, educativo y técnico, entre otros, a efecto de mejorar la condición física y mental de las personas para lograr su más acelerada integración social y productiva;

Artículo 6. Los principios fundamentales que deberán contener las políticas públicas en materia del fenómeno autístico, son: (...)

VII. **Libertad:** Capacidad de las personas con la condición del espectro autista para elegir los medios para su desarrollo personal o, **en su caso, a través de sus familiares en orden ascendente o tutores;**

Artículo 10. Se reconocen como derechos fundamentales de las personas con la condición del espectro autista y/o de sus familias, en los términos de las disposiciones aplicables, los siguientes:

VI. Disponer de su ficha personal en lo que concierne al área médica, psicológica, psiquiátrica y educativa, al igual que de los **certificados de habilitación de su condición, al momento en que les sean requeridos por autoridad competente;**

XIX. Tomar decisiones por sí o **a través de sus padres o tutores para el ejercicio de sus legítimos derechos;**

Artículo 16. La **Secretaría** coordinará a los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud, a fin de que se instrumenten y ejecuten las siguientes acciones:

IV. Atender a la población con la condición del espectro autista a través, según corresponda, de consultas externas, estudios clínicos y de gabinete, diagnósticos tempranos, terapias de habilitación, orientación nutricional, y otros servicios que a juicio de los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud sean necesarios. **Se exceptúa el servicio de hospitalización;**

VI. **Expedir** de manera directa o a través de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud, **los certificados de habilitación** y los diagnósticos a las personas con la condición del espectro autista que lo soliciten, y

Artículo 17. Queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias:

VIII. **Denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con certificados de habilitación expedidos por la autoridad responsable** señalada en esta Ley, que indiquen su aptitud para desempeñar dicha actividad productiva;”

Como puede observarse, del análisis de las anteriores disposiciones se desprende lo siguiente:

1. Los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, 16, fracción VI y 17 fracción VIII, establecen la expedición de un llamado **“certificado de habilitación”** que a la luz de las disposiciones constitucionales y convencionales es claramente discriminatorio; esto se traduce en la imposición de un requisito especial para las personas con autismo, y el cual “se considera una carga impuesta directamente a las personas con la condición del espectro autista y no les es requerido al resto de la población con independencia de que sean, o no, personas con discapacidad. Del mismo modo, resulta inconstitucional que se les requiera un certificado de habilitación para trabajar y que por éste quede supeditado el derecho a la libre profesión u oficio, sin que exista una medida objetiva para tal requerimiento”.³

2. Por otra parte, el artículo 3, fracción IX y el artículo 16 fracción IV, establecen que la **“habilitación terapéutica”** será de **“duración limitada”** y **“exceptúa del servicio de hospitalización”** a las personas con autismo. “Por consecuencia, atentan contra el derecho de protección a la salud y a la habilitación el cual comprende el acceso efectivo, oportuno, de calidad, y sin discriminación a los servicios de salud, por ende este artículo resulta inconstitucional e inconvencional”.⁴

3. Asimismo, los artículos 6, fracción VII y 10, fracción XIX, **“no comprenden una forma efectiva de reconocimiento de la personalidad y capacidad jurídica de las personas con la condición del espectro autista**, que se apegue a un modelo social y de derechos humanos. Además, no precisa que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica deberán ajustarse la voluntad y las preferencias de la persona; y que en ningún momento se puede ver nulificada o sustituida por la de los padres o tutores de la persona con la condición del espectro autista”.⁵

Cuarto.- Hay que considerar que la discriminación es el acto de tratar a un individuo o a un grupo de personas de una manera ilegal o desfavorable por motivos de raza, color, sexo, nacionalidad, idioma, condición, religión u origen social. Por tanto, prohibir la discriminación es un principio fundamental y absoluto, de-

clarado por todos los estándares internacionales relativos a los derechos humanos. La discriminación hacia cualquier persona es una seria violación de los derechos humanos.

Ahora bien, En el examen de los siguientes artículos constitucionales puede advertirse que los citados preceptos de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista contravienen el espíritu de la Norma Fundamental:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

...

...

...

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

Artículo 4...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.”

Artículo 5. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por de-

terminación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial. (...)”

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley...”

Por otra parte, los derechos humanos relacionados con la no discriminación previstos en las convenciones son los siguientes:

1. El derecho a la no distinción, exclusión, restricción o preferencia por motivos de género, raza, color, origen nacional o étnico, religión, opinión política u otra, edad, o cualquier otra condición que tenga el propósito de afectar o deteriorar el goce completo de los derechos y libertades fundamentales.
2. El derecho a la igualdad entre hombre y mujer tanto en la familia como en la sociedad.
3. El derecho a la igualdad entre niño y niña en todas las áreas: educación, salud, nutrición y empleo.
4. El derecho de todas las personas para estar libres cualquier tipo de discriminación en todas las áreas y niveles de educación y acceso igualitario a una educación continua y capacitación vocacional.
5. El derecho al trabajo y a recibir salarios que contribuyan a un estándar adecuado de vida.
6. El derecho a una remuneración igualitaria en el trabajo.
7. El derecho a una estándar alto y accesible de salud para todos.
8. El derecho de crecer en un ambiente seguro y saludable.
9. El derecho a participar en la toma de decisiones y políticas que afecten a su comunidad a nivel local, nacional e internacional”.

Considerando lo anterior, como puede apreciarse los preceptos invocados en el *Tercero* del inciso *e) Argumentos que la sustenten* relativos a la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista son claramente violatorios de las siguientes disposiciones convencionales:

1. Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (...)"

Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica."

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley

2. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:

Artículo 5

Igualdad y no discriminación.

1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna.

2. Los Estados Partes prohibirán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección le-

gal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo.

3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables.

4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad.

Artículo 12

Igual reconocimiento como persona ante la ley.

1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria.

Artículo 25

Salud.

Los Estados Partes reconocen que las personas con discapacidad tienen derecho a gozar del más alto nivel posible de salud sin discriminación por motivos de discapacidad. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a servicios de salud que tengan en cuenta las cuestiones de género, incluida la rehabilitación relacionada con la salud. En particular, los

Estados Partes:

- a) Proporcionarán a las personas con discapacidad programas y atención de la salud gratuitos o a precios asequibles de la misma variedad y calidad que a las demás personas, incluso en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, y programas de salud pública dirigidos a la población;
- b) Proporcionarán los servicios de salud que necesiten las personas con discapacidad específicamente como consecuencia de su discapacidad, incluidas la pronta detección e intervención, cuando proceda, y servicios destinados a prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades, incluidos los niños y las niñas y las personas mayores;
- c) Proporcionarán esos servicios lo más cerca posible de las comunidades de las personas con discapacidad, incluso en las zonas rurales;
- d) Exigirán a los profesionales de la salud que presten a las personas con discapacidad atención de la misma calidad que a las demás personas sobre la

base de un consentimiento libre e informado, entre otras formas mediante la sensibilización respecto de los derechos humanos, la dignidad, la autonomía y las necesidades de las personas con discapacidad a través de la capacitación y la promulgación de normas éticas para la atención de la salud en los ámbitos público y privado;

e) Prohibirán la discriminación contra las personas con discapacidad en la prestación de seguros de salud y de vida cuando éstos estén permitidos en la legislación nacional, y velarán por que esos seguros se presten de manera justa y razonable;

f) Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad.

Artículo 26

Habilitación y rehabilitación.

1. Los Estados Partes adoptarán medidas efectivas y pertinentes, incluso mediante el apoyo de personas que se hallen en las mismas circunstancias, para que las personas con discapacidad puedan lograr y mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida. A tal fin, los Estados Partes organizarán, intensificarán y ampliarán servicios y programas generales de habilitación y rehabilitación, en particular en los ámbitos de la salud, el empleo, la educación y los servicios sociales, de forma que esos servicios y programas:

- a) Comiencen en la etapa más temprana posible y se basen en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona;
- b) Apoyen la participación e inclusión en la comunidad y en todos los aspectos de la sociedad, sean voluntarios y estén a disposición de las personas con discapacidad lo más cerca posible de su propia comunidad, incluso en las zonas rurales.

2. Los Estados Partes promoverán el desarrollo de formación inicial y continua para los profesionales y el personal que trabajen en los servicios de habilitación y rehabilitación.

3. Los Estados Partes promoverán la disponibilidad, el conocimiento y el uso de tecnologías de apoyo y dispositivos destinados a las personas con discapacidad, a efectos de habilitación y rehabilitación.”

Artículo 27

Trabajo y empleo.

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad. Los Estados Partes salvaguardarán y promoverán el ejercicio del derecho al trabajo, incluso para las personas que adquieran una discapacidad durante el empleo, adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas:

a) Prohibir la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo, la continuidad en el empleo, la promoción profesional y unas condiciones de trabajo seguras y saludables;

b) Proteger los derechos de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a condiciones de trabajo justas y favorables, y en particular a igualdad de oportunidades y de remuneración por trabajo de igual valor, a condiciones de trabajo seguras y saludables, incluida la protección contra el acoso, y a la reparación por agravios sufridos;

c) Asegurar que las personas con discapacidad puedan ejercer sus derechos laborales y sindicales, en igualdad de condiciones con las demás;

d) Permitir que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a programas generales de orientación técnica y vocacional, servicios de colocación y formación profesional y continua;

e) Alentar las oportunidades de empleo y la promoción profesional de las personas con discapacidad

en el mercado laboral, y apoyarlas para la búsqueda, obtención, mantenimiento del empleo y retorno al mismo;

f) Promover oportunidades empresariales, de empleo por cuenta propia, de constitución de cooperativas y de inicio de empresas propias;

g) Emplear a personas con discapacidad en el sector público;

h) Promover el empleo de personas con discapacidad en el sector privado mediante políticas y medidas pertinentes, que pueden incluir programas de acción afirmativa, incentivos y otras medidas;

i) Velar por que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en el lugar de trabajo;

j) Promover la adquisición por las personas con discapacidad de experiencia laboral en el mercado de trabajo abierto;

k) Promover programas de rehabilitación vocacional y profesional, mantenimiento del empleo y reincorporación al trabajo dirigidos a personas con discapacidad.

2. Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad no sean sometida a esclavitud ni servidumbre y que estén protegidas, en igualdad de condiciones con las demás, contra el trabajo forzoso u obligatorio.”

3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

4. Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.”

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad”.

Quinto.- Para abonar en los argumentos vertidos en la presente iniciativa de ley, es conveniente invocar cri-

terios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶ con relación a la principio de igualdad frente a la ley:

“La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza. (Opinión Consultiva 4/84; 19 de enero de 1984).

Sin embargo, por lo mismo que la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad y naturaleza de la persona, es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Ya la Corte Europea de Derechos Humanos basándose “en los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos” **definió que sólo es discriminatoria una distinción cuando “carece de justificación objetiva y razonable”** (Eur. Court H.R., case “relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium” [merits], judgement of 23-VII-1968, pág. 34). Existen, en efecto, ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia. Por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan como jurídicamente débiles. Mal podría, por ejemplo, verse una discriminación por razón de edad o condición social en los casos en que la ley limita el ejercicio de la capacidad civil a quienes, por ser menores de edad o no gozar de salud mental, no están en condiciones de ejercerla sin riesgo de su propio patrimonio. (Opinión Consultiva 4/84; 19 de enero de 1984).-

No habrá, pues, discriminación, **si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente; es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia,**

a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón; vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana. (Opinión Consultiva 4/84; 19 de enero de 1984).-

Sexto.- Luego de examinar la constitucionalidad y convencionalidad de las disposiciones invocadas en el **Tercero del inciso e) Argumentos que la sustenten,** relativos a la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista se puede concluir lo siguiente:

“Los **certificados de habilitación representan una carga impuesta únicamente a personas con la condición del espectro autista** y no al resto de la población, con independencia de que se trate, o no, de personas con discapacidad, lo que carece de un fundamento objetivo razonable. Es cierto que las diferencias normativas pueden considerarse apegadas al principio de igualdad, pero para ello es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida. El certificado de habilitación, no puede ser considerado como un instrumento legal idóneo y adecuado para certificar que una persona cuenta con los conocimientos o pericia técnica, científica, artística o de cualquier otro tipo, para el desempeño de una actividad específica de carácter laboral en la que quisieran desempeñarse, en tanto quien lo emite es una autoridad médica especializada, por tanto resulta que ésta no podrá certificar más que el estado de salud de una persona. **Por consiguiente, carece de razonabilidad que una autoridad médica califique las aptitudes laborales de una persona con la condición del espectro autista,** y esa falta de un fundamento objetivo la

convierte en discriminatoria por atentar contra la dignidad de la persona, por la falta de racionalidad y de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida”.⁷

En este sentido, con la imposición del certificado de habilitación se viola la libertad del trabajo y el derecho al empleo de este grupo social prohibiendo la discriminación por motivos de discapacidad con respecto a todas las cuestiones relativas a cualquier forma de empleo, incluidas las condiciones de selección, contratación y empleo.

Por otra parte, los instrumentos internacionales invocados sobre los Derechos Humanos consagran el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica como un derecho fundamental, sin que en su texto se advierta una causa de exclusión o salvedad alguna, por lo que es viable concluir que el de la personalidad jurídica no admite limitación alguna.

Asimismo, “debe tenerse presente que las leyes reconocen que la capacidad de goce se adquiere al nacer y los menores de edad carecen de capacidad de ejercicio; por esa razón quienes ejercen la patria potestad sobre la persona y los bienes de los menores de edad, tienen su representación legítima, en primer orden el padre y la madre. Pero esa representación legítima cesa en forma automática cuando el representado cumple dieciocho años de edad y adquiere de inmediato la capacidad plena para ejercitar sus derechos, pudiendo disponer libremente de su persona y de sus bienes. Salvo que la persona se encuentre en estado de interdicción, supuesto en el que su voluntad deberá ser asistida por tutores, previa declaración judicial. Estas distinciones, aparentemente, no son retomadas por el texto de la norma que se pone al análisis, pues su texto permite inferir, que parte de la idea de que todas las personas con la condición del espectro autista, deben ser asistidas en todo momento por sus familiares ascendientes o tutores”.⁸

Ahora bien, las disposiciones cuestionadas suponen que “la capacidad de las personas con la condición del espectro autista, para elegir los medios para su desarrollo personal, o en su caso, a través de sus familiares en orden ascendente (1) o tutores (2), ello resulta en sí mismo contradictorio al principio de libertad, bajo el cual debe prevalecer o promover la vida independiente, la autosuficiencia e inclusión total, en condiciones

de igualdad, ante la sociedad y que la norma al imponer la disyuntiva o coloca al mismo nivel de prelación en la toma de decisiones personales a los familiares o tutores, esto quiere decir que tienen la misma injerencia en la personalidad jurídica que el sujeto titular de derechos y obligaciones, sustituyéndola o incluso anulándola”.⁹

De cualquier forma, el Estado mexicano debe “adoptar las medidas pertinentes para que puedan ejercer plenamente su capacidad jurídica, con lo que la toma de decisiones asistidas se traduce en que la persona con discapacidad no debe ser privada de su capacidad de ejercicio por otra persona que sustituya su voluntad, sino que simplemente es asistida para adoptar decisiones en diversos ámbitos, como cualquier otra persona, lo que responde a un enfoque de derechos humanos, propio del modelo social de discapacidad”.¹⁰

Asimismo, las disposiciones que se proponen derogar y reformar lejos de “establecer condiciones que favorezcan el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas con espectro autista, establece una condición de discriminación por motivos de discapacidad, entendida esta como la distinción, exclusión o restricción con el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto la voluntad de las personas con la condición del espectro autista y el reconocimiento, goce o ejercicio de su derecho de personalidad jurídica, al adoptar un modelo **de sustitución en la toma de decisiones en lugar del modelo de asistencia en la toma de decisiones**”.¹¹

Por último, las disposiciones que se pretenden anular y reformar contravienen las normas relativas al derecho a la salud contenidas en la Constitución y en las convenciones internacionales.

Ahora bien, “el derecho a la salud significa que los gobiernos deben crear las condiciones que permitan a todas las personas vivir lo más saludablemente posible. Esas condiciones incluyen la disponibilidad garantizada de servicios de salud, condiciones de trabajo saludables y seguras, vivienda adecuada y alimentos nutritivos. El derecho a la salud no debe entenderse como el derecho a estar sano”.¹²

Por tanto, los preceptos, materia de esta iniciativa, cuando se refieren a “la **forma limitada el desarrollo**

de la habilitación terapéutica, como un proceso para mejorar las condiciones físicas y mentales de las personas con la condición del espectro autista, pero acotada y sujeta a un término; lo anterior a pesar de que el autismo es una condición de discapacidad caracterizada por su permanencia¹², por ello en estricto sentido, no se puede limitar la duración de un proceso de habilitación sin atender a las particularidades de cada caso en concreto”.¹³ En este sentido, contrario a lo que se establece en la Ley respectiva, “**la habilitación terapéutica, debe prolongarse, en la medida de las necesidades**, procurando además que, cada vez que se requiera atención médica para mejorar sus condiciones de vida, sean tratados mediante los métodos o tratamientos adecuados, sin restringir su derecho de acceso a la salud”.¹⁴

Finalmente, al momento que la ley especializada dispone que los servicios de atención a la salud de las personas con la condición del espectro autista “**se exceptúa el servicio de hospitalización**” contravienen el derecho de protección a la salud, y de protección integral de la persona según previene la Constitución y las disposiciones convencionales que otorgan el derecho a la salud, y el cual esencialmente, consagran la obligación del Estado mexicano a proteger, respetar y cumplir progresivamente el derecho a la salud y no admitir medidas regresivas en su perjuicio, absteniéndose de denegar su acceso, garantizándolo e igualdad de condiciones y sin condicionamiento alguno, debiendo reconocer en sus ordenamientos jurídicos, políticas y planes detallados para su ejercicio, tomando, al mismo tiempo, medidas que faciliten el acceso de la población a los servicios de salud.

Séptimo.- Para comprender el alcance de la propuesta de reformas y derogaciones de la presente iniciativa se construyó el siguiente comparativo:

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p>Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:</p> <p>I a II...</p> <p>III. Certificado de habilitación: Documento expedido por autoridad médica especializada, reconocida por esta Ley, <u>donde conste que las personas con la condición del espectro autista se encuentran aptas para el desempeño de actividades laborales, productivas u otras que a sus intereses legítimos convengan;</u></p> <p>IV a VIII...</p> <p>IX. Habilitación terapéutica: <u>Proceso de duración limitada</u> y con un objetivo definido de orden médico, psicológico, social, educativo y técnico, entre otros, a efecto de mejorar la condición física y mental de las personas para lograr su más acelerada integración social y productiva;</p> <p>X a XIX...</p>	<p>Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:</p> <p>I a II...</p> <p>III. (Derogado);</p> <p>IV a VIII...</p> <p>IX. Habilitación terapéutica: Proceso con un objetivo definido de orden médico, psicológico, social, educativo y técnico, entre otros, a efecto de mejorar la condición física y mental de las personas para lograr su más acelerada integración social y productiva;</p> <p>X a XIX...</p>
<p>Artículo 6. Los principios fundamentales que deberán contener las políticas públicas en materia del fenómeno autístico, son:</p> <p>I a VI...</p> <p>VII. Libertad: Capacidad de las personas con la condición del espectro autista para elegir los medios para su desarrollo personal o, <u>en su caso, a través de sus familiares en orden ascendente o tutores;</u></p> <p>VIII a X...</p>	<p>Artículo 6. Los principios fundamentales que deberán contener las políticas públicas en materia del fenómeno autístico, son: (...)</p> <p>I a VI...</p> <p>VII. Libertad: Capacidad de las personas con la condición del espectro autista para elegir los medios para su desarrollo personal. Las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.</p> <p>VIII a X...</p>
<p>Artículo 10. Se reconocen como derechos fundamentales de las personas con la condición del espectro autista y/o de sus familias, en los términos de las disposiciones aplicables, los siguientes:</p> <p>I a V...</p> <p>VI. Disponer de su ficha personal en lo que concierne al área médica, psicológica, psiquiátrica y educativa, al igual que de los <u>certificados de habilitación de su condición, al momento en que les sean requeridos por autoridad competente;</u></p> <p>VII a XVIII...</p> <p>XIX. Tomar decisiones por sí o <u>a través de sus padres o tutores para el ejercicio de sus legítimos derechos;</u></p> <p>XX a XXII...</p>	<p>Artículo 10. Se reconocen como derechos fundamentales de las personas con la condición del espectro autista y/o de sus familias, en los términos de las disposiciones aplicables, los siguientes:</p> <p>I a V...</p> <p>VI. Disponer de su ficha personal en lo que concierne al área médica, psicológica, psiquiátrica y educativa;</p> <p>VII a XVIII...</p> <p>XIX. Tomar decisiones por sí;</p> <p>XX a XXII...</p>

<p>Artículo 16. La Secretaría coordinará a los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud, a fin de que se instrumenten y ejecuten las siguientes acciones:</p> <p>I a III...</p> <p>IV. Atender a la población con la condición del espectro autista a través, según corresponda, de consultas externas, estudios clínicos y de gabinete, diagnósticos tempranos, terapias de habilitación, orientación nutricional, y otros servicios que a juicio de los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud sean necesarios. <u>Se exceptúa el servicio de hospitalización;</u></p> <p>V...</p> <p>VI. Expedir de manera directa o a través de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud, <u>los certificados de habilitación</u> y los diagnósticos a las personas con la condición del espectro autista que lo soliciten, y</p> <p>VII...</p> <p>Artículo 17. Queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias:</p> <p>I a VII...</p> <p>VIII. Denegar la posibilidad de contratación laboral a quienes cuenten con certificados de habilitación expedidos por la autoridad responsable señalada en esta Ley, que indiquen su aptitud para desempeñar dicha actividad productiva;</p> <p>IX a XI...</p>	<p>Artículo 16. La Secretaría coordinará a los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud, a fin de que se instrumenten y ejecuten las siguientes acciones:</p> <p>I a III...</p> <p>IV. Atender <u>integralmente</u> a la población con la condición del espectro autista a través, según corresponda, de consultas externas, estudios clínicos y de gabinete, diagnósticos tempranos, terapias de habilitación, orientación nutricional, y otros servicios que a juicio de los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud sean necesarios.</p> <p>V...</p> <p>VI. Expedir de manera directa o a través de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud los diagnósticos a las personas con la condición del espectro autista que lo soliciten, y</p> <p>VII...</p> <p>Artículo 17. Queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias:</p> <p>I a VII...</p> <p>VIII. (Derogada)</p> <p>IX a XI...</p>
--	--

f) Texto normativo propuesto y artículos transitorios

Proyecto de Decreto

Por el que se derogan y modifican las fracciones III y IX del artículo 3; fracción VII, del artículo 6; fracciones VI y XIX del artículo 10; fracciones IV y VI del artículo 16; así como la fracción VIII del artículo 17, todas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista.

ÚNICO. Se derogan y modifican las fracciones III y IX del artículo 3; fracción VII del artículo 6; fracciones VI y XIX del artículo 10; fracciones IV y VI del artículo 16; así como la fracción VIII del artículo 17, todas de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista., para quedar como sigue:

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

I a II...

III. (Derogado);

IV a VIII...

IX. **Habilitación terapéutica:** **Proceso** con un objetivo definido de orden médico, psicológico, social, educativo y técnico, entre otros, a efecto de mejorar la condición física y mental de las personas para lograr su más acelerada integración social y productiva;

X a XIX...

Artículo 6. Los principios fundamentales que deberán contener las políticas públicas en materia del fenómeno autístico, son:

I a VI...

VII. **Libertad:** Capacidad de las personas con la condición del espectro autista para elegir los medios para su desarrollo personal. **Las personas con discapacidad tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.**

VIII a X...

Artículo 10. Se reconocen como derechos fundamentales de las personas con la condición del espectro autista y/o de sus familias, en los términos de las disposiciones aplicables, los siguientes:

I a V...

VI. Disponer de su ficha personal en lo que concierne al área médica, psicológica, psiquiátrica y educativa;

VII a XVIII...

XIX. Tomar decisiones por sí;

XX a XXII...

Artículo 16. La Secretaría coordinará a los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud, a fin de que se instrumenten y ejecuten las siguientes acciones:

I a III...

IV. Atender **integralmente** a la población con la condición del espectro autista a través, según corresponda, de consultas externas, estudios clínicos y de gabinete, diagnósticos tempranos, terapias de rehabilitación, orientación nutricional, y otros servicios que a juicio de los Institutos Nacionales de Salud y demás organismos y órganos del sector salud sean necesarios.

V...

VI. **Expedir** de manera directa o a través de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Salud los diagnósticos a las personas con la condición del espectro autista que lo soliciten, y

VII...

Artículo 17. Queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias:

I a VII...

VIII. **(Derogada)**

IX a XI...

Transitorio

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

Notas

1 Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, del día 5 de marzo de 2015, ver: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>, 14 de septiembre de 2015.

2 Diario *Excelsior*, 1 de mayo de 2015, ver: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/05/01/1021659>, 14 de septiembre de 2015.

3 Demanda de acción de inconstitucionalidad 33/2015, presentada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 1 de junio de 2015, en contra de los artículos 3, fracciones III y IX, 6, fracción VII, 10, fracciones VI y XIX, 16, fracciones IV y VI, así como 17, fracción VIII, todos de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, pág. 17.

4 *Ibídem*.

5 *Ibídem*.

6 Resúmenes de las Jurisprudencia del Sistema Americano de Protección a los Derechos Humanos, ver: <http://www.derechos.net/doc/cidh/igual.html>, 14 de septiembre de 2015.

7 Op. Cit. Demanda de acción de inconstitucionalidad 33/2015... págs. 28 y ss.

8 *Ibídem*.

9 *Ibídem*.

10 *Ibídem*.

11 *Ibídem*.

12 OMS-ONU, ver: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/>, 14 de septiembre de 2015.

13 Op. Cit. Demanda de acción de inconstitucionalidad 33/2015... págs. 28 y ss.

14 *Ibíd.*em.

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los 22 días del mes septiembre de 2015.

Diputados: Alberto Martínez Urincho, Arturo Santana Alfaro (rúbricas)

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

Las suscritas, Alicia Barrientos Pantoja, Patricia Elena Aceves Pastrana, María Antonia Cárdenas Mariscal, Delfina Gómez Álvarez y Guadalupe Hernández Correa, diputadas de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 6, párrafo 1, fracción I, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 30. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La educación es un derecho humano fundamental y un elemento clave en el desarrollo de nuestro país. A lo largo de la historia de México la educación ocupó un lugar privilegiado en sus documentos fundacionales. Morelos, en los Sentimientos de la Nación, otorga a la educación una jerarquía esencial para lograr la igualdad entre los mexicanos. Aparece en el Decreto Cons-

titucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en Apatzingán en 1814. En la consolidación como país independiente, la concepción educativa de los liberales del siglo XIX quedó plasmada en la Constitución de 1857 como un compromiso programático con la escuela pública y gratuita. Estos principios fueron ratificados por el Constituyente de 1917 que amplió su alcance social como un derecho de todos los mexicanos.

El texto original de los artículos 30. y 31 constitucionales, no deja duda sobre el proyecto educativo concebido por los constituyentes: su carácter laico, gratuito y obligatorio.

Ese propósito originario se desarrolló en el artículo 30. a lo largo de varias reformas posteriores como un modelo educativo y cultural de gran alcance, limitado por las políticas sexenales o por los francos retrocesos legislativos.

En el artículo 30. se refleja el ideal democrático, el progreso científico, la libertad de creencias, la independencia económica y política, la igualdad y la diversidad cultural, entre otros principios que encierra.

El mandato del artículo 30. constitucional ha permitido ampliar la cobertura de la educación básica y elevar los niveles de escolaridad, extender la educación obligatoria hasta el bachillerato, así como reducir paulatinamente el índice de analfabetismo. Sin embargo, existen rezagos en materia de calidad de la enseñanza, cobertura y equidad. A las autoras de esta iniciativa nos preocupan los enormes rezagos en los niveles medio superior y superior, que provocan inequidad y exclusión social, y que si no se atienden oportunamente pueden ser fuente de conflicto. Además, sin la solución adecuada de esos rezagos México no podrá integrarse plenamente a la revolución del conocimiento.

El propósito de la reforma que aquí se sustenta es darle a la educación superior un carácter obligatorio como un esfuerzo más por cumplir el ideal del Constituyente de Querétaro, cuya celebración está próxima a cumplir cien años. También tiene el objetivo de elevar a rango constitucional la obligación del Estado de destinar recursos suficientes a la educación superior y a la investigación científica y tecnológica, como palanca de desarrollo y bienestar social.

Esta iniciativa forma parte de la agenda legislativa del Grupo Parlamentario de Morena que se propone asumir clara y expresamente a lo largo de la LXIII Legislatura que comienza, el fortalecimiento de la educación pública y el derecho de todo individuo a la educación en todos sus niveles.

De acuerdo con el tercer Informe de Gobierno del titular del Poder Ejecutivo federal, en el ciclo escolar 2015-2016 se estima una matrícula en el sistema educativo de nivel superior escolarizado de 3 millones 663 mil 100 alumnos¹. No existen datos disponibles sobre la cobertura para este ciclo, pero según la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES, para el ciclo escolar 2010-2011 la matrícula fue de 3 millones 322 mil 646 alumnos, el 90 por ciento de ella en la modalidad escolarizada, y la tasa bruta de cobertura en la modalidad escolarizada fue apenas del 29.5 por ciento². Es decir, que el sistema educativo nacional del nivel superior absorbe menos de una tercera parte de la demanda potencial de los jóvenes de 19 a 23 años con posibilidad de estudiar. ANUIES reconoce que este porcentaje es inferior al promedio de los países de América Latina, y se encuentra muy por debajo de los países de la OCDE, que de acuerdo con datos de la UNESCO se situaron en 38 por ciento y 66 por ciento respectivamente.³

La anterior cifra revela el enorme drama que significa para nuestra juventud la imposibilidad de acceder a estudios superiores, así como, por este medio, conseguir empleos de calidad y bien remunerados.

La insuficiente cobertura es profundamente inequitativa y deja a los jóvenes, en edad de estudiar, sin horizonte cierto o de plano a merced de la delincuencia y la violencia que priva en amplias zonas del país.

Hacer obligatoria la educación de ese nivel, como se propone en la presente iniciativa, llevará a asumir una política de educación superior, ciencia y tecnología con visión de Estado, que tienda a abatir el rezago, elimine la inequidad y la exclusión y que brinde mejores oportunidades de estudio a los jóvenes que lo demanden.

Pero hacer obligatoria la educación superior como un medio para ampliar su cobertura no bastaría para convertirla en realidad como derecho humano. Se requie-

re un compromiso presupuestal del Estado y de colocar el incremento de su financiamiento en el centro de las prioridades nacionales, lo cual no implica la adquisición o aumento de la deuda pública o que se busque compartir la responsabilidad presupuestal del Estado con los capitales privados.

Se requieren recursos presupuestales suficientes para crear nuevas instituciones y ampliar la infraestructura de las existentes, contratar personal académico y mejorar la oferta educativa, lo que conlleva al mejoramiento del gasto público.

El mandato constitucional para que el Estado financie la educación pública está plasmado implícitamente en las responsabilidades que establece el artículo 3o. constitucional, así como en un conjunto de leyes secundarias.

Sin embargo hasta la fecha el gasto público ha sido insuficiente para cubrir las necesidades de educación superior e investigación científica de nuestra nación. Diversos organismos educativos, investigadores, académicos, alumnos y organizaciones no gubernamentales se han pronunciado por un aumento sustantivo y creciente de la inversión estatal en educación y han propuesto alcanzar como mínimo un monto anual equivalente a 2 por ciento del producto interno bruto, PIB, para educación superior y del 1 por ciento del mismo indicador para la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas. Propuesta que el Grupo Parlamentario de Morena hace suya con este proyecto de decreto.

Javier Mendoza Rojas en su estudio *Financiamiento Público de la Educación Superior en México*, sostiene que el incremento sostenido del gasto en este reglón no se vio reflejado en los Proyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación enviados a la Cámara de Diputados de 2000 a 2011 y que ha sido la acción de los diferentes actores involucrados en el sector lo que ha permitido modificar, aunque de manera errática, la propuesta original del Ejecutivo. Por ello concluye que “Estos comportamientos variables del presupuesto muestran nuevamente la carencia de una política de financiamiento de la Federación con una visión de mediano y largo plazos”.⁴

El mismo autor demuestra que en la década 2000-2010 el gasto público en educación superior como porcenta-

je del producto interno bruto alcanzó la cifra más alta en 2009, que representó el 0.89 por ciento de ese indicador para caer nuevamente en 2010 al 0.83 por ciento como proporción del PIB.

De acuerdo con el “Proyecto del Presupuesto Público Federal para la Función Educación 2014-2015” del maestro en Economía Marcial Reyes Tépac, de la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal 2015, el gasto aprobado por la Cámara de Diputados para la función de educación en todos sus niveles fue de 667 mil 990.08 millones de pesos, equivalente al 3.70% del producto interno bruto, del cual se asignaron para gasto de la educación superior 123 mil 160.80 millones de pesos equivalente al 0.67% del PIB.

Todo ello a pesar de que el artículo 25 de la Ley General de Educación establece desde 2002 que el Estado –federación, estados y municipios– destinará a la educación el equivalente a 8 por ciento del PIB, y que de éste el 1 por ciento del PIB se destinará a investigación y desarrollo tecnológico de las instituciones públicas de educación superior.

Por esto es de suma urgencia modificar y mejorar las condiciones presupuestales de las instituciones públicas de educación superior ya existentes, para que cumplan la premisa de ser espacios para la formación de profesionales en donde se cultiven las ciencias, las humanidades y las artes. Además se debe considerar un equilibrio entre los recursos disponibles y la enseñanza de calidad.

Como legisladoras y legisladores tenemos la obligación de terminar con las políticas educativas que han destinado un subsidio a las escuelas privadas por casi 12 mil millones de pesos, lo que representa todo el gasto que el Estado destina al Instituto Politécnico Nacional. Y por el contrario establecer el compromiso de aprobar un presupuesto suficiente para que el Estado amplíe la cobertura de los modelos de educación superior pública y no solo la de educación técnica como actualmente se aplica.

El Estado debe fortalecer y ampliar el funcionamiento del Programa Nacional de Posgrados de Calidad, PNPC, a cargo del Conacyt formulando un proyecto nacional de investigación científica que incorpore la

generación y la aplicación del conocimiento como un recurso que contribuya a consolidar con mayor autonomía y competitividad el crecimiento y el desarrollo sustentable del país.

Elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la educación superior será un gran paso adelante en la ruta que trazó el Constituyente de 1917 y generará expectativas de futuro para millones de jóvenes. Asimismo, destinar mayores recursos a este nivel educativo y a la investigación científica y tecnológica por mandato constitucional, como lo proponemos en esta iniciativa, será una determinación histórica que nos permitirá acercar la norma suprema a la realidad nacional que nos exige mejorar la calidad de vida de las nuevas generaciones y alcanzar los niveles de bienestar esperados por todos los mexicanos.

Por lo expuesto, y de conformidad con las disposiciones invocadas en el proemio sometemos a la consideración de esta soberanía la presente

Iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 3o. y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman el artículo 3o., párrafos primero y tercero; fracción II, inciso d) y fracción V; y el artículo 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

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

en educación pública superior no podrá ser menor al equivalente al dos por ciento del Producto Interno Bruto del país, ni menor del uno por ciento de este indicador el que se destine a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las Instituciones de educación superior públicas.

I. ...

II. ...

a)...

b)...

c)...

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos; **para conseguirlo los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, así como las empresas privadas contribuirán a su formación profesional y desarrollo laboral.**

III. ...

IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y **superior**, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, alentaré el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

V. a IX. ...

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 preescolar, primaria, secundaria, media superior, **superior** y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

II. a IV. ...

Transitorios

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

Segundo. La educación superior será obligatoria, para todos los estudiantes a partir del ciclo escolar 2017-2018, implantándose esta obligatoriedad de manera gradual hasta universalizar dicho servicio en todo el país a más tardar en el ciclo escolar 2023-2024, conforme a la disponibilidad presupuestal que al efecto se cuente en los distintos órdenes de gobierno.

Tercero. Para dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 3o. de esta Constitución, los presupuestos del Estado considerarán un incremento gradual hasta alcanzar en el año ciclo escolar 2023-2024 la meta de financiamiento público destinado a la educación pública y a la investigación científica y al desarrollo tecnológico, que mandata la presente reforma.

Cuarto. Posterior a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, y en un plazo no mayor a 200 días, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, deberán adecuar en el ámbito de sus respectivas competencias, las disposiciones aplicables en la materia.

Notas

1 Tercer Informe de Gobierno, 2014-2015, Anexo Estadístico, 1 de septiembre de 2015.

2 Inclusión con responsabilidad social, ANUIES, 2102, página 19.

3 *Ibíd.*, página 39.

4 Mendoza Rojas, Javier, *Financiamiento Público de la Educación Superior en México*, fuentes de información y cifras del período 2000 a 2011, México, UNAM/DEGEL, 2011, p. 29.

México, DF, a 22 de septiembre de 2015.

Diputadas: Alicia Barrientos Pantoja (rúbrica), Patricia Elena Aceves Pastrana, María Antonia Cárdenas Mariscal, Delfina Gómez Álvarez, Guadalupe Hernández Correa.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS YOLANDA DE LA TORRE VALDEZ, CÉSAR OCTAVIO CAMACHO QUIROZ Y JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, Yolanda de la Torre Valdez, César Camacho Quiroz y Jorge Carlos Ramírez Marín, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa, con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

México cuenta con una larga tradición de lucha y defensa de los derechos de las personas con alguna discapacidad. Desde la década de los años 80 en el siglo pasado, inició un proceso de amplia participación y organización, que en el marco de lo que en su momento se denominó como el “Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos”.

Uno de los instrumentos de este “decenio” fue el plan de acción, a través del cual se logró un avance mayúsculo, pues se consiguió la reconceptualización de la discapacidad, en un sentido mucho más social, eliminando el sesgo exclusivamente clínico que se le había dado históricamente, por lo cual se llegó incluso a la desclasificación de la discapacidad como “padecimiento” en el catálogo de la Clasificación Internacional de las Enfermedades.

En la década de los 90, se dieron otros pasos relevantes: se construyó el primer Programa Nacional integral, bajo la denominación del Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad, creado por Acuerdo Presidencial en 1995, y el cual propició una lógica de integralidad que ha sido difícil de alcanzar en otras administraciones, y que es hasta en la presente administración federal del Presidente Enrique Peña Nieto que se elaboró en armonización con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapa-

cidad el “ Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de la Personas con Discapacidad “ publicado el 30 de abril del 2013 en el DOF y que se implementa por el Conadis (Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de la Personas con Discapacidad) en el marco de la coordinación y articulación interinstitucional que marca la Ley General de Inclusión de las Personas con Discapacidad; iniciativa de ley que impulso el Grupo Parlamentario del PRI en la LXI Legislatura y que con el consenso y compromiso de las diferentes expresiones políticas, que integraron la legislatura, se dotó a las personas con discapacidad de un marco jurídico con perspectiva de derechos humanos y acorde la Convención de Naciones Unidas que nos coloca a la vanguardia de la legislación más avanzada del mundo.

En la década del 2000, recogiendo años de trabajo y autoridad moral, don Gilberto Rincón, junto con otras personalidades a nivel internacional, dio una tenaz lucha al seno de la Organización de las Naciones Unidas a fin de conseguir la aprobación de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad; así como de otros instrumentos que llevaron a la reforma del artículo Primero Constitucional en materia del derecho a la igualdad y la prohibición de la discriminación; la creación de la Ley Federal para prevenir y erradicar la Discriminación; así como a la creación del Consejo Nacional para prevenir y eliminar la Discriminación.

La citada Convención y su ratificación por el Estado mexicano, marcó un precedente más en la historia de los derechos humanos en nuestro país, y que junto a la afortunada y gran reforma del artículo 1o. de la Constitución en junio del 2011 gracias a la cual, transitamos del paradigma de “las garantías individuales”, al llamado “paradigma de los derechos humanos”.

Haber reconocido con rango constitucional al conjunto de los Tratados Internacionales ratificados por el Estado, implica además, de manera implícita, la responsabilidad de armonizar a todo el Orden Jurídico Nacional, incluida la propia Constitución.

En ese sentido es que se considera de suma relevancia incorporar al artículo 4o. Constitucional un nuevo Principio, que permita dotar de “criterios marco” a las decisiones de las instituciones públicas en materia de

garantía y acceso de las personas con alguna discapacidad, al conjunto de derechos actualmente reconocidos.

Quizá el ejemplo más reciente y relevante que tenemos sobre la importancia de incorporar al marco constitucional es el Principio del Interés Superior de la Niñez, que forma parte del corpus del artículo 4o. de nuestra Carta Magna que vigente.

Cuando en su momento se planteó la reforma al artículo 4o., se argumentaba que no era necesario pues ya se encontraban señalado, de manera específica, el conjunto de derechos que la Constitución reconocía a la niñez mexicana; de tal forma que, decían quienes se oponían a la reforma, resultaba “excesivo” adicional un párrafo a la Constitución para establecer el Principio del Interés Superior de la Niñez.

Las recientes resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito educativo; pero también en materia de la retroactividad en el pago de las pensiones alimentarias; en materia de amparo en el caso de la protección de las niñas y los niños frente al acoso escolar, entre otras, son una muestra clarísima sobre la relevancia de dotar al texto constitucional de criterios de interpretación clara para todas aquellas personas involucradas en la denominada “operación de la Ley”.

Desde esta perspectiva, no pueden dejarse de lado además las siguientes consideraciones como parte de esta Exposición de Motivos, los cuales forman parte de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, los que por su relevancia, se citan a la letra:

“e) Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”;

K) Observando con preocupación que, pese a estos diversos instrumentos y actividades, las personas con discapacidad siguen encontrando barreras para participar en igualdad de condiciones con las demás en la vida social y que se siguen vulnerando sus derechos humanos en todas las partes del mundo;

q) Reconociendo que las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación;

s) Subrayando la necesidad de incorporar una perspectiva de género en todas las actividades destinadas a promover el pleno goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales por las personas con discapacidad “

Estas consideraciones son indispensables porque permiten dimensionar las enormes brechas que persisten entre las personas con discapacidad y quienes no las tienen; pero también las brechas que persisten y que limitan, restringen o niegan de facto, el cumplimiento de los derechos de las mujeres que viven con alguna discapacidad, especialmente las niñas y sobre todo, aquellas que viven o forman parte de los pueblos o comunidades indígenas.

En esa lógica, es motivo de preocupación, pero también de indignación nacional, las condiciones en que viven las personas con discapacidad, sobre todo porque en los últimos ocho años no ha sido posible reducir los niveles de pobreza y de vulnerabilidad en que vive este sector de la población.

Por el contrario, el grupo de las personas con discapacidad es en el que la pobreza, lejos de reducirse, se ha incrementado en un punto porcentual, anualizado, entre los años 2010 y 2014. En efecto, la Medición Multidimensional de la Pobreza del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), así lo demuestra, un 59.3 por ciento de las personas con alguna discapacidad son vulnerables, ya por carencia de acceso a servicios de salud; o bien por carencia de acceso a la seguridad social.

Como último dato a destacar, es importante denunciar que las personas con alguna discapacidad siguen siendo el sector de la población con mayor nivel de rezago educativo, porque no se ha conseguido el acceso universal a la educación regular de las niñas y niños con alguna discapacidad; pero también porque en los casos de las y los jóvenes que adquieren alguna discapacidad como producto de algún accidente o de alguna enfermedad discapacitante, truncan sus trayectorias

escolares por carecer de los recursos necesarios para continuar sus estudios y acceder a empleos dignos.

La discriminación, la exclusión y el rechazo fáctico de las personas con discapacidad en el empleo, en los espacios de decisión y representación política, en los cargos directivos y de responsabilidad en la iniciativa privada, así como en los espacios públicos, siguen siendo una constante que exige fortalecer el marco jurídico de protección y garantía de derechos, con el propósito de definir de manera clara los alcances y las responsabilidades de las autoridades en la materia.

Por ello, esta Iniciativa lo que busca es incorporar al texto del artículo 4o. Constitucional un párrafo adicional en el que se incluya el “Principio de la Inclusión de las Personas con Discapacidad”; en el ánimo de que, de manera similar a lo que hoy ocurre con base en el principio del interés superior de la niñez, se tenga un marco de referencia claro y preciso, que además, permitirá armonizar el texto de la Carta Magna con el de la Convención marco de las Naciones Unidas en esta materia.

En efecto, la Convención incluye, entre sus Principios Generales, en el artículo 3, Principios Generales, inciso C”, el siguiente:

“ C) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad”;

Asimismo, el artículo Cuarto de la Convención de las Obligaciones Generales, especifica las implicaciones de los Principios Generales, al siguiente tenor:

“Artículo 4, Obligaciones Generales

1. Los Estados partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los estados partes se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

b) tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional “.

Es evidente que estamos aún lejos de ser una sociedad de inclusión para todos; una sociedad en la que las personas de todas las edades, y en todas las condiciones y circunstancias, podamos convivir de manera solidaria, armónica y respetuosa de las diferencias y pluralidad que nos hacen ser el pueblo diverso y rico que somos en lo cultural, lo social y lo político.

Nuestro país está en deuda con varios grupos y sectores sociales, y sin duda alguna, el de las personas con discapacidad es uno de ellos; las cifras presentadas y el conjunto de estadísticas sociales disponibles lo acreditan.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado presento a consideración de esa Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

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

Único: Se adiciona un párrafo doceavo al artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los subsecuentes, para quedar como sigue:

Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

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

Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

En todas las decisiones y actuaciones del estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

En todas las decisiones y actuaciones del Estado, se velará y cumplirá, con el Principio de Inclusión de las personas con discapacidad. La Ley definirá el conjunto de derechos que el estado debe garantizar para este sector de la población.

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

Toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte corresponde al estado su promoción, fomento y estímulo conforme a las leyes en la materia.

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.- México, DF, 15 de Septiembre de 2015

Diputados: César Camacho Quiroz, Yolanda de la Torre Valdez, Jorge Carlos Ramírez Marín (rúbricas).

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE COORDINACIÓN FISCAL, Y FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS XIMENA TAMARIZ GARCÍA Y ALFREDO JAVIER RODRÍGUEZ DÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los que suscriben, diputados federales Ximena Tamariz García y Alfredo Javier Rodríguez Dávila, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 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, someten a consideración de esta honorable Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Coordinación Fiscal; asimismo, diversos artículos de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

México atraviesa por una situación crítica en la economía que ha impactado tanto en el sector productivo como en los ingresos de la federación.

El gobierno federal ha sido incapaz de conducir las riendas económicas de nuestro país. Hoy tenemos un crecimiento que no rebasa 3 por ciento del PIB como se prometió, una moneda que frente al dólar ha perdido su valor en más de 30 por ciento, una caída en la producción del petróleo del 10 por ciento aunado también a la caída de su precio.

Estas condiciones económicas obligaron al gobierno federal a realizar un recorte presupuestal superior a los 124 mil millones de pesos que afectaron proyectos de inversión de gran calado en sectores como comunicaciones y transporte, educación, salud, campo, desarrollo social, turismo y energía, por citar algunas.

En este contexto, es importante reconocer que la inversión en infraestructura en cualquier país es un detonante de desarrollo y de atracción de inversión extranjera directa que permite apuntalar las bases para el bienestar de la sociedad y que la carencia de dicha inversión limita el traslado a nuevos estadios del citado bienestar.

Por las razones económicas anteriores, es fundamental mirar a los municipios como el primer orden de gobierno para impulsar el desarrollo de nuestra sociedad y que sean éstos los primeros que impulsen el crecimiento del país pues desde su ámbito es posible conocer las necesidades primarias de inversión en los diferentes sectores de la economía.

Atendiendo a su importancia, se han realizado diversas reformas orientadas a fortalecer la hacienda local, así como su autonomía política y en general, diferentes facultades que anteriormente eran atribuidas a los gobiernos estatales y la propia Federación.

La reforma más reciente fue la aprobada dentro del paquete de reformas en materia fiscal que envió el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados y que fue aprobada en diciembre de 2013.

En el paquete de reformas se incluyó la relacionada con la Ley de Coordinación Fiscal y que modificó entre otros temas, las fórmulas de distribuciones de las participaciones federales a partir de introducir la variable de recaudación como una de las más importantes para asignar recursos públicos federales.

También se reformó el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS) con el objeto de eliminar el incentivo perverso que contenía su redacción. Las fórmulas de la ley anterior estaban planteadas de tal manera que en la medida en que los gobiernos municipales lograran reducir la pobreza, en esa medida dejaban de recibir recursos a través del comentado fondo. Hoy, la fórmula retribuye con más recursos a los municipios que logren disminuir la pobreza y pobreza extrema de sus habitantes.

En términos generales, hemos avanzado en el perfeccionamiento de nuestra ley de coordinación fiscal, no obstante, a pesar de que en la práctica se reconoce que el municipio juega un papel importante como detonador de desarrollo y que forma parte de las agendas de todas las discusiones de reforma en el país, las características actuales del federalismo mexicano han limitado su campo de acción.

Así, podríamos decir que nuestro sistema federalista se caracteriza por no ser federalista. Es decir, las atribuciones importantes las sigue concentrando la federación o el gobierno estatal, en tanto que las de menor

importancia se han dejado a los municipios condicionando de esta manera, su capacidad presupuestaria y de inversión.

Reconociendo los avances que se han tenido, para que los municipios puedan funcionar y ejercer cabalmente sus atribuciones, además de funcionarios altamente capacitados y con un alto sentido de transparencia, es necesario que cuenten con un presupuesto que sea entregado a tiempo para poder planear y ejecutar proyectos durante un ejercicio fiscal.

No obstante que la Ley de Coordinación Fiscal establece que los municipios recibirán recursos para invertir en temas educativos, de salud, de seguridad pública así como en infraestructura social, dicha entrega desde la época de los 80 tiene una características básica: la triangulación en la ministración de los recursos que les corresponden. De la federación a los estados y de los propios estados a los municipios y no de forma directa de la federación a estos últimos.

Para mala fortuna de los municipios, en muchas ocasiones la asignación de recursos provenientes de la federación sigue presentando retrasos en su ministración, lo que limita la capacidad financiera y de inversión de los órdenes locales si tomamos en cuenta que prácticamente entre 80 y 90 por ciento de sus ingresos provienen de las aportaciones federales.

Esta condición además limita su gestión porque su planeación presupuestal y de inversión queda condicionada al tiempo de entrega de recursos que realizan los gobiernos estatales.

Independientemente de que existe un calendario de ministración de los recursos públicos federales publicado de manera anual en el Diario Oficial de la Federación toda vez que se aprueba el presupuesto, es un problema común que los ejecutivos estatales, aprovechándose de las lagunas que la Ley de Coordinación Fiscal contiene, “jineteen” los recursos.

La Ley de Coordinación Fiscal no establece ningún tipo de sanción a los funcionarios públicos y en general, a la dependencia encargada por el retraso en la ministración de los recursos que les corresponden a los ayuntamientos por concepto de Fondos como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones para el

Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Fortamundf).

De forma adicional existen otros fondos de corte municipal considerados en el ramo 23, “Provisiones salariales y económicas”, cuya canalización también se realiza a través de los ejecutivos estatales y que presentan los mismos problemas que los fondos anteriormente citados.

El problema no es menor si tomamos en cuenta la importancia que revisten dichos fondos con relación a sus montos, pues del total de presupuesto que los gobiernos estatales reciben por concepto de aportaciones y participaciones federales, el 20 por ciento se destina a los ayuntamientos del país.

Así, durante 2015 de un total de 1.2 billones de pesos que suma el presupuesto del ramo 28 y ramo 33, 227 mil 173 millones de pesos fueron presupuestados para los municipios (se incluye únicamente la suma del Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, el FAISM y el Fortamundf).

De 2011 a 2014, las asignaciones a municipios por concepto del FAISM han crecido 16 por ciento en términos reales, mientras que el Fortamundf muestra una tasa de crecimiento de casi 15 por ciento real.

En conjunto, durante el periodo señalado, los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal han recibido casi 503 mil millones de pesos a través de estos dos fondos.

Sobra decir que los recursos que llegan a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal a través de estos dos fondos resultan fundamentales para el desempeño de sus actividades cotidianas, pues como ya lo mencionamos, la inversión en proyectos de infraestructura social básica, así como el saneamiento de sus finanzas dependen en gran medida de su ministración en tiempo.

Es de conocimiento público que por ley los gobiernos estatales son los que primeramente reciben en sus arcas dichos recursos, los cuales casi la mayor parte de las veces no son entregados de forma inmediata y conforme al calendario de enteros, lo que afecta los beneficios que bien pudieran generarse para la población y la buena administración de los recursos.

Es decir, los gobiernos estatales tienen la función centralizadora para canalizar los recursos hacia la instancia municipal, lo que limita en gran medida la inversión en tiempo en los diferentes proyectos municipales y en consecuencia, en el posible desarrollo de las diferentes regiones.

Esta permisión para que sean los estados los encargados de distribuir los recursos enviados por la federación a los municipios, origina arbitrariedades en la ministración de recursos que deben ser entregados sin dilación a las autoridades municipales.

Un caso particular y que da origen a la iniciativa que hoy presentamos, es el de Nuevo León. Durante 2015 los municipios de la entidad se han visto en serios problemas presupuestales debido a que el Ejecutivo estatal no entrega los recursos que por ley les corresponden a sus ayuntamientos.

Entre las justificaciones que ha emitido el gobierno del estado es que la Federación no ha entregado los recursos de acuerdo al calendario de enteros, por lo que les es imposible hacer lo propio.

Sin embargo, la realidad es que la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del estado tiene detenidos los recursos en cuentas bancarias y la justificación verdadera es que entrega el presupuesto municipal por el color que los gobierna, haciendo a un lado la equidad distributiva, la ley que norma su entrega y en general el bienestar de la población de cada región.

Esta situación no es privativa de mi entidad, ya que existen frecuentes de retraso en la entrega de los recursos municipales en estados como Veracruz, San Luis Potosí y Yucatán, por citar algunos ejemplos.

Por la razón anterior, la presente iniciativa tiene como objetivo apoyar a los gobiernos municipales para que cuenten con un presupuesto que sea entregado en los tiempos establecidos por la ley y los acuerdos de coordinación fiscal y en consecuencia puedan cumplir cabalmente con sus pagos a proveedores para la ejecución de los diversos proyectos así como la nómina de trabajadores y compromisos, obligaciones financieras, asimismo para proyectos específicos etiquetados en cada presupuesto de egresos.

De tal forma que la iniciativa busca establecer las disposiciones necesarias para que los recursos que corresponden a los municipios referentes al ramo 33, se entregue directamente por la federación a los municipios, sin tener que pasar por los estados y que a través de esos intermediarios puedan verse recortados y retrasados por algún factor político en detrimento del desarrollo de los municipios y de sus propias habitantes.

Además de las participaciones federales que reciben las entidades federativas y los municipios por medio de la coordinación fiscal, la federación entrega recursos adicionales por concepto de convenios a proyectos que son “etiquetados” por Cámara de Diputados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, a través del ramo 23 y sus respectivos anexos sobre áreas como cultura, infraestructura deportiva, seguridad, entre otros.

Dichos proyectos son aprobados para algún rubro muy específico, los cuales desarrollará los municipios en cuestión.

Estamos seguros de que solucionando este problema, desde los órdenes municipales se puede fomentar la inversión, impulsar el desarrollo y contribuir a la estabilidad económica de nuestro país.

Por último, hay que destacar que los municipios necesitan tener certeza sobre la transferencia de los recursos que le han sido asignado, puesto que una vez aprobado el Presupuesto de Egresos de la Federación en diciembre, sus proyectos muchas veces están programados a desarrollarse a mediados de año, pero por la mala práctica que ejecutan los gobernadores, los recursos terminan entrando a las haciendas municipales casi a finales de año, estando propensos a recaer en un subejercicio.

Por lo expuesto someto a consideración de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Primero. Se reforma el párrafo segundo del artículo 32; se deroga el párrafo quinto y se reforman los párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y sexto del artículo 35; se reforman los incisos a) y b) del párrafo primero y el párrafo segundo del artículo 36; Se reforma el artículo 37; Se reforma el tercer párrafo del

artículo 38; Se reforman los párrafos primero, segundo, tercero y sexto del artículo 48 y; Se reforma la fracción primera del párrafo cuarto del artículo 49 todos ellos de la Ley de Coordinación Fiscal, para quedar como sigue:

Ley de Coordinación Fiscal

Artículo 6. ...

La federación entregara? las participaciones a los municipios. **Los municipios que así lo decidan, podrán recibir las participaciones** por conducto de los Estados, **previo convenio de colaboración**; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

...

...

...

Artículo 10. Las entidades y los **municipios** que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno de la entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la entidad **o el municipio** se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la legislatura de la entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

...

...

Artículo 11.- Cuando alguna entidad **o municipio** que se hubiera adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal viole lo previsto por los artículos 73, fracción XXIX, 117, fracciones IV a VII y IX, o 118, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o falte al cumplimiento del o de los convenios celebrados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta, oyendo a la entidad afectada y teniendo en cuenta el dictamen técnico que formule la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, podrá disminuir las participaciones de la entidad en una cantidad equivalente al monto estimado de la recaudación que la misma obtenga o del estímulo fiscal que otorgue, en contravención a dichas disposiciones.

...

...

Artículo 12. La entidad **o municipio** inconforme con la declaratoria por la que se considera que deja de estar adherida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, demandando la anulación de la declaratoria que se haya dictado conforme al artículo anterior de esta ley.

...

...

...

Artículo 32. ...

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a las entidades, **municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal** por conducto de la federación de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta ley.

Artículo 35. El Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público distribuirá

entre los municipios y las demarcaciones territoriales los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfatice el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, **utilizará** la información de pobreza extrema más reciente a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales, a que se refiere el artículo anterior, publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Con objeto de que el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pueda aplicar la fórmula de distribución a nivel municipal, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar en los primeros diez días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal y de las demarcaciones territoriales para cada entidad.

El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público calculará las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal correspondientes a los municipios y demarcaciones territoriales, debiendo publicarlas en **su página oficial de internet**, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

A más tardar el 25 de enero del ejercicio fiscal de que se trate, **la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá remitir a la Secretaría de Desarrollo Social, la información correspondiente a la distribución de recursos con el fin de que la Secretaría de Desarrollo Social publique de igual manera**, las distribuciones convenidas en su página oficial de Internet a más tardar el 31 de enero de dicho ejercicio fiscal.

Quinto Párrafo. (Se deroga).

El Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá entregar a los municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de ente-

ros en que **ésta** lo haga a las entidades, en los términos del último párrafo del artículo 32 de la presente Ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales y de las demarcaciones territoriales por parte **del Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y publicarlo** a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su **página oficial de internet**.

Artículo 36. ...

a) Con el 2.35 por ciento de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto **del Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y

b) **A las** demarcaciones territoriales **del Distrito Federal**, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los municipios, pero calculados como el 0.2123 por ciento de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Al efecto, **el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberá publicar en su página oficial de Internet**, las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada municipio o demarcación territorial por concepto de este fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.

Tercer párrafo. (Se deroga).

Artículo 37. Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoria-

les del Distrito Federal, reciban los municipios a través de **la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, Apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley.

Artículo 38. ...

...

A su vez, el Ejecutivo federal, a través de **la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, distribuirá los recursos que correspondan a sus municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada uno de los municipios y demarcaciones territoriales antes referidos.

Artículo 48. Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal enviarán al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere este capítulo.

Para los efectos del párrafo anterior, los estados, el Distrito Federal, **los municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal** reportarán tanto la información a los Fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá los reportes señalados en el párrafo anterior, por entidad federativa, **municipios y demarcaciones del Distrito Federal**, en los informes trimestrales que deben

entregarse al Congreso de la Unión en los términos del artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual deberá actualizar a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo federal entregue los citados informes.

...

Las entidades federativas, **los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal** enterarán al ente ejecutor local del gasto, el presupuesto que le corresponda en un máximo de cinco días hábiles, una vez recibida la ministración correspondiente de cada uno de los fondos contemplados en el capítulo V del presente ordenamiento.

Artículo 49. ...

...

...

...

I. Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las entidades federativas, **municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal**, corresponderá a la Secretaría de la Función Pública;

II. a V. ...

...

...

...

...

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 82, sus fracciones I, III, IV, V, VI, VII y XI, 83, 85, fracción II, tercer y cuarto párrafos, y 86 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para quedar como sigue:

Título Cuarto
Del Gasto Federal en las
Entidades Federativas y Municipios

Capítulo I
De los Recursos Transferidos a
las Entidades Federativas y Municipios

Artículo 82. Las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas y **municipios** con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales.

En la suscripción de convenios se observará lo siguiente:

I. Deberán asegurar una negociación equitativa entre las partes y deberán formalizarse a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal, al igual que los anexos respectivos, con el propósito de facilitar su ejecución por parte de **los municipios** o las entidades federativas y de promover una calendarización eficiente de la ministración de los recursos respectivos a las entidades federativas **o municipios**, salvo en aquellos casos en que durante el ejercicio fiscal se suscriba un convenio por primera vez o no hubiere sido posible su previsión anual;

II. ...

III. Establecer los plazos y calendarios de entrega de los recursos que garanticen la aplicación oportuna de los mismos, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos aprobado y atendiendo los requerimientos de las entidades federativas **o municipios**. La ministración de los recursos deberá ser oportuna y respetar dichos calendarios;

IV. Evitar comprometer recursos que excedan la capacidad financiera de los gobiernos de las entidades federativas **o municipales**;

V. Las prioridades de las entidades federativas **o de los municipios** con el fin de alcanzar los objetivos pretendidos;

VI. Especificar, en su caso, las fuentes de recursos o potestades de recaudación de ingresos por parte de las entidades federativas **o municipios** que complementen los recursos transferidos o reasignados;

VII. En la suscripción de dichos instrumentos deberá tomarse en cuenta si los objetivos pretendidos podrían alcanzarse de mejor manera transfiriendo total o parcialmente las responsabilidades a cargo del gobierno federal o sus entidades y **en su caso, a las entidades federativas**, por medio de modificaciones legales;

VIII. ...

IX. ...

X. ...

XI. De los recursos federales que se transfieran a las entidades federativas **o municipios** mediante convenios de reasignación y aquéllos mediante los cuales los recursos no pierdan el carácter de federal, se destinará un monto equivalente al uno al millar para la fiscalización de los mismos, en los términos de los acuerdos a que se refiere la siguiente fracción; y

XII. ...

Artículo 83. Los recursos que transfieren las dependencias o entidades a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de objetivos de programas federales, no pierden el carácter federal, por lo que éstas comprobarán los gastos en los términos de las disposiciones aplicables; para ello se sujetarán en lo conducente a lo dispuesto en el artículo anterior, así como deberán verificar que en los convenios se establezca el compromiso de las entidades federativas **o en su caso los municipios** de entregar los documentos comprobatorios del gasto. La Secretaría y la Función Pública emitirán los lineamientos que permitan un ejercicio transparente, ágil y eficiente de los recursos, en el ámbito de sus competencias. La Auditoría proporcionará a las áreas de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas las guías para la fiscalización y las auditorías de los recursos federales.

...

Capítulo III

De la Transparencia e Información sobre el Ejercicio del Gasto Federalizado

Artículo 85. Los recursos federales aprobados en el Presupuesto de Egresos para ser transferidos a las entidades federativas y, **en su caso** a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se sujetarán a lo siguiente:

I.

...

II.

III. Las entidades federativas y **en su caso los municipios** enviarán al Ejecutivo federal, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la Secretaría, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos.

...

Para los efectos de esta fracción, las entidades federativas y, **en su caso** los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, remitirán al Ejecutivo federal la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

La secretaría incluirá los reportes señalados en esta fracción, por entidad federativa **o municipio**, en los informes trimestrales; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual deberá actualizar a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo federal entregue los citados informes.

Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere esta fracción en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.

Artículo 86. Con el objeto de mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto federalizado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante firma de convenio con las entidades federativas **o con los municipios** y la Auditoría Superior de la Federación, así como con la participación que corresponda a las autoridades federales competentes, fortalecerá todas las acciones de coordinación para evaluar el correcto uso de los recursos públicos, para lo cual deberán:

Transitorios

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

Artículo Segundo. Los municipios podrán optar por continuar con el esquema de ministración de participaciones y aportaciones federales a través de los gobiernos estatales que se establece en la Ley de Coordinación Fiscal vigente si consideran que no cuentan con el personal especializado y la capacidad tecnológica para poder recibir de forma directa de la federación, los recursos por aportaciones federales que les corresponden.

Dado en la Cámara de Diputados,
a 22 de septiembre de 2015.

Diputados: Ximena Tamariz García, Alfredo Javier Rodríguez Dávila (rúbrica).

QUE EXPIDE LA LEY DE FOMENTO A LA INTEGRACIÓN DE INSUMOS NACIONALES PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA NO ENERGÉTICA, A CARGO DEL DIPUTADO WALDO FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado Waldo Fernández González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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, 76, numeral 1, fracción II, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Fomento a la Integración de Insumos Nacionales para Obras de Infraestructura Pública no Energética, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Si bien en los últimos años hemos visto mayor certeza en el clima económico, también somos testigos de las inquietudes acerca de los resultados concretos para enfrentar los grandes rezagos de sectores y regiones de nuestro país.

En la búsqueda del desarrollo integral de país en el que la sociedad en su conjunto y todos y cada uno de los mexicanos y las mexicanas en lo individual puedan alcanzar mejores condiciones de bienestar a través de la productividad, se ha reconocido ya como uno de los principales asuntos a considerar, el de la inversión en infraestructura.

Sabemos igualmente, que la inversión nacional y extranjera es un elemento detonante del crecimiento. Su gran demanda de recursos y sus efectos a mediano y largo plazo en el desarrollo, la competitividad y el nivel de crecimiento del país tienen una relación directa con los temas de desarrollo de infraestructura.

Reconocemos una gran oportunidad para el desarrollo de México con el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 que señala como una de sus líneas de acción “evaluar las necesidades de infraestructura a largo plazo para el desarrollo de la economía, considerando el desarrollo regional, las tendencias demográficas, las vocaciones económicas y la conectivi-

dad internacional, entre otros”, e identifica como enfoque la atención de las necesidades de todas las regiones y sectores del país “contribuyendo a democratizar la productividad”.

Sin embargo, la ausencia de un marco normativo, con la necesaria jerarquía jurídica y un sólido andamiaje institucional, puede conducir como ha venido ocurriendo, a que el grado de integración y contenido nacional en el desarrollo de infraestructura y obra pública, no se refleje en los niveles que el potencial de las empresas mexicanas pueden desplegar, lo que ha mermado su competitividad e impedido la planeación a mediano y largo plazo de dicho sector privado nacional, lo que representa una barrera interna al desarrollo.

Consideramos que para alcanzar con un mayor aserto los objetivos del programa mencionado, es necesario fomentar y garantizar que en el desarrollo de infraestructura a través de la obra pública, la participación de la industria nacional sea prioritaria y aporte el mayor valor agregado posible a lo largo de la cadena productiva y de servicios, alcanzando con ello mejores niveles de crecimiento y bienestar económico interno.

Por ello, la iniciativa de Ley de Fomento a la Integración de Insumos Nacionales para Obras de Infraestructura Pública no Energética, que hoy se somete a la consideración del honorable Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Diputados, expone los fundamentos y argumentos socioeconómicos a fin de sentar las bases jurídico formales para dotar de certidumbre y fortalecer la integración de insumos nacionales en las obras de infraestructura pública que fomenten una mayor participación de empresas nacionales en los proyectos de desarrollo de infraestructura pública en México.

A partir de los elementos económicos y jurídicos que se presentarán, la iniciativa que se propone a este Legislativo, representa la herramienta más adecuada para el fomento al sector de infraestructura nacional, con importantes beneficios para el desarrollo económico del país.

Cabe anticipar que la Constitución mexicana permite al estado encabezar la rectoría del desarrollo económico; por ello, es viable proponer una política industrial que aliente y proteja a la industria nacional sin incumplir tratados internacionales ni normas dictadas por or-

ganismos internacionales. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) permite proteger e incentivar a la industria nacional en el supuesto de que dicha protección y subsidios sean para artículos que no estén en el comercio como lo es la realización de la infraestructura nacional (vista como necesidad del poder público).

La infraestructura en términos empresariales se refiere a la capacidad que tienen las entidades de responder a compromisos que se hacen con los clientes, que debe ser cumplida, pero no de cualquier forma, hay que hacerlo superando las expectativas de los clientes, así como la competencia.

En términos de inversión pública, entre los objetivos de la infraestructura están el fomento al empleo a través de obras públicas, el incremento de inversiones para el país, elevar la productividad, fortalecer el ambiente de negocios así como la realización de políticas específicas en las diversas áreas del quehacer público.

En este contexto y siguiendo la clasificación asignada mediante el Sistema de Clasificación de América del Norte (SCIAN) se corresponde con el subsector 237 Construcción de obras de ingeniería civil u obra pesada, a su vez subdividida en:

- 2371 Construcción de obras para el tratamiento, distribución y suministro de agua, drenaje y riego.
- 2372 División de terrenos y construcción de obras de urbanización.
- 2373 Construcción de vías de comunicación.
- 2379 Otras construcciones de ingeniería civil u obra pesada.

Se tiene que el sector equivale al 3.7 por ciento respecto al producto interno bruto (PIB) de la economía nacional (promedio de los últimos tres años). Se trata entonces de un sector cuya aportación es superior al aportado por la agricultura (3.0 por ciento en promedio).

México: PIB de las actividades relacionadas con la infraestructura respecto al PIB nacional. (Porcentajes).

Subsectores	2011	2012	2013
Captación, tratamiento y suministro de agua	0.3%	0.3%	0.3%
Edificación no residencial	1.5%	1.5%	1.4%
Construcción de obras de ingeniería civil	2.0%	1.9%	1.8%
Total subsectores	3.8%	3.7%	3.5%

Fuente: Con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales.

En la construcción de obras de ingeniería civil, las actividades relacionadas con las vías de comunicación son las de mayor participación en términos de Producto Interno Bruto (40.7 por ciento), seguidas de las relacionadas con las obras para suministrar agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones.

México: Valor agregado de industrias relacionadas con las obras en ingeniería civil. (Porcentajes)

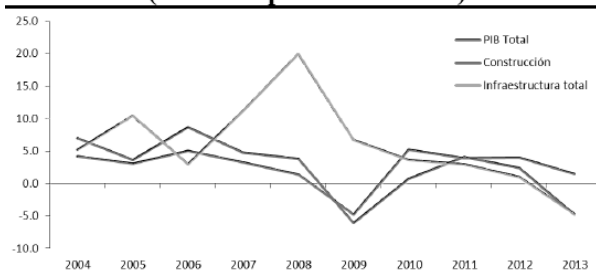
Subsector	2011	2012	2013
Construcción de obras de ingeniería civil Total	100%	100%	100%
Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	35.8%	33.5%	36.5%
División de terrenos y construcción de obras de urbanización	21.4%	22.2%	18.5%
Construcción de vías de comunicación	37.6%	39.4%	40.7%
Otras construcciones de ingeniería civil	5.2%	4.9%	4.3%

Fuente: Con datos de INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales.

El sector de la construcción ha tenido, en los últimos años, un comportamiento en cierto sentido similar al del resto de la economía, esto es, tasas de crecimiento positivas entre 2004 y 2008; tasas de crecimiento negativas en 2009, la industria de la construcción presentó en ese año una reducción del -7.5 por ciento debido a la crisis económica mundial con lo cual tuvo una caída significativa en su comportamiento, luego de tener un buen desempeño en los últimos 4 años.

Es objetivo que la crisis financiera internacional tuvo un impacto negativo muy importante en el desempeño del sector de la construcción en México (la aversión al riesgo frenó las inversiones privadas). Desde agosto de 2008 en que registró su primera caída, el sector no se ha podido recuperar y ha mostrado una tendencia decreciente.

México: PIB de la infraestructura (variación porcentual anual)

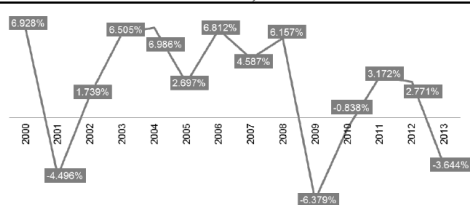


Fuente: Con datos de INEGI.

El último dato disponible muestra que en 2013 la caída fue de -4.7 por ciento. La falta de liquidez y la lenta marcha en el desarrollo de las obras de infraestructura fueron las principales causas.

El índice de actividad industrial de la construcción, que mide la evolución de la actividad productiva ha mostrado una clara tendencia a la baja a partir del tercer trimestre del año 2012 como resultado de una desaceleración económica mundial.

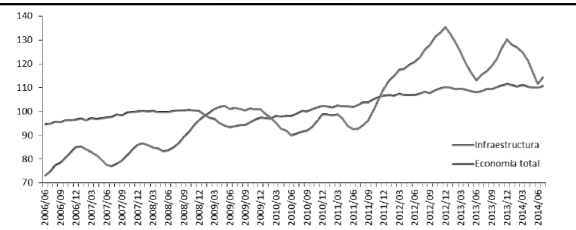
Ilustración 1: Actividad Industrial de la construcción (variación porcentual anual)



Fuente: Con datos de INEGI.

Es un hecho relevante que el ciclo económico de este sector es más pronunciado que el de la economía en general. Se ha realizado un análisis comparativo entre el Índice General de la Actividad Económica (IGAE) y el valor de la producción de la infraestructura. Para ello, se construyó un índice simple y se desestacionalizaron las series mediante una media móvil de 6 meses.

Comparativo entre el IGAE y el índice simple del Valor de la producción de la infraestructura



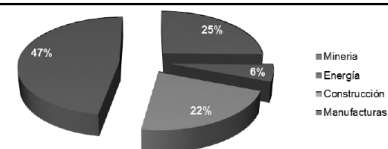
Fuente: Con datos de INEGI.

Nota. Datos desestacionalizados mediante media móvil de 6 meses.

La infraestructura nacional, en su mayor parte se realiza con gasto público, siguiendo un comportamiento procíclico, esto es, cuando hay la posibilidad de realizar el gasto se hace y se contrae en momentos de crisis. En este sentido, este es uno de los elementos que una planeación correcta y una política de gasto de largo plazo y anticíclica podría modificar, dando como resultado un crecimiento más estable y sostenido a la economía nacional.

Actualmente la construcción en general aporta poco más de 22 por ciento del valor total generado en las actividades secundarias, esto es, de los cuatro subsectores, el tercero que más aporta, pero en los últimos años se ha observado una tendencia a la alza por parte de la construcción.

Composición del PIB de las actividades secundarias (promedio 2000-2013)



Fuente: Con datos de INEGI.

Por su parte, en los últimos 10 años la infraestructura ha aportado en promedio 20.6 por ciento a la construcción total y 1.6 por ciento en promedio al PIB total. Esta aportación es substancial, de ahí la importancia de una política pública en materia de gasto y desarrollo de la infraestructura, no sólo por su impacto directo sino por la aportación a toda la economía y el impulso que representa para todas las ramas de la economía, tal como se muestra más adelante.

Composición del PIB de las actividades secundarias (promedio 2000-2013)



Fuente: Con datos de INEGI.

Lo mencionado en los últimos párrafos acerca de la tendencia negativa que este sector ha tenido demuestra la vulnerabilidad de éste con la economía internacional. México es un país que necesita de mayor infraestructura, es por ello que a partir de este año se esperan grandes modificaciones en el sector de la infraestructura, por dos motivos, el primero debido a que la economía internacional comienza a reactivarse, y el segundo, por el paquete de obras públicas que el gobierno tiene proyectadas para los próximos años.

Es evidente que la construcción siempre ha estado vinculada con el desarrollo del país y ha sido una pieza fundamental para lograrlo. La infraestructura carretera, las obras pesadas de irrigación, la construcción de obras de equipamiento urbano y muchas más son parte de los activos del país. Mientras más obras se construyen, más riqueza se crea, y no solamente eso, también se genera mayor empleo.

Por lo anterior, la infraestructura es una industria que tiene una importante función social. Es el sector de la economía que absorbe la mayor cantidad de mano de obra no calificada del país. A mayor cantidad de obras que se construyen, mayor cantidad de personal empleado. Aunado a la mayor permanencia de los obreros en las empresas, aumentan los índices de calificación del personal.

Y estas obras de infraestructura han sido generadas por dos fuentes: públicas y privadas. La obra pública fue el sostén de la industria de la construcción durante muchos sexenios; el desarrollo económico y social del país implicó la generación de obras de infraestructura para el transporte carretero, aéreo, marítimo y fluvial, cuya calidad había sido un indicador crítico del nivel de progreso del país y de su viabilidad económica; de construcciones de plantas hidroeléctricas para la generación de energía y de instalaciones para su transmisión; así como de presas, obras de riego y de trata-

miento de aguas; la industria petrolera demandó la construcción de obras industriales para la explotación, refinación, almacenamiento y distribución de productos petroleros y de gas; también las telecomunicaciones requirieron las obras respectivas; las ciudades precisaron de obras de urbanización y la construcción de redes de infraestructura para dotarlas de agua, servicios sanitarios, electricidad, telefonía, telecomunicaciones; la creciente urbanización y el aumento poblacional trajeron aparejado un importante crecimiento en el mercado de vivienda en todos sus niveles y los correspondientes servicios educativos, de salud, de infraestructura urbana y otros. Estas obras implicaron la construcción de muchos servicios complementarios, la preparación de terrenos para la construcción, obras de instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas y de otros tipos para las edificaciones, así como de empresas de alquiler de maquinaria y trabajos de supervisión y administración de las obras.¹

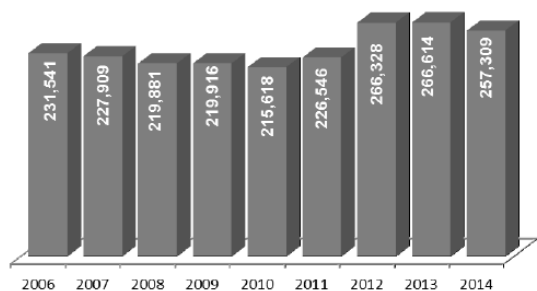
En cuanto a la fuente privada de la infraestructura, la dinámica sistemáticamente se ha sustentado en la construcción habitacional, tanto residencial como de otros niveles, especialmente de interés social; también de plantas industriales, proyectos inmobiliarios, desarrollos turísticos y recreativos, edificación de tiendas departamentales y centros comerciales, además de edificios de otros tipos para servicios educativos, para la salud, etcétera.

La comparación entre ambas fuentes resulta en que la infraestructura en el sector público, cuenta con mayor producción respecto de la del sector privado, debido a que, sistemáticamente tanto el gobierno federal como los estatales incentivan la economía por medio de obras públicas, como herramienta para la activación de la misma, para el desarrollo regional mediante la inyección de recursos en polos de desarrollo turísticos, industriales y urbanos y para la generación de fuentes de empleo.

El efecto multiplicador del sector ha sido importante, de cada 100 pesos que se destinan a la construcción, 56 pesos se utilizan en la compra de servicios y materiales que ofrecen 37 de las 72 ramas económicas del país; esto implica que cuando la construcción crece contribuye al dinamismo de la mitad de las demás actividades productivas y de esta manera aumenta las inversiones en el país y eleva la productividad del mismo.²

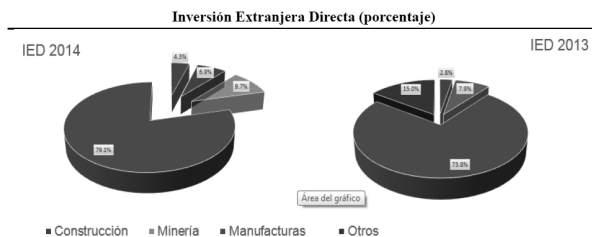
Según datos de la Encuesta Mensual de la Construcción de Inegi, el sector en los últimos años, ha dado empleo a entre 230 mil y 270 mil personas, observándose un aumento en el nivel de empleo a partir del año 2012.

Personal ocupado (miles de personas)



Fuente: Con datos de INEGI.

En lo referente a la Inversión Extranjera Directa en el sector de la construcción, es posible observar que ésta ha registrado fluctuaciones en la participación sobre los recursos totales captados por el país en los últimos años. En el gráfico observamos como de un año a otro ha ido en aumento un 4.1 por ciento.



Fuente: Consultores Internacionales, S.C. ® con datos de SE.

Debido a que el gobierno ha lanzado varios proyectos de infraestructura, siendo uno de los más importantes el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, en el último semestre de este año la inversión extranjera se ha visto reflejada.

Los datos ilustran nuevamente, el importante peso que tiene el sector infraestructura para México.

En cuanto a las interacciones de la cadena de valor de este sector, así como la coyuntura particular que éste está experimentando a partir de los nuevos anuncios y programas de inversión en el sector, es claro que Mé-

xico se está volviendo atractivo para los inversionistas, por todos los proyectos a desarrollar, lo que resulta conveniente, ya que al tener mayor inversión, habrá más dinero en circulación, lo que logra la reactivación de la economía, elevando los índices de empleo, al tener empleo se tiene ingreso disponible, el cual nos lleva al consumo haciendo este último, la reactivación de la economía.

En efecto, la cadena de valor nos muestra el proceso por el cual la infraestructura se puede llevar a cabo comenzando desde la extracción de los materiales, hasta la elaboración de su obra. Esta cadena consta de los siguientes aspectos:

- **Diseño.** Toda infraestructura es planeada básicamente para satisfacer el público al que ésta estará dirigida, su ubicación deberá ser estratégica, así como los aspectos arquitectónicos, además del espacio físico disponible.

- **Aprovisionamiento de insumos.** La materia prima utilizada es fabricada a partir de materia prima extraída directamente de la naturaleza así como de fuentes no renovables. Esta materia prima prosigue a ser industrializada, para convertirse en:

- Barras de acero
- Tubos estructurales
- Chapas y perfiles
- Aluminio y aleaciones
- Cemento
- Cal
- Corte y pulido de piedras de aplicación
- Ladrillos, tejas, cerámicas y otros

Para pasar a un segundo nivel, produciéndose con lo anterior:

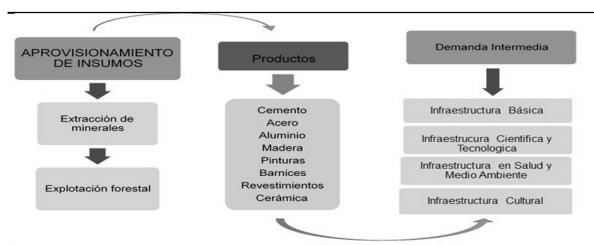
- Hormigón elaborado y pre-moldeados
- Carpintería

- Vidrios
- Plásticos (tubos, cañerías, otros)
- Materiales para pavimentación y techado a base de asfalto
- Barnices y lacas
- Cerámicos, sanitarios, revestimientos, pisos
- Herrería

• **Distribución.** Debe generar una ventaja competitiva, pues es una clave estratégica para ganar clientes, debido que, están evaluando, el cumplimiento, la exactitud en la entrega, o sea recibir lo que pidieron, saber con qué mercancía cuentan y en qué tiempo; en la actualidad se cuenta con buenos sistemas de distribución que se pueden aprovechar para superar las expectativas de los clientes, además que se pueden convertir en una barrera de entrada de nuevos competidores.

• **Ejecución.** La construcción de infraestructura pública genera crecimiento, dado que aumenta la cantidad productiva. Genera 5.6 millones de puestos de trabajo y 2.8 millones lo hace indirectamente, es la cuarta actividad económica con mayor capacidad de generación de empleo.

Cadena de valor de la infraestructura



En otras palabras, si la cadena de valor de la infraestructura, comprende un conjunto de procesos y productos que abastece a muchos sectores de la economía, es clara su importancia dadas sus aportaciones, directas desde el aprovisionamiento de insumos, hasta lo que genera como demanda intermedia, debido al efecto derrama que un eslabón tiene sobre el otro, principalmente como resultado de los nuevos anuncios de

inversión en el sector contenidos en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018.

Mencionamos ya que todos los proyectos que están por desarrollarse, son las razones por las cuales México se torna atractivo para los inversionistas. En este orden tenemos que el citado Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, se divide en seis sectores estratégicos y para cada uno de ellos se establecen objetivos concretos, estrategias y líneas de acción específicas, dichos sectores son:

Sector	Objetivo
Comunicaciones y transportes	Contar con una infraestructura y una plataforma logística de transportes y comunicaciones modernas que fomenten una mayor competitividad, productividad y desarrollo económico y social.
Energía.	Asegurar el desarrollo óptimo de la infraestructura para contar con energía suficiente, con calidad y a precios competitivos.
Hidráulico	Incrementar la infraestructura hidráulica, para asegurar agua destinada al consumo humano y riego agrícola, y para el saneamiento y protección contra inundaciones.
Salud	Contribuir a fortalecer y optimizar la infraestructura interinstitucional en salud para garantizar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad.
Desarrollo urbano y vivienda	Impulsar el desarrollo Urbano y la construcción de viviendas de calidad, dotada de infraestructura y servicios básicos, con el acceso ordenado del suelo
Turismo	Desarrollar infraestructura competitiva que impulse al turismo como eje estratégico de la productividad regional y detonador del bienestar social

En dicho instrumento de planeación se contempla una inversión programada de 7 mil 750 billones de pesos, distribuidos en 743 proyectos. El sector de energía es el sector en el que se busca una mayor inversión durante la presente administración, 3.9 billones de pesos en 138 proyectos de Comisión Federal de Electricidad (CFE) y 124 de Petróleos Mexicanos (Pemex).

Consumo intermedio del sector de infraestructura

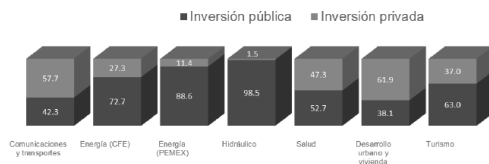
	Millones pesos (2014)	%	Número de proyectos	%
Comunicaciones y transportes	1,320,109	17.0	223	30.0
Energía (CFE)	598,384	7.7	138	18.6
Energía (PEMEX)	3,299,518	42.6	124	16.7
Hidráulico	417,756	5.4	84	11.3
Salud	72,801	0.9	87	11.7
Desarrollo urbano y vivienda	1,860,741	24.0	4	0.5
Turismo	181,242	2.3	83	11.2
Total	7,750,551	100.0	743	100.0

Fuente: PNI 2014-2018.

La inversión esperada está dividida en 67.0 por ciento de origen pública y 33.0 por ciento recursos privados.

Del total de la inversión pública, 56.3 por ciento estará destinada a proyectos de Pemex, 13.7 por ciento a desarrollo urbano y vivienda, 10.8 por ciento a comunicaciones y transportes y el resto en los demás sectores.

Inversión según origen de los recursos



Fuente: Con datos del PNI 2014-2018.

En la Matriz de Insumo Producto (MIP) elaborada por el Inegi para 2012, se pueden observar las interrelaciones sectoriales de toda la economía nacional. Así, para los principales sectores económicos de la cadena de producción, se tiene por un lado a los proveedores (consumo intermedio) y por otro a los clientes, como sigue:

Cadena de producción de la infraestructura



Fuente: Datos de INEGI-SCNM MIP 2012

Por el lado de los proveedores, se destaca la rama otros trabajos especializados para la construcción, que según la clasificación SCIAN se refiere a “Unidades económicas dedicadas principalmente a la preparación de terrenos para la construcción, y a otros trabajos especializados para la construcción no clasificados en otra parte”.

Si bien es cierto, el comercio al por mayor no provee propiamente insumos necesarios para el desarrollo de

la actividad, se observa que hay un fuerte nivel de gasto en esta rama económica por parte de las unidades económicas que desarrollan infraestructura.

El resto de insumos consumidos por la infraestructura en México, son principalmente productos de concreto, de hierro y acero, petróleo y carbón, plástico, entre varios otros más.

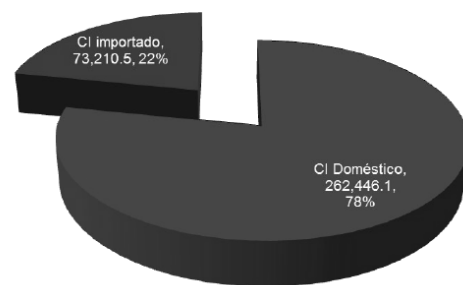
Consumo intermedio del sector de infraestructura

Otros trabajos especializados para la construcción	47,694.1	14.2
Comercio al por mayor de abarrotes y alimentos	28,834.1	8.6
Fabricación de cemento y productos de concreto	23,452.0	7.0
Fabricación de productos de hierro y acero	19,352.6	5.8
Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	17,502.8	5.2
Industria básica del hierro y del acero	16,000.9	4.8
Resto de la economía	182,820.1	54.5
Total	335,656.6	100.0

Fuente: Datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

Según datos de la MIP, del total del Consumo Intermedio 22 por ciento es de origen importado, el resto es nacional.

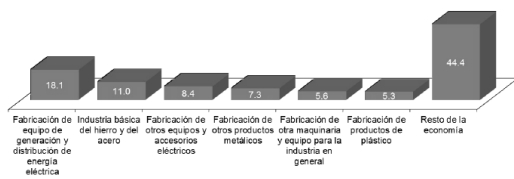
Consumo Intermedio de la Infraestructura, según origen



Fuente: Con datos de INEGI-SCNM MIP 2012.

Se ha identificado que los insumos importados consumidos por la infraestructura nacional provienen de 68 ramas económicas diferentes, sin embargo, más de la mitad de ellos están concentrados en 6 de ellas. Se observa que principalmente se importan equipos de generación y distribución de energía eléctrica; productos de la industria básica del hierro y el acero; otros equipos y accesorios eléctricos; productos metálicos, maquinaria y equipo y productos de plástico.

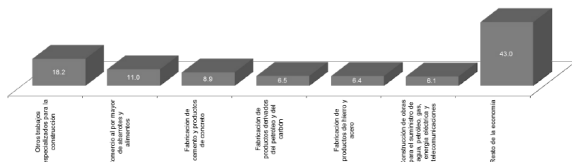
Consumo Intermedio de la Infraestructura, de origen importado



Fuente: Con datos de INEGI-SCNM MIP 2012.

Por su parte, las ramas económicas de mayor aportación de insumos nacionales a la infraestructura, pueden apreciarse en la gráfica siguiente:

Consumo Intermedio de la Infraestructura, de origen nacional



Fuente: Con datos de INEGI-SCNM MIP 2012.

La demanda intermedia, puede interpretarse de manera general como los sectores que compran al sector de infraestructura, en este caso.

La demanda intermedia puede interpretarse de manera general como los sectores que compran al sector de infraestructura, en este caso.

Por ser un sector altamente especializado, son pocas las ramas económicas que demandan bienes y servicios del mismo. De hecho, se observa que los trabajos especializados para la construcción, son el principal cliente del sector con 70 por ciento.

Demanda intermedia del sector de infraestructura		
Otros trabajos especializados para la construcción	15,998.9	70.0
Comercio al por mayor de abarrotes y alimentos	6,097.5	26.7
Fabricación de cemento y productos de concreto	537.8	2.4
Fabricación de productos de hierro y acero	172.9	0.8
Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	20.5	0.1
Industria básica del hierro y del acero	11.7	0.1
Resto de la economía	182,820.1	800.1
Total	22,848.6	100.0

Fuente: Con datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

Se destaca, que según esta misma fuente, el total de los insumos demandados de este sector son de origen nacional.

Si acudimos al modelo de Leontief, la matriz del mismo da cuenta de los efectos directos e indirectos de los componentes demanda, sobre el proceso de producción.³ Este modelo, mediante el uso de la MIP, permite distinguir los efectos de variaciones en el consumo final, la inversión o las exportaciones netas de importaciones.

Para ello se han construido dos escenarios y se han calculado los efectos descontando el efecto de los insumos importados, de manera que no se sobrestimen los efectos de la producción interna y puedan evaluarse los cambios en la cantidad de insumos importados.⁴

El primero, escenario inercial, está planificado en la idea de que el cumplimiento del Programa Nacional de Infraestructura se realizará bajo las condiciones actuales.

Esta inversión estará realizada entre 2014 y 2018, principalmente en los sectores de salud, turismo y vivienda y en la cual se ha descartado la edificación residencial y no residencial. Así, la inversión requerida anual será en promedio de 1.4 billones de pesos por año. Esto significa que en el primer año la inversión total debería crecer alrededor de 120 por ciento y luego mantenerse por 3 años más en ese nivel.

En este caso, se han calculado los efectos de una variación de 120 por ciento anual sobre la Formación Bruta de Capital Fijo (inversión), que es a su vez el único elemento que constituye a la demanda final⁵ de este sector en la MIP, en cada uno de las ramas económicas que lo componen, tal como se muestra a continuación.

Variación en la demanda final de infraestructura				
SCIAN	Ramas económicas del sector de infraestructura	Demanda Final inicial	Demanda Final estimada	Diferencia
(millones de pesos)				
2371	Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	224,663	494,259	269,596
2372	División de terrenos y construcción de obras de urbanización	148,512	326,727	178,215
2373	Construcción de vías de comunicación	191,439	421,165	229,726
2379	Otras construcciones de ingeniería civil	45,583	100,283	54,700
237	Total infraestructura	610,197	1,342,434	732,237

Fuente: Con base en datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

Como puede observarse, este ejercicio supone una inversión de más de 1.3 billones de pesos en el sector⁶, esto es 732.2 millones de pesos más que el registro en la MIP en 2012.

El impacto de un incremento en la Demanda Final del sector de infraestructura (inversión) del orden de 1.4 billones de pesos, tendría un impacto directo en la Producción Bruta Total de la economía del orden de 1.3 miles de millones de pesos⁷, principalmente en insumos procedentes de los sectores de la construcción, el comercio, los productos derivados del petróleo entre otros.

Impacto en la Producción Bruta Nacional, por rama de actividad económica			
SCIAN	Ramas económicas del sector de infraestructura	Impacto (millones de pesos)	Por (%)
2371	Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	238,185	18.3
2373	Construcción de vías de comunicación	222,542	17.1
2372	División de terrenos y construcción de obras de urbanización	161,944	12.4
4311	Comercio al por mayor de abarrotes y alimentos	61,499	4.7
2389	Otros trabajos especializados para la construcción	53,667	4.1
2379	Otras construcciones de ingeniería civil	49,091	3.8
3241	Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	39,049	3.0
2111	Extracción de petróleo y gas	35,429	2.7
3311	Industria básica del hierro y del acero	29,999	2.3
3273	Fabricación de cemento y productos de concreto	29,489	2.3
	Resto de la economía	381,553	29.3
	Total	1,302,447	100.0

Fuente: Con base en datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

Además, se observa, según las estimaciones elaboradas a partir de la MIP, que se generaría un incremento de 739.9 miles de millones de pesos en la economía total, esto es, un crecimiento económico del orden 4.9 por ciento, sin considerar que pudieran existir otros costos o elementos externos que motiven un decremento.

Como puede observarse a continuación, los principales efectos se distinguen en aquellos sectores donde se realizará la inversión, pero también se distinguen otros como el comercio y la extracción de petróleo y gas.

Valor agregado generado en la economía total			
SCIAN	Rama	Impacto (millones de pesos)	Por (%)
2373	Construcción de vías de comunicación	143,209.2	19.4
2371	Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	115,983.1	15.7
2372	División de terrenos y construcción de obras de urbanización	79,868.0	10.8
4311	Comercio al por mayor de abarrotes y alimentos	49,402.5	6.7
2389	Otros trabajos especializados para la construcción	38,832.4	5.2
2111	Extracción de petróleo y gas	32,567.7	4.4
2379	Otras construcciones de ingeniería civil	21,227.9	2.9
	Resto de la economía	258,879.7	35.0
	Total	739,970.5	5

Fuente: Con base en datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

En el tema de empleos, según datos de la MIP, al año 2012, el sector de infraestructura generó 1'221,347 puestos de trabajo, la variación sugerida en la Demanda Final en el sector, generaría 2.3 millones de empleos, de los cuales 1.4 millones serían directos y el resto serían indirectos. Esto es, por cada empleo generado en la infraestructura, se generan 0.6 empleos más en el resto de la economía, en sectores tales como trabajos especializados para la construcción, comercio, servicios de empleo, minería, fabricación de estructuras metálicas, entre otros.

Puestos de trabajo generados			
SCIAN	Rama	Puestos de trabajo generados	Por (%)
2371	Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	623,775.6	26.87
2372	División de terrenos y construcción de obras de urbanización	395,768.4	17.05
2373	Construcción de vías de comunicación	361,748.4	15.58
2389	Otros trabajos especializados para la construcción	170,563.6	7.35
4311	Comercio al por mayor de abarrotes y alimentos	139,506.4	6.01
5613	Servicios de empleo	132,645.0	5.71
2379	Otras construcciones de ingeniería civil	84,254.8	3.63
2123	Minería de minerales no metálicos	26,379.4	1.14
3323	Fabricación de estructuras metálicas y productos de herrería	16,343.9	0.70
8111	Reparación y mantenimiento de automóviles y camiones	15,989.5	0.69
	Resto de la economía	354,823.5	15.28
	Total	2,321,798.5	100.0

Fuente: Con base en datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

Para el consumo intermedio de insumos importados, en este primer escenario, se estima el total de la economía requerirá 250,021 millones de pesos de insumos importados adicionales, para soportar la inversión que se requiere. Este movimiento se realizará en 208 ramas económicas, pero la mayor parte se realizará en los sectores de infraestructura y en manufacturas como la siderúrgica, la electrónica y el plástico.

Impacto en el consumo Intermedio de Insumos Importados			
SCIAN	Rama	Insumos importados (millones de pesos)	Por (%)
2371	Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	50,609.37	20.2
3241	Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón	20,723.09	8.3
2372	División de terrenos y construcción de obras de urbanización	18,490.31	7.4
3353	Fabricación de equipo de generación y distribución de energía eléctrica	13,568.52	5.4
2373	Construcción de vías de comunicación	12,489.15	5.0
3359	Fabricación de otros equipos y accesorios eléctricos	11,258.98	4.5
3311	Industria básica del hierro y del acero	10,988.36	4.4
3344	Fabricación de componentes electrónicos	9,095.71	3.6
2379	Otras construcciones de ingeniería civil	6,258.63	2.5
3261	Fabricación de productos de plástico	5,254.03	2.1
	Resto de la economía	91,285.54	36.5
	Total	250,021.70	100.0

Fuente: Con base en datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

El segundo escenario, alternativo, de acuerdo al cual, según datos de la MIP en 2012 el sector de infraestructura tuvo un consumo intermedio de acero y productos de acero del orden de 35,354 millones de pesos, de los cuales 10,660 millones (30.2 por ciento) fueron de origen importado. Sin embargo, si evaluamos rama por rama, observamos lo siguiente:

Porcentaje de Insumos Importados de la industria siderúrgica

	Industria básica del hierro y del acero	Fabricación de productos de hierro y acero
Construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones	77.4	11.7
División de terrenos y construcción de obras de urbanización	70.5	16.3
Construcción de vías de comunicación	27.0	11.5
Otras construcciones de ingeniería civil	40.1	18.8

Fuente: Con base en datos de INEGI-SCNM-MIP 2012.

En el escenario anterior, el inercial, se estimó que el consumo de acero para cubrir las necesidades del primer año del PNI sería del orden de, 74,971 millones de pesos, de los cuales 22,605 millones de pesos serían de origen importado.

Para este escenario alternativo, supondremos que como mínimo se requiere que los insumos nacionales de acero para la industria de la infraestructura sean de 50 por ciento.

De esta manera, los impactos en la Producción Bruta Total serían los siguientes:

- Escenario Inercial: 1,302,447 millones de pesos
- Escenario alternativo: 1,304,604 millones de pesos

Esto significa una contribución adicional al crecimiento de esta variable del orden de 0.2 por ciento, contribución significativa, considerando que se trata únicamente de cambios en el contenido nacional del sector siderúrgico.

Esta variación significaría por ejemplo, que el sector de construcción de obras para el suministro de agua, petróleo, gas, energía eléctrica y telecomunicaciones tuviera un incremento de 239,771 millones de pesos en su Producción Bruta Total en este escenario, es decir,

1,586 millones de pesos más que en el escenario anterior.

Es evidente que el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 es una de las más importantes oportunidades de negocio y crecimiento económico que deben ser aprovechadas por empresas de prácticamente toda la economía nacional.

De hecho, se estima que adicional a la dinámica de la economía podrían agregarse hasta cuatro puntos de crecimiento, sin contar aquellos elementos que lo merman.

En materia de empleo, podrían generarse hasta 2.3 millones de empleos, lo cual es prácticamente uno de los elementos más importantes a nivel nacional. 2.3 millones de personas empleadas que aportarán a la economía mediante el gasto y el ahorro.

La MIP es una herramienta de análisis muy completa pero que puede resultar limitada para cálculos más precisos. Dado que está redondeada en millones de pesos, los movimientos a nivel de rama pueden no considerar el total de los efectos.

Se estima que el crecimiento económico nacional de esta medida es menor a 0.01 por ciento anual, sin embargo, esto no significa que sea trivial. Dado que el ejercicio aquí desarrollado considera únicamente la cuarta parte de la inversión del Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, es evidente que hacia 2018 este crecimiento puede significar grandes diferencias, sobre todo para industrias como la del acero y otras manufacturas que son las principales proveedoras del sector de infraestructura.

Además se ha considerado aquí que la única inversión se realizaría en el sector de infraestructura, sin embargo, es importante que al análisis se agreguen los efectos de las inversiones que deben realizarse en los sectores económicos participantes. Así, la manipulación de cualquier modelo podría no ser representativo comparado con los efectos reales, que van desde la mejora en la rentabilidad de los proyectos de inversión y por tanto en la preservación y creación de nuevos empleos.

Dado que los supuestos iniciales del modelo de Leontief son que los productos dentro de cada una de las ra-

mas son sustitutos perfectos y no hay variación de precios, esto no considera la posibilidad de productos específicos de alto valor agregado, que podrían en sí mismo ser una diferencia significativa para la industria y la economía, tal es el caso de aceros de alta especificidad que no se manufacturan en México, pero que con las condiciones necesarias y una demanda efectiva por parte de sectores como el de construcción e infraestructura, significarían inversiones millonarias adicionales a las consideradas en este ejercicio.

La MIP tampoco es una herramienta que permita la distinción entre inversión privada y pública, al menos no en este caso en el que el total de la demanda final está compuesta exclusivamente por la Formación Bruta de Capital Fijo.

Sin embargo, dado que la mayor parte de la inversión contemplada en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 no es de origen público, se destaca la importancia de ésta en los efectos de económicos del programa.

No se trata únicamente de un plan de obra de mediano plazo, se trata de la posibilidad de un mayor crecimiento económico, que si en principio está liderado por el gobierno federal, está culminado por las empresas, tanto las dedicadas a la infraestructura como aquellas que serán sus proveedoras

Del análisis de diversos instrumentos de planeación nacional, particularmente en el Plan Nacional de Desarrollo, se encontró en su apartado relativo a “Competencia y desregulación” que para “elevar y democratizar la productividad” se “requiere contar con un ambiente de negocios que provea de un marco regulatorio eficaz y bienes públicos de calidad que permitan a las empresas prosperar. Para ello, se debe promover una mayor competencia en los mercados que genere más empleos, eleve los salarios reales y mejore la calidad de vida de los mexicanos”.

De ello es viable inferir que el Estado mexicano identifica como prioritario impulsar la competencia a fin de generar empleos y mejorar la calidad de vida. En dicha tarea, se identifica la necesidad de apoyar a las empresas mexicanas para que éstas compitan en condiciones justas; ello es una de las premisas necesarias para lograr una verdadera democratización de la productividad.

Por su parte, en el apartado *Infraestructura de transporte y logística* se señala:

“Hoy, México requiere una política moderna de fomento económico en sectores estratégicos. No se puede ignorar el papel fundamental que juegan los gobiernos al facilitar y proveer las condiciones propicias para la vida económica de un país. Respetar y entender la delineación entre actividad privada y gobierno, no significa eludir el papel fundamental que el Estado debe desempeñar en crear las condiciones propicias para que florezcan la creatividad y la innovación en la economía, y se fortalezcan las libertades y los derechos de los mexicanos. Una nueva y moderna política de fomento económico debe enfocarse en aquellos sectores estratégicos que tienen una alta capacidad para generar empleo, competir exitosamente en el exterior, democratizar la productividad entre sectores económicos y regiones geográficas, y generar alto valor a través de su integración con cadenas productivas locales. Las actividades productivas de pequeñas y medianas empresas, del campo, la vivienda y el turismo son ejemplos de estos sectores”.

“Es necesario potenciar la inversión en este sector, lo que se traducirá en mayor crecimiento y productividad, para lo cual se requiere incrementar la participación privada”.

Estos pronunciamientos contenidos en el documento rector de la actual administración federal indican que el sector de infraestructura de transporte es considerado como estratégico y que, además, se asume como obligación del Estado Mexicano, el garantizar condiciones propicias para el desarrollo de estos sectores.

Ello es un indicativo de que está en manos del estado fomentar a estos sectores, con un énfasis particular en la integración de las cadenas locales de proveeduría. Dicha tarea (hacer de la infraestructura un eje para el desarrollo económico) se encuentra igualmente contenida en el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 (PNI).

El citado PNI señala entre sus objetivos, la necesidad de:

“Contar con una infraestructura y una plataforma logística de transportes y comunicaciones modernas que fomenten una mayor competitividad, productividad y desarrollo económico y social”.

Dicho objetivo se encuentra en sintonía con lo señalado en el referido Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND), indicando que para la política productiva del Estado mexicano, el sector infraestructura tiene un valor estratégico para el desarrollo nacional, por lo tanto, y como indica el propio PND, el Estado debe convertirse en un ente de fomento al mismo.

Para ello, entonces, es que se debe considerar la generación de mecanismos de apoyo al sector de infraestructura nacional, a fin de contribuir al cumplimiento del PND y alcanzar la meta señalada por el PNI. Estos mecanismos, los cuales se deben traducir en estrategia y líneas de acción, se encuentran señalados en varios de los programas sectoriales.

La estrategia 5.2 en el sector Comunicaciones y Transportes, señala como prioritario el “Instrumentar una gestión financiera orientada”. Para ello, señala las siguientes líneas de acción acordes con lo expuesto anteriormente:

“5.2.3 Racionalizar y reorientar el gasto operativo, privilegiando el gasto de inversión de carácter estratégico y/o prioritario.”

“5.2.6 Promover esquemas innovadores de financiamiento para proyectos del sector.”

“5.2.7 Incrementar a nivel sectorial las compras a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.”

“5.2.8 Establecer vínculos estratégicos con la Autoridad Presupuestal que faciliten la asignación de recursos para proyectos de infraestructura y servicios estratégicos.”

Estas líneas de acción señalan no sólo la necesidad de aumentar la participación de las Mipymes en el sector infraestructura, sino también la exigencia de brindarles mayores y mejores canales de financiamiento. Por ello, es entonces que se identifica que los planteamientos de fomento contenidos en esta iniciativa, guardan congruencia con la política productiva del Estado mexicano.

Lo anterior también se refleja en la estrategia transversal de este mismo programa, llamada Democratizar la Productividad, y cuyo objetivo número 5 señala:

“Fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad”.

Para alcanzar dicha meta, la línea de acción que se señala a seguir es:

“Incorporar métricas de la orientación hacia la productividad como un elemento del Sistema de Evaluación para el Desempeño.”

Al respecto, el ejercicio de matriz de impacto que acompaña a la presente iniciativa se encuentra alineado con lo aquí señalado, toda vez que éste señala la derrama positiva que se obtiene en términos de crecimiento y desarrollo económico, ambos elementos igualmente enunciados por el PND.

Por su parte el Programa de Desarrollo Innovador (PDI) también señala la necesidad del fomento a la industria local. Así, en su objetivo sectorial I señala:

“Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas”.

Para dar cumplimiento, el programa delinea las siguientes estrategias y acciones:

Estrategia 1.4:

“Incentivar el desarrollo de proveeduría, para integrar y consolidar cadenas de valor que coadyuven a la creación de clústeres”.

Líneas de acción:

1.4.2: “Desarrollar la proveeduría nacional permitiendo el eslabonamiento dentro de la industria para elevar la competitividad de sus procesos productivos”.

1.4.3: “Impulsar proyectos de inversión para el desarrollo de proveedores que permitan fortalecer las cadenas nacionales y globales de valor”.

1.4.4: “Atraer proveedores y actores internacionales que coadyuven a la consolidación de cadenas nacionales y globales de valor”.

1.4.5: “Instrumentar esquemas de desarrollo de proveedores de gobierno que incluyan mecanismos de seguimiento y medición de resultados”.

Al respecto, en este programa también se señala explícitamente la política de fomentar la proveeduría local, aunque también integrando a actores internacionales que actúen como empresas de tracción para las cadenas nacionales. Esto igualmente se encuentra en consonancia con el objetivo de la Iniciativa que hoy se somete a la H. Cámara de Diputados, así como la necesidad de incluir una métrica de seguimiento y medición de resultados.

Por su parte, la estrategia 1.7 del mismo va un paso adelante del mismo al señalar:

“Alinear los programas e instrumentos de la Secretaría y de otras dependencias a los requerimientos de los sectores”.

A fin de alcanzar esto, se proponen dos líneas en particular:

1.7.3: “Promover que en las adjudicaciones se impulse una mayor proveeduría nacional y que atraiga inversión y transferencia tecnológica”.

1.7.4: “Impulsar que las compras de gobierno fomenten la proveeduría nacional, acorde a lineamientos establecidos en acuerdos internacionales”.

Adicionalmente, en otro apartado, se busca hacer partícipes a las Mipymes en alcanzar estos objetivos, como sigue:

Estrategia 3.5:

“Diseñar e implementar esquemas de apoyo para consolidar a los emprendedores y fortalecer a las Mipymes”.

Para ello se propone la siguiente línea de acción:

“3.5.1 Alinear los programas de apoyos a Mipymes a la política de fomento industrial, comercial y de servicios”

Lo señalado por el PDI es también una parte integral de la política productiva del estado mexicano, y sus es-

trategias y acciones se encuentran orientadas hacia los objetivos que se persiguen con los mecanismos de fomento a la infraestructura.

Por último, en el Programa para Democratizar la Productividad se identifican acciones y estrategias encaminadas a que el crecimiento y desarrollo económico sea de tipo incluyente con relación a las Mipymes mexicanas, haciéndolas parte sustantiva de las cadenas de valor. Ello se encuentra en:

Estrategia 2.3:

“Promover el emprendimiento y el escalamiento productivo y tecnológico de las empresas, con especial atención a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).”

Las líneas de acción que se señalan para ello son:

“2.3.5 Apoyar la inserción exitosa de las Mipymes en las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo.

2.3.6 Facilitar la participación de las Mipymes en las compras de dependencias y entidades del gobierno federal.”

En adición, se tiene:

Estrategia 5.2:

“Orientar los programas y el gasto público hacia el objetivo de elevar y democratizar la productividad”.

Para esto, las líneas de acción son:

“5.2.2 Desarrollar métricas de la orientación de los programas presupuestales y de inversión, hacia la democratización de la productividad.”

Ambas estrategias, y sus respectivas líneas de acción, concuerdan claramente con los mecanismos de fomento a la industria y con la necesidad de crear una métrica de evaluación para medir los impactos positivos de impulsar el contenido nacional, sobre el resto del aparato económico.

Lo identificado en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas revisados, permite identificar que la políti-

ca productiva del estado mexicano considera al sector infraestructura como estratégico para el crecimiento y desarrollo económico, principalmente a través de una mayor participación de las empresas mexicanas en los proyectos, a fin de generar una derrama económica en todo el aparato económico.

Ante ello y con el fin de lograr dicha derrama, se deben impulsar mecanismos de fomento al contenido nacional y la inserción de las Mipymes mexicanas en las cadenas de valor, aunado a contar con métricas e indicadores clave que permitan medir el impacto positivo de éstos en la vida económica nacional.

Con la creación de estímulos para fomentar el uso de insumos nacionales y de integrar a las Pymes mexicanas en las cadenas de proveeduría, se avanza en la misma línea que las estrategias planteadas para el sector comunicaciones y transportes y para el desarrollo de la productividad (estrategia 2.3)

Por su parte, la incorporación de un mecanismo de evaluación/validación se alinea con el PSCT (objetivo 5 de la estrategia transversal “Democratizar la Productividad”), con el PDP (estrategia 5) y con el PDI (estrategia 1.4).

Todo ello permite identificar que la presente Iniciativa, no sólo se encuentra alineada con la política productiva del Estado mexicano, sino que además responde a los objetivos que ésta señala a través del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales analizados.

Lograr las metas planeadas amerita también el análisis del marco jurídico aplicable al objetivo de la Iniciativa. En el mismo, además de las normas nacionales y las alternativas formales para su abordaje, debemos incluir la perspectiva del derecho internacional comparado.

La norma jurídica ha constituido históricamente la herramienta fundamental para regular y delimitar las transformaciones, sociales, políticas y económicas de nuestro país. Podemos afirmar que el sistema jurídico participa activamente en la adecuación de los sistemas económicos para apoyar el funcionamiento correcto del Estado y para que éste, a su vez, logre satisfacer eficazmente las necesidades de sus gobernados, satisfacción que determina el contenido de una ley.

En esta tesitura el estado está facultado expresamente para regir la totalidad de los procesos económicos, no sólo para aquellos casos en donde se genere utilidad para los agentes económicos, sino también para aquellos que tengan por finalidad impulsar el desarrollo económico de la nación, distribuyan la riqueza, fortalezcan el mercado interno y faciliten la vida de la sociedad a través de la preservación de las condiciones adecuadas para la producción de bienes y la consecuente utilización de los bienes que serán afectos a cumplir los cometidos esenciales del poder público.

Los desafíos y vicisitudes que manifiesta el entorno económico global, nos muestran el estancamiento de la economía nacional, la sostenida reducción de su participación en el producto bruto regional y mundial, la incapacidad estructural de generación de empleos y el aumento desmedido de pobreza y desigualdad. Ante este ímprobable escenario se torna impostergable la toma de decisiones fundamentales del poder público para paliar las precarias condiciones del desarrollo económico que México presenta desde hace más de tres décadas.

La complementariedad entre lo jurídico y lo económico, se vislumbra como un tema evidente a la vez de trascendente para la vida de nuestra República, lo que llevado al nivel del ejercicio del poder del Estado, se torna asunto de obligada vigilancia para todos los poderes constituidos, llamado a ser un tópico esencial para la vida de México.

Así, el estado se asume constitucionalmente como rector económico y ante la gran crisis global no puede continuar ajeno al progreso o a la desdicha de los factores de la producción, en específico los asociados a la producción nacional. La fuerza del derecho es en sí misma un requisito necesario y suficiente para realizar las determinaciones necesarias e inaplazables para proponer soluciones de fondo que beneficien a la nación en el mediano y largo plazo.

Por ello, la rectoría económica del Estado debe nutrirse hoy de dos concretas motivaciones, por una parte, sustentarse en el reconocimiento de que la planta productiva nacional es en donde descansa el cumplimiento del abultado régimen fiscal -incluidas las contribuciones de mejoras, cuotas de seguridad social, contribuciones para servicios públicos- y segundo, admitir que pese a las adversas condiciones relacionadas

a los elevados costos directos e indirectos de producción, continúa esforzándose por ser cada vez más competitiva a la vez de generar los empleos bien remunerados que demandan millones de mexicanos.

Hoy, la rectoría económica estatal se enfrenta a desafíos concretos como lo es el planteamiento de directrices económicas innovadoras, para el que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultó al poder precisamente con la finalidad de detonar el desarrollo económico nacional al que concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, social y privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El artículo 25 constitucional impone al Estado obligaciones de planeación, conducción, coordinación, y orientación de la actividad económica nacional además de prever que llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco constitucional. Es decir, dota al estado de las herramientas necesarias para trascender inercias arraigadas y construir un nuevo estadio en que se proyecte una visión propia y acorde a la identidad nacional que aproveche las fortalezas de nuestra nación.

Correspondiendo al estado la rectoría del desarrollo nacional, el párrafo octavo del mismo artículo 25 constitucional (reformado el 20 de diciembre de 2013) prevé que: 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 la propia constitución.

Los suscritos estamos ciertos que la iniciativa que hoy se somete a la consideración del Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Diputados, atiende este mandato contenido en el párrafo octavo del artículo 25 de nuestra Constitución política.

Aunado a lo anterior, se tiene que también está facultado el estado para participar con el sector privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo, lo que debe llevar a cabo según esta previsión del sexto párrafo del artículo 25 constitucional respecto de las obras involucradas en

los proyectos de infraestructura de los programas sectoriales y el PNI 2014-2018 antes comentados.

Una determinante más en este ámbito se contiene en el párrafo séptimo del reiterado artículo 25 constitucional, por lo que hace a las empresas del sector privado de la economía, en el que se ordena, el apoyo e impulso a las mismas, sujetándolos a las modalidades del interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, además de cuidar su conservación y el medio ambiente.

Por ello, la utilización en dichas obras, de insumos de producción nacional que existan en cantidad suficiente y cumplan con los estándares de calidad requeridos en los proyectos, es un asunto de relevancia estatal cuya finalidad será insertar en las cadenas productivas a las industrias mexicanas como proveedoras de los insumos que demanda la infraestructura y así, detonar su participación competitiva, lo que resulta de vital e impostergable compromiso estatal, toda vez que abonará de manera directa e inmediata al crecimiento del empleo, y en este orden es que se reitera la consideración de que el desarrollo de la infraestructura no se considera un acto mercantil al que puedan aplicar las normas comerciales, aún las contenidas en tratados de libre comercio.

Es síntesis, es trascendental reconocer que la infraestructura será la plataforma sobre la cual México estará en condiciones similares de comerciar internacionalmente con sus competidores y socios comerciales, por ello es necesario construirla en un primer momento para que, con posterioridad, pueda darse sobre ese escenario primigenio, el comercio internacional, como el detonador del desarrollo económico del cual aspiramos nos posicione en niveles de competitividad necesarios para la estabilidad y el logro de nuestras metas comunes.

El estado, de manera conjunta con los actores económicos, considera al derecho como un instrumento con capacidad de regular y también de auspiciar la productividad y, a la vez, de repartir equitativamente los bienes emanados del aparato productivo. Instrumento eficaz incluso para evitar la autodestrucción del sistema por la acción de actores externos que las normas internacionales incluyen en un escenario exclusivo de comercio internacional, sin que las obras de infraestructura participen de las características de asimilarse

como transacciones de comercio sino como la base sobre la cual habrán de desarrollarse tales intercambios comerciales transnacionales.

El punto de partida es el reconocimiento a las desigualdades existentes entre los diversos competidores comerciales desde que México privilegió insertarse al comercio global, descuidando integrarse de manera previa a la productividad como el eje rector del desarrollo económico. Por lo que se hace necesaria la intervención estatal para superar los desequilibrios heredados, por tanto el ámbito jurídico es el espacio natural en que el Estado podrá modificar esquemas y conductas que prevalecen con la intención específica de detonar que el desarrollo de la infraestructura del Estado se logre a partir de la utilización de la planta productiva nacional y su encadenamiento competitivo y productivo.

Identificamos una obligación constitucional del estado cuyo contenido es la promoción de la industria nacional como área de desarrollo mediante incentivos a quienes empleen en el desarrollo de proyectos, insumos de origen nacional para ser utilizados en las actividades derivadas de los contratos que se celebren con motivo de la realización de la infraestructura no energética. Dichos incentivos tendrán por objeto alentar la actividad de la industria nacional, sin contrariar los acuerdos contenidos en los tratados de libre comercio y en otros instrumentos internacionales asumidos por México.

El tema que nos ocupa puede también ser abordado desde la perspectiva de la normativa internacional. Así, se tiene que el artículo III numeral 8 inciso a) del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comerciales (GATT) señala: “Las disposiciones de este artículo no se aplicarán a las leyes, reglamentos y prescripciones que rijan la adquisición, por organismos gubernamentales, de productos comprados para cubrir las necesidades de los poderes públicos y no para su reventa comercial ni para servir a la producción de mercancías destinadas a la venta comercial”, de donde se colige que la infraestructura no se encuentra en el comercio.

De manera que, derivado de la crisis mundial, las obras de infraestructura pasaron a formar parte de los asuntos relevantes de injerencia del Estado, lo anterior es así, toda vez que como se ha señalado en la norma-

tiva internacional contenida en el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comerciales, la materialización de los proyectos de infraestructura para la satisfacción de las necesidades del poder público, no se realiza a través de actos de comercio que persiguen fines mercantilistas y utilitarios, sino de obras públicas sujetas al régimen de contrataciones públicas que cumplen con los principios constitucionales de máxima eficiencia en la aplicación de los recursos económicos destinados a cubrir las necesidades que dicta el interés público, tal como lo ordena el artículo 134 de nuestra Constitución política.

Debemos reconocer que México tiene una larga tradición de participación en la escena mundial por lo que hace a su integración en organismos internacionales. Ya desde 1821 nuestro país ha venido participando, en menor o mayor grado y de manera continua, en la escena internacional, sin mostrar una preferencia por sector o materia. En otras palabras, México se ha mostrado interesado en todo tipo de temas que han sido abordados –y que continúan siendo abordados– en distintos foros, mismos que van desde los derechos humanos hasta armamento nuclear, pasando por mecanismos de cooperación económica y de intercambio comercial.

Como resultado de lo anterior, México es miembro de diversos organismos internacionales: aquellos de alcance mundial (como lo son la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, etcétera) y aquellos de alcance regional (como lo son la Organización de Estados Americanos, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, el Parlamento Latinoamericano, etcétera)

La participación de México en los organismos anteriormente mencionados obedece no solo a la visión de nuestro país de ser protagonista en la escena mundial, sino que es casi obligada como uno de los líderes de América Latina y siendo la decimosegunda economía a nivel mundial. Dicha participación conlleva resultados y consecuencias que buscan, en el espíritu de las relaciones internacionales, que la relación de todos los países se lleva a cabo en un marco equilibrado de legitimidad, transparencia e igualdad.

En este contexto, se tienen más de quinientos (500) documentos únicamente relacionados a la cooperación comercial y al intercambio de mercancías.

Ahora bien, como se ha descrito anteriormente, el grado de involucramiento de México en el ámbito internacional es en todos los niveles, desde estado miembro hasta mero observador. En una de tantas coyunturas que el sistema internacional presenta, México ha pugnado por el comercio justo, el trato igualitario, la defensa de fronteras pero también el libre mercado o, al menos, la eliminación de barreras arancelarias para ciertos artículos.

El participar en estos organismos conlleva beneficios, pero también acarrea responsabilidades y obligaciones para los países actores, siendo estas últimas una consecuencia directa del querer beneficiarse de acuerdos internacionales específicos.

En otras palabras, y enfocados en el ámbito comercial entre naciones, cuando nuestro país ha buscado la protección internacional tanto para sus productos, como para evitar ser inundado de productos de otros países que violentan la producción nacional o ponen en riesgo la competencia leal, ha obtenido el apoyo de los multicitados organismos internacionales pero, al mismo tiempo, se ha hecho sujeto de obligaciones que lo limitan en cuanto a fijar sus propias reglas de intercambio y le prohíben fijar ciertos límites o barreras propias, cuando justamente ha buscado la protección internacional para que otras economías no apliquen dichos métodos en su perjuicio.

Así es como México se ha aventurado a ser parte de diversos organismos que, si bien guardan diversos órdenes jerárquicos, le significan beneficios y limitantes por igual en distintos niveles, sin que exista un catálogo de normativa que detalle el nivel y alcance de cada acuerdo del que México es parte y, mucho menos, un listado de derechos y obligaciones.

Se estima conveniente, identificar, los acuerdos vigentes en materia de cooperación económica a nivel Organización de comercio y tratados de libre comercio o de trato preferencial, respecto de los que habrá que considerar la existencia de acuerdos específicos sobre los que México podría o no ser parte.

Así, por ejemplo, el acuerdo general sobre la Organización Mundial de Comercio (OMC) del que México es parte. No obstante, dentro de la OMC hay que considerar que existen otros acuerdos específicos; a saber:

- Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comerciales (GATT)
- Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC)
- Acuerdo Sobre Contrataciones Públicas (Acuerdo ACP) del que México todavía no es parte.

Una vez realizada la aproximación general al tema de México en el escenario internacional correspondiente a los entendimientos y acuerdos de comercio que existen en distintos niveles, tenemos que la participación de México en los mercados globales se ha apoyado en la vinculación estratégica con otros países y regiones de alto crecimiento.

Además de su amplia red de acuerdos comerciales, México participa de manera activa en negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Así, de lo general a lo particular:

- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
- Organización Mundial de Comercio
- Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
- Asociación Latinoamericana de Integración
- Tratados y acuerdos internacionales (particularmente aquellos que tienen que ver con el libre comercio que, normalmente, supera el nivel de exigencia de los organismos internacionales antes mencionados)

Es fundamental mencionar que todos los organismos internacionales aquí mencionados tienen, entre otras, la función de ser las instancias de denuncia y solución de controversias cuando un estado demanda el cumplimiento de alguna obligación adquirida en dichos foros. Esto es, cada uno de ellos puede iniciar (a petición de parte o de manera autónoma, pero normalmente a petición de parte) una investigación,

sustanciar un proceso, imponer sanciones, suspender beneficios, etcétera.

Sería necesario analizar todos los documentos de la OCDE (a través de sus distintas comisiones, secretarías y grupos de trabajo), de la OMC, de la APEC y de la ALADI, a fin de ubicar y conocer las obligaciones (y también derechos) de carácter regional y a nivel bilateral, que México tiene ante el resto de los estados miembro y que pudiesen influir en una decisión de brindar un grado de preferencia a productos nacionales con el objetivo de evitar incumplir de alguno de los preceptos que por estos medios se establecen, dados los beneficios hasta hoy generados por su participación en dichos organismos.

Particularmente en el caso de la ALADI, siendo México un país clave en la región, su liderazgo puede verse comprometido si adopta algún tipo de medida que sea apreciada como proteccionista por el grupo.

A lo anterior, deben sumarse diversas formas que los países eligen para imponer medidas proteccionistas a sus productos (ya sea para fines de uso y/o de importación/exportación) por lo que deviene necesario comprender cuales son las medidas proteccionistas por excelencia en materia internacional:

- Tarifas (Impuestos y cuotas a la importación)

En forma de impuestos o cuotas compensatorias a la importación, es la medida más recurrente por los gobiernos a fin de proteger el mercado interno. Los tratados de libre comercio eliminan la mayoría de estas tarifas, imponen límites a las mismas o señalan las reglas para los tratos desiguales (*quid pro quo*) donde se puede negociar el proteccionismo de un bien o servicio (Nación A) a cambio de permitir el proteccionismo a otro bien o servicio no relacionado (Nación B).

- Subsidios

Llevados a cabo por los gobiernos de las naciones y tienen dos vertientes. La primera, son aquellos subsidios que tienen que ver con la exención de impuestos para las empresas o los productos que cumplan con ciertas características (ejemplo. que sean producidos en el país, que contraten mano de obra del país para su producción, etc.) o mediante las aportaciones de capital directas (ej. apoyos directos al campo). Lo anterior

busca disminuir el precio final de un producto o servicio nacional a fin de que este sea preferido sobre un producto extranjero.

- Cupos (también conocidos como cuotas)

Mecanismos por virtud de los cuales las naciones no se cierran a la importación de productos a su territorio, pero limitan la cantidad de los mismos en ciertos periodos de tiempo (normalmente, se calculan por año). Con lo anterior, se evita incumplir, de forma parcial, con compromisos internacionales y, al mismo tiempo, asegurar que la producción nacional encontrará mercado dentro de su mismo territorio.

- Devaluación de la moneda local

Sólo se utiliza por países que tienen control sobre su moneda. La devaluación implica que un producto importado en el país aumentará su precio de inmediato ya que el mismo se calcula con base en una moneda extranjera que se vuelve más fuerte. Así las cosas, los consumidores preferirán productos locales pues su costo será menor por un simple método cambiario.

Hay países con fuertes compromisos internacionales que brindan protección a los productos locales.

Brasil séptima economía a nivel mundial si se calcula con base en su producto interno bruto y la séptima también en capacidad adquisitiva con base en paridad cambiaria. Su economía gira en torno a una política moderada hacia el libre mercado y orientada a fortalecer su producción interna.

Es la economía más grande de América Latina y la segunda más grande en el hemisferio oriente. Con una tasa de crecimiento de su producto interno bruto de 5 por ciento, es de las economías de mayor crecimiento en el mundo. Se espera que, dentro de los siguientes años, Brasil se convierta en una de las cinco economías más grandes del mundo.

De conformidad con el Foro Mundial Económico, en 2009 Brasil fue catalogado como el país que más evolucionó en competitividad, sobrepasando a Rusia y acercándose a países como China e India. Desde la década de los 90, el país ha optado por una estabilidad fiscal y fomentar la competitividad (interna).

Entre otros, Brasil es miembro del Mercosur, Unasur, G8+5, G20 y el Grupo Cairns (grupo de países con intereses de importación en agricultura).

Si bien Brasil es miembro de diversos grupos y tiene una considerable participación en tratados bilaterales y multilaterales de comercio, su política principal ha sido de proteccionismo orientado a la protección de su mercado interno a través de los llamados “contenidos nacionales” (domestic components).

Dicha protección la logró Brasil mediante una combinación de tarifas a la importación y, de manera más importante, a través del otorgamiento de subsidios y estímulos fiscales para aquellos productores que utilicen “contenidos nacionales” en su proceso productivo.

De igual forma, otros productos únicamente pueden ser objeto de los mencionados subsidios o la no imposición de impuestos extra normales, cuando establecen en territorio brasileño sus centros de producción, lo que ha hecho que muchas empresas transnacionales hayan abierto centros de producción en dicho país (una parte del subsidio) y utilicen “contenidos nacionales” (la otra parte del subsidio) en sus procesos productivos.

Estas medidas han sido, en los últimos tiempos, contempladas en sus acuerdos y tratados internacionales de cooperación económica o, aquellos que son anteriores, son totalmente evitados por el país para no caer en incumplimiento o, abiertamente, Brasil provoca dicho incumplimiento tras un análisis costo-beneficio.

Al día de hoy, Brasil es el país en América Latina que más procedimientos en materia de comercio exterior presenta ante la Organización Mundial de Comercio, derivando esto de su política proteccionista:

	Brasil		México	
	Procesos Iniciados	Procesos Finalizados	Procesos Iniciados	Procesos Finalizados
Anti-Dumping	75	89	9	42
Procesos compensatorios no cumplidos	4	1	--	2
Salvaguardas	2	2	2	--
Restricciones por procesos sanitarios y fitosanitarios	640	315	251	10
Procesos especiales	--	--	--	--
Barreras al libre comercio	612	96	384	70
Restricciones cuantitativas (cupos)	--	--	--	--
Total	1,333	503	646	124

Es importante destacar que la Unión Europea y los Estados Unidos de América se encuentran formando un frente común en contra de Brasil a fin de promover, ante la Organización Mundial de Comercio, un proceso a fin de que se revisen las políticas internas de dicho país bajo el alegato principal que las medidas fiscales brasileñas atentan contra el libre comercio y afectan directamente a dichos países al no propiciar una ambiente igualitario de competencia y violar los preceptos de libre comercio.

Según el Global Trade Alert, en 2013, México impuso 77 medidas proteccionistas (sin especificar cuáles), versus 274 de Brasil.

Los países con las políticas más proteccionistas de América Latina:

- Argentina
- Brasil
- Perú
- Venezuela
- Colombia

Otro caso de proteccionismo lo encontramos en la India. Décima economía a nivel mundial si se calcula con base en su producto interno bruto, y la tercera en capacidad adquisitiva con base en paridad cambiaria. Su economía gira en torno a una política moderada-cerrada hacia el libre mercado y orientada a fortalecer su producción interna que se destina, principalmente, a la exportación.

Este país es uno de los principales miembros del G-20, parte de los BRICS (mayores economías emergentes del mundo junto con Brasil, China, Rusia y Sudáfrica) y uno de las principales 20 economías que se destacan por su participación en el intercambio de mercancías en la escena mundial.

La economía de la India ha experimentado una ligera desaceleración al crecer a tasas del 4.7 por ciento, siendo en la primera década de este siglo donde experimentó su mayor crecimiento. A diferencia de Brasil, en la actualidad, la India tiene su mejor campo de oportunidad en el sector de los servicios y no en las materias manufacturadas o productos básicos.

Tras una fuerte crisis fiscal en el año de 1991, este país ha adoptado una política que intenta congeniar con el liberalismo económico y el intercambio internacional de mercaderías. No obstante, las políticas reinantes todavía son el proteccionismo hacia los productos nacionales e incentivar la sustitución de importaciones (consumiendo, de esta forma, más productos nacionales).

El proteccionismo aplicado por la India corresponde al tipo que ocupan las tarifas y los cupos. Sobre las primeras, y a diferencia de los “estímulos” fiscales brasileños, la India aplica impuestos desproporcionados directos a las importaciones (ejemplo: vehículos), obligando así a (i) los consumidores a preferir productos hechos en casa; y (ii) con esto, elevar el volumen productivo de las empresas nacionales.

La otra vertiente del proteccionismo se realiza a través de regulaciones internas excesivas para empresas extranjeras. Por lo anterior, es muy complicado para una transnacional el intentar establecerse en la India, dejando así los beneficios potenciales exclusivamente en empresas nacionales. Por lo que hace a los segundos, la India es el país asiático que, junto con Australia, Corea del Sur y Tailandia, tiene más proceso de restricción cuantitativa (cupos) de productos ante la Organización Mundial de Comercio.

Finalmente, la India es un país “maquilador” de servicios, por lo que si bien su industria de bienes primarios y de transformación es importante *per se*, al alojar servicios remotos (ejemplo: call centers, servicios de traducción, procesamiento de datos, etcétera) obliga a la creación de nuevas empresas (nacionales) que, a su vez, están obligadas a consumir no los productos deseados, sino los productos (nacionales) disponibles.

Los analistas han mencionado que, aunado a todo lo anterior, la India ha realizado una labor importante de “piratería” ingenieril y de bienes intangibles, aprendiendo los procesos de producción y secretos industriales de empresas privadas y replicándolos en su territorio, en contravención a diversos señalamientos que se le han hecho a este respecto. Con esto último, el país ha encontrado como cubrir ciertas necesidades de la población a muy bajo precio.

Esta es la comparativa con México sobre procedimientos en materia de comercio exterior de acuerdo

con la organización mundial de comercio y que deriva de la política india de proteccionismo a sus productos:

	India		México	
	Procesos Iniciados	Procesos Finalizados	Procesos Iniciados	Procesos Finalizados
Anti-Dumping	43	223	9	42
Procesos compensatorios no cumplidos	--	--	--	2
Salvaguardas	20	18	2	--
Restricciones por procesos sanitarios y fitosanitarios	69	19	251	10
Procesos especiales	--	--	--	--
Barreras al libre comercio	90	1	384	70
Restricciones cuantitativas (cupos)	--	59	--	--
Total	222	320	646	124

Finalmente, si bien la tasa de procesos iniciados ante la Organización Mundial de Comercio es mayor en el caso de México, los expertos atribuyen esto a que la India tiene un intercambio mayor con países de su región donde no se respetan (de un lado y del otro) a cabalidad las reglas de comercio (ejemplo: China, Rusia y el sureste asiático). No obstante, en procesos finalizados y donde se ha encontrado a la India como responsable de los mismos, éstos son tres veces más que los correspondientes a México.

Según el Global Trade Alert, en 2013, México impuso 77 medidas proteccionistas (sin especificar cuáles), versus 442 de la India.

En conclusión, tanto Brasil como la India son países considerados como BRICS (economías emergentes tendientes a convertirse en economías de primer mundo) que comparten muchas similitudes, la más importante pareciese ser el crecimiento a base de proteccionismo. Con independencia de la óptica con la que se les analice, las más importantes se pueden resumir de la siguiente forma:

- Son países extensos, con gran variedad de productos primarios (materia prima).
- Son países que se ubican, estratégicamente, en la mitad de sus correspondientes hemisferios, lo que los hace el punto intermedio de los países que se en-

cuentran a los extremos y punto obligado para el intercambio (o, al menos, tránsito) de mercancías.

- Han manejado una política agresiva de proteccionismo hacia su producción interna.
- Si bien son actores importantes del mundo internacional y tienen diversos compromisos con otros países y con organizaciones multinacionales, han preferido incumplir con algunos de estos compromisos antes de frenar su crecimiento económico.
- Los analistas consideran que, por ahora, no tienen riesgo de caer en el aislamiento, y que al ser actores importantes en el medio internacional y proveedores de muchos insumos, la mayoría de los países ha decidido “tolerar” sus conductas, siendo exclusivamente los Estados Unidos o la Unión Europea, los principales opositores a estas prácticas.

Continuando con lo realizado por otros países en términos de fomento a su industria nacional, es necesario referir lo realizado por Estados Unidos, principal socio comercial de México, en la materia.

Conocer el funcionamiento y las implicaciones internacionales de la ley conocida como “*Buy American Act*” (BAA) (U.S.C. §§8301-8305) 1933 nos permitiría evaluar la factibilidad y conveniencia de contar con un ordenamiento similar, sin los peligros de afectar relaciones internacionales o transgredir derechos u obligaciones previamente adquiridos en acuerdos comerciales.

En un acercamiento al tema, tenemos otras leyes que componen el sistema alrededor del cual gira el *Buy American Act*, así como el impacto en el comercio internacional y los contratistas locales que desean brindar servicios al gobierno de los Estados Unidos al amparo de estos ordenamientos, tales como el *American Recovery and Investment Act* (ARIA), *Consolidated Appropriations Act* (CAA) y *Federal Acquisition Regulations* (FAR).

La BAA requiere que el gobierno federal de los Estados Unidos de América prefiera productos de dicho país en sus compras, declinando su aplicación cuando los productos locales son más caros que los productos foráneos en cierto porcentaje, cuando el producto en cuestión se encuentra en proporciones escasas o de

calidad insuficiente o, por razones de interés generalizado.

El presidente tiene la facultad de no atender a esta ley cuando observa convenios donde se le da un trato recíproco a productos americanos:

- Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)
- Tratado de Libre comercio entre los Estados Unidos e Israel
- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá (1988) (cuyo lugar tomó el TLCAN)
- Agreement on Government Procurement como parte de la Organización Mundial de Comercio (1996) y del cual México no es parte.

El BAA se contiene en únicamente 5 artículos que son parte del Capítulo 83 (*Buy American*), Subtítulo IV (Misceláneos), Título 41 (Contratos Públicos), pertenecientes al U.S.C. (Código de los Estados Unidos).

Resultado de la crisis económica de 2008, se aprobó el *American Recovery and Reinvestment Act* (2009 y, posteriormente, 2014). También conocido como *El Estímulo*, promovía un gasto gubernamental de \$784 billones de dólares americanos, destinados a **infraestructura**, educación, salud, energía, incentivos fiscales y ampliación de los beneficios en el desempleo.

Los objetivos fundamentales del ARRA se resumen en cinco puntos:

1. Preservar y crear trabajos, al tiempo de promover la recuperación económica.
2. Asistir a aquellos más impactados por la rescisión.
3. Proveer inversión necesaria para incrementar la eficiencia económica impulsando avances de salud, científicos y tecnológicos.
4. Invertir en transporte, protección ambiental, e infraestructura diversa con el propósito de crear beneficios económicos en el largo plazo.

5. Estabilizar presupuestos estatales y municipales, a fin de evitar o, en su caso, minimizar la reducción en servicios esenciales y la proliferación de incrementos en impuestos.

En aquella ocasión se hizo énfasis que “todos los materiales utilizados fueran fabricados o de origen Americano”. Esto trajo un severo problema internacional, ya que orillaba a los Estados Unidos de América a incumplir con acuerdos internacionales de los cuales eran parte. El problema fue resuelto, entre otros, haciendo excepciones expresas sobre ciertos países, productos y circunstancias donde debiese aplicar el ARRA.

En el año 2013, ante los problemas para aprobar el presupuesto para 2014, el Congreso emite el Consolidated Appropriations Act (H.R. 3547), para poder aprobar un aproximado de 20 resoluciones relacionadas con gasto, en un solo acto, so pena de que el gobierno cerrara por falta de recursos.

En ella se contiene el gasto en rubros como la defensa, energía, comercio, justicia, servicios consulares y del exterior, etc. En todos ellos aplica, en menor o mayor medida, el concepto de gasto en bienes americanos, derivado de los cuerpos de ley antes comentados.

Al haber fallado al asignar partidas presupuestarias individualizadas, este *omnibus bill* (instrumento general que engloba distintos cuerpos de ley) permite una asignación más “laxa” de recursos, donde se vieron beneficiados aquellos contratistas con el gobierno de los EEUU al haber estado al acecho de nuevas (y no programadas) asignaciones de presupuesto a obras de infraestructura.

Básicamente, el Federal Acquisition Regulations (FAR) detalla la forma y proceso que debe seguir el gobierno de los Estados Unidos de América para la adquisición de bienes y servicios. En dicho documento que se edita todos los años, se hacen distintas referencias al Buy American Act y al resto de los ordenamientos antes comentados.

Originalmente, cuando se trataba de comprar productos americanos con fondos federales, las operaciones se regían por dos leyes: la “Buy American Act” de 1933 (y los diferentes cambios que ha tenido desde su promulgación) y la ley “Buy America” (sin la “n”) que se refiere, exclusivamente, a temas de transportación.

Previo a 2009, estas dos leyes chocaban con los principios que señalaba el ARRA. Para comprender el alcance de este conflicto, es importante tener en cuenta dos principios:

En primer lugar, el ARRA original limita específicamente a los contratos directos con el gobierno federal. En segundo lugar, la BAA de 1933 requiere que los materiales de construcción sean fabricados en los Estados Unidos utilizando un mínimo de materiales y componentes de producción nacional del 51 por ciento. Por el contrario, el ARRA requiere una producción 100 por ciento nacional de todo el hierro, acero y productos manufacturados.

Debido a disposiciones internas del nuevo ARRA (febrero de 2009) compite, de una manera más alineada, con el BAA. No obstante, para evitar el conflicto entre ordenamientos y, al mismo tiempo alinear ambos con compromisos internacionales previamente adquiridos, el gobierno de los Estados Unidos incluyó una nueva sección al conocido FAR bajo el número 25.6.

Esta nueva sección se aplica específicamente a los proyectos de construcción financiados por el ARRA e imputa requisitos de compra nacional más estrictas. La mencionada sección utiliza el término “material de construcción” para abarcar materias primas. Adicionalmente, y también con relación al ARRA, en esta sección es donde se requiere que todo el hierro, acero y productos manufacturados utilizados como material de construcción sea producido o fabricado en los Estados Unidos de América.

De igual forma, la sección 25.6 del FAR es el catalizador de todas aquellas operaciones relacionadas con uso de contenidos nacionales ya que, en adición a lo antes explicado:

- Expresa claramente cuándo ha de aplicar una ley u otra dependiendo del tipo de proyecto específico;
- Define con claridad conceptos como “licitación pública”, “trabajo público”, “acero”, “materiales extranjeros”, etc. dependiendo del tipo de operación de que se trate;
- Fija las reglas de excepción para cuando puede dispensarse de la aplicación de alguna de las leyes de contenido nacional;

- Fija las reglas de cumplimiento con las diversas certificaciones para contratistas que presten servicios al gobierno; y
- Fija las reglas para minimizar la posibilidad de caer en un conflicto internacional derivado de un incumplimiento de compromisos previamente establecidos por los EEUU.

En conclusión, la legislación existente en los Estados Unidos de América (EEUU) sobre contenidos nacionales, se ha ido depurando a través del tiempo en disposiciones específicas para proyectos de diversas índoles, a la vez que ha resuelto la forma de aplicación de las mismas -entre ellas en ámbito local y contra acuerdos internacionales en el ámbito mundial- mediante un catalizador llamado FAR.



Ahora bien, ¿cómo afecta el “Buy American Act” al comercio internacional? Una de las principales controversias que involucran lo establecido en el “Buy American” y demás leyes que regulan contenidos nacionales, son los efectos que puede tener sobre el comercio internacional y los acuerdos comerciales internacionales.

Por ejemplo, en el ARRA, se requiere que toda la infraestructura en los Estados Unidos sea provisionada a través de acero y hierro local, así como por productos manufacturados también locales. La cuestión sigue girando en torno a los efectos que ésta tendrá sobre el intercambio comercial.

Hay un umbral de \$ 7,8 mil millones de dólares (aplicables como subsidios) para que los acuerdos internacionales sean exentos de la aplicación del “Buy American” y demás leyes de contenido nacional. Cualquier negocio por debajo de ese umbral deja sin efectos los

acuerdos internacionales. En todos los casos (por arriba o abajo de dicho umbral), puede haber circunstancias en las que los contratistas pueden utilizar bienes manufacturados procedentes de determinados países extranjeros sin solicitar una exención o dispensa (*wai-ver*). Las circunstancias y países involucrados dependerán del beneficiario del producto y/o el acuerdo internacional en cuestión.

Durante el debate del Senado del proyecto de ley, se resolvió “suavizar” algunas restricciones con el fin de mantener las promesas hechas en los acuerdos comerciales internacionales, especialmente los celebrados con la Organización Mundial del Comercio.

Existía el temor de que sin estas disposiciones, otros países buscarían tomar medidas al efecto (*retailiation*). Esto crearía una política de aislamiento y muchos creyeron que esto llevaría a una guerra comercial.

Incluso los fabricantes estadounidenses como John Deere tuvieron quejas sobre la aplicación del “Buy American” y demás leyes de contenido nacional, pues temieron que afectara negativamente a su negocio en proyectos de construcción en el extranjero.

Por otro lado, ¿cómo afecta el “Buy American Act” y demás leyes de contenido nacional a contratistas locales? Por un simple hecho de conveniencia, y en contravención al “Buy American Act” u otras leyes de contenido nacional, un contratista puede adquirir bienes extranjeros a un menor precio que le permitan brindar un servicio más competitivo en valor.

Derivado de este hecho, el mismo contratista que viola el Buy American Act (esto es, prefiriendo bienes extranjeros a nacionales) puede enfrentar la pena consistente en el ajuste a la baja en el precio del contrato con el gobierno en caso de quedar firme una resolución de incumplimiento. Existe, sin embargo, una mayor preocupación: Un contratista que viole leyes de contenido nacional también puede ser responsable por la violación de la “False Claims Act” (FCA o Ley sobre Falsedad en Declaraciones) y ser sometido a una serie de auditorías en materia fiscal; no mediando que puede ser inhabilitado para contratar con el gobierno.

Como medida de control y en todos los casos, cada contratista con el gobierno deberá presentar un certifi-

cado de cumplimiento con los términos de las leyes de contenido nacional.

Luego entonces, a fin de evitar al máximo cualquier incumplimiento con leyes de contenido nacional, cada agencia gubernamental federal (en mayor o menor medida) ha publicado en sus sitios de internet explicaciones dirigidas a los contratistas para evitar que caigan en algún vicio derivado de la conveniencia de usar productos locales vs. productos nacionales por la razón que sea (disponibilidad, precio, volumen, etcétera).

Finalmente, para cada caso, tanto las explicaciones de cada organismo federal, como las disposiciones del FAR, proporcionan una guía a los contratistas que pueden saber en qué casos ciertos productos, provenientes de ciertos países, bajo circunstancias particulares, pueden ser exentos de la aplicación de las leyes de contenido nacional.

Esto último solo ha sido posible tras el análisis minucioso de cada acuerdo, tratado y entendimiento internacional con cada país, grupo de países (TLCAN) u organizaciones internacionales (OMC) con las que los EEUU tienen trato.

Toda esta información se contiene en el FAR y al ser pública está al alcance de todos los gobernados en dicho país.

Adicionalmente es importante mencionar la llamada “circumvention”, “circunvención” o “elusión” con relación a las reglas de importación, dumping y anti-dumping, definida como sigue por la OMC:

“Elusión (o “circumvention”) es el medio o mecanismo empleado conscientemente por los exportadores para el evitar el cumplimiento de obligaciones de comercio (ya sea, evitar caer en “dumping” o eludir una medida “anti-dumping”).”

Para acercarnos a la elusión, es menester conocer su origen. Éste se encuentra en las prácticas desleales que han existido desde siempre. Por cada práctica de este tipo, los actores afectados han buscado una forma de evitarla o contrarrestar sus efectos en la medida de lo posible. Para acercarnos a la “elusión” (en inglés “circumvention”) es necesario conocer su origen.

Todo comienza con la práctica desleal conocida como dumping, misma que a través de los años ha sido objeto de múltiples intentos de regulación (y que se combate a través de las llamadas medidas “anti-dumping”). El “dumping” tiene la peculiaridad de que distorsiona la competencia de mercado mediante la inserción de productos a precios excesivamente bajos en mercados foráneos. Obviamente, a medida de que el “dumping” evoluciona, las medidas “anti-dumping” se han multiplicado.

En la década de los 80 se reconoció una nueva forma de “eludir” los esfuerzos de inundar economías con productos por debajo de su precio de producción local y fue nombrada “elusión”.



La “elusión” amenaza la efectividad de las medidas “anti-dumping” a través de distintos mecanismos. La “elusión” se compone, entre otras, de una serie de estrategias practicadas por exportadores y productores foráneos orientada a evadir reglas de “dumping” o, en su caso, “anti-dumping”, impuestas por un país importador o receptor.

La “elusión” ha sido un tema que se ha tratado internacionalmente desde la Ronda Uruguay (1986 – 1994) del GATT. No obstante, a pesar de múltiples esfuerzos de adoptar reglas generalizadas para evitar la misma, la Organización Mundial de Comercio no ha logrado un consenso al respecto.

La ronda Uruguay del GATT definió tres tipos de “elusión”:

- (i) La elusión directamente cometida por el país importador;
- (ii) La elusión orquestada a través de un tercer país (triangulación); y
- (iii) El conocido como “country-hopping” o salto de mercancías de un país a otro a fin de evitar difrazar el origen de los productos.

En la misma ronda, se discutieron métodos específicos para contrarrestar cada modalidad de esta práctica sin

haber llegado, como ya se ha dicho, a una decisión formal al respecto.

Al día de hoy, la batalla por implementar medidas “anti-elusión” se pelea entre los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y ciertos países que ya cuentan con dichas reglas y que buscan legitimarlas. Por otro lado, se encuentran los países (liderados por Japón) que han buscado que se revisen dichas medidas “anti-elusión” ya que las mismas, sin el debido control, pueden significar restricciones “legalizadas” incluso a operaciones legítimas.

La elusión también funciona como medida para controlar la entrada de productos foráneos a un territorio (caso de los Estados Unidos de América). Mientras que los Estados Unidos es uno de los mercados más abiertos del mundo, todavía conserva reminiscencias de unilateralismo y proteccionismo a sus sistemas de intercambio comercial. El “anti-dumping” es, quizá, la fuente más socorrida de proteccionismo oculto en dicho país (y de lo que se quejan otros países participantes del libre mercado) y ahora, en el mismo sentido, se perfilan las medidas “anti-elusión”.

Algunos de estos problemas (anti-dumping) fueron remediados en la ronda Uruguay del GATT mediante la implementación de legislación en la materia. Lo anterior se reflejó en que los EEUU incluyeron parte de las reglas de la Organización Mundial de Comercio en su legislación interna.

No obstante las mejoras antes descritas, y tras los ocho años de negociaciones en la ronda Uruguay, existen dos preocupaciones fundamentales. La primera es el abuso de normas de “anti-dumping” por parte de los países que las aplican; y la segunda, que las necesidades cambiantes de la vida del comercio internacional obligan a “estirar” las reglas de “anti-dumping” algunas veces a la medida de las necesidades de una nación a fin de salir beneficiada.

Y si los países hacen mal uso de las normas “anti-dumping” que se encuentran medianamente reguladas, más aún de las normas “anti-elusión” sobre las cuales no existe todavía un consenso (no obstante se reconoce abiertamente la existencia de la “elusión”).

Un ejemplo de la tendencia perversa de un sistema “anti-elusión” (como el que profesan los Estados Uni-

dos) es que si bien en primer lugar para determinar que existe “elusión” hay que estar alineado con la Organización Mundial de Comercio, en una segunda etapa nadie controla las medidas “anti-elusión”.

Mientras tanto, los países buscan ayuda de la Organización Mundial de Comercio a través de paneles que persiguen dirimir controversias. Por su parte, la misma Organización Mundial de Comercio se vale de las herramientas con las que cuenta a fin de brindar a los países distinta protección o certeza indirecta mientras se encuentra la “cura” para esta situación. Todo lo anterior lo logra, al día de hoy, a través de los siguientes ordenamientos en materia de comercio exterior:

- Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
- Acuerdo sobre Normas de Origen
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
- Acuerdo sobre Salvaguardias
- Acuerdo sobre Dumping

En este entorno, si el Estado mexicano determinare adoptar medidas como estímulos, tarifas, cupos, subsidios o restricciones, para favorecer en los procedimientos de contratación gubernamentales a la producción interna, es indispensable hacer compatibles esas medidas con los compromisos asumidos internacionalmente, lo cual exige, como se ha mencionado, la identificación y el análisis riguroso de las obligaciones y derechos según los Convenios y los Acuerdos de los que es parte, de manera tal, que pueda ser reflejado en esa misma forma, puntual y detallada, desde la Constitución hasta los diversos cuerpos normativos que regulan tales actos y con ello evitar cualquier incumplimiento a dichos instrumentos de derecho público.

Se entiende como uno de los primeros pasos en esa dirección, la identificación de las leyes a modificar. Para ello debe considerarse que según el Banco Mundial, la infraestructura determina el éxito de las actividades manufactureras y agrícolas de un país, toda vez que las inversiones en agua, saneamiento, vivienda y transporte tienen un efecto directo en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones en el mundo, generan-

do empleo e incrementando la actividad económica y la inversión extranjera⁸.

Por su parte la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción en su estudio sobre “Los retos de la infraestructura en México 2013-2018”⁹, establece cifras en relación con las áreas de oportunidad en esta materia en nuestro país, conforme a los siguiente:

- A nivel nacional existe una cobertura de 91.6 por ciento de servicio de agua potable en los hogares en México; en las zonas urbanas se cubre 96.2 por ciento y en las zonas rurales el 77.1 por ciento de las viviendas.
- Existen 742 plantas potabilizadoras con capacidad de suministrar 134 metros cúbicos de agua potable por segundo. Anualmente, se suministran alrededor de 321 metros cúbicos por segundo de agua limpia a la red pública, beneficiando así a 99 millones de personas.
- Se cuenta con 2 mil 719 plantas de tratamiento de aguas residuales con capacidad de más de 140 metros cúbicos de agua residual por segundo.
- Existe una cobertura de 90.2 por ciento a nivel nacional en servicios de alcantarillado, en zonas urbanas la cobertura es de 96.6 por ciento, y 69.2 por ciento para la zona rural.
- Existen más de 28 millones viviendas en todo el país. De este total el 55.9 por ciento, según el material en pisos, están construidas de concreto; 37.3 por ciento de madera, mosaico u otro material similar; y el 6.2 por ciento de piso de tierra.
- En 2013, se desarrollaron un total de 374,262 kilómetros (Km) de la red de carreteras, así como 26,704 Km de vías férreas.

De los datos anteriores, se desprende la importancia para nuestro país de explotar la producción en estos bienes y generar las áreas de participación e inversión necesarias para el desarrollo en estos sectores como una obligación del estado para fomentar el crecimiento en todos los sectores económicos nacionales.

Con esta responsabilidad en mente, las directrices bajo las cuales el Estado, a través del establecimiento de

objetivos claros como parte de las políticas públicas que generen un escenario conveniente para la promoción y creación de estímulos para las inversiones en el sector infraestructura; deberá en todo momento defender la producción nacional, e incluso promoverla, con fines tendientes al desarrollo de las empresas mexicanas, para conseguir un real incremento de la producción nacional, desarrollo económico interno, así como crecimiento de las industrias en nuestro país, sobre todo en aquellos proyectos que cumplan con la obligación del estado de explotar los bienes nacionales como agente administrador de los mismos de acuerdo a las facultades establecidas en el artículo 27 constitucional.

Conforme a lo anterior, la creación de un marco normativo aplicable a la contratación en los proyectos de infraestructura, en los que se involucran recursos públicos, que tenga por objeto el fomento de las industrias nacionales, es fundamental para alcanzar estos objetivos.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa no pasamos por alto que existe una serie de disposiciones cuya naturaleza y alcance sería necesario analizar y actualizar a la luz de la ley que hoy se somete a la consideración de esta soberanía, lo cual sin duda revestiría el objetivo principal de la misma que radica en el impulso del desarrollo de la industria nacional para el siglo XXI.

Inicialmente se han identificado como susceptibles de adecuación en los términos de lo expuesto en el párrafo anterior, las siguientes normas:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.**
- **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.**
- **Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.**
- **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.**
- **Ley Federal de las Entidades Paraestatales.**

- **Código Fiscal de la Federación.**
- **Ley de Asociaciones Público Privadas.**
- **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Código Penal Federal.**
- **Ley de Aeropuertos.**
- **Ley de Aviación Civil.**
- **Ley de Aguas Nacionales.**
- **Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.**
- **Ley de Puertos.**
- **Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.**
- **Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.**
- **Ley de Desarrollo Rural Sustentable.**
- **Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.**
- **Ley General de la Infraestructura Física Educativa.**
- **Ley General de Protección Civil.**
- **Ley de Comercio Exterior.**

En resumen, estas adecuaciones implicarían el análisis de instrumentos jurídico-legales desde el rango constitucional hasta reglamentos y ordenamientos particulares a los procesos de contratación y transparencia, además de las diferentes obligaciones internacionales contraídas por el estado en el ámbito internacional, para prever las excepciones caso por caso. No obstante ello, los elementos expuestos en la presente Iniciativa permiten afirmar la viabilidad de este proceso, sin incurrir en el incumplimiento de los compromisos internacionales, hasta alcanzar las metas planteadas.

Contenido de la iniciativa

En ese contexto, quienes suscribimos esta iniciativa, consideramos que con la ley que se propone sea emitida por esta Soberanía, se dará un impulso determinante a la industria nacional, generando las condiciones que la coloquen en aptitud de competir con las empresas y consorcios extranjeros que día a día se han asentado en nuestro país, bajo la falsa premisa del ofrecimiento de mejores calidad y precios.

Es necesario enfatizar que no se pretende el establecimiento de normas proteccionistas, sino de establecer mecanismos que fomenten el empleo de bienes y servicios de calidad en la ejecución de obras de infraestructura pública en sectores no energéticos, incentivando a las empresas, nacionales y extranjeras, que sean contratadas para su realización, para que opten por la utilización de insumos nacionales en el cumplimiento de los contratos de obra pública que les sean asignados.

Estimamos que el desarrollo de la industria nacional es un tema de interés nacional, por el impacto económico que ello trae consigo, en el incremento de la oferta empleo, en la calificación de mano de obra y por tanto en la elevación de los niveles de vida de las zonas y regiones en que habrán de ejecutarse las obras de infraestructura pública, esta noción se recoge en el Artículo 1 de la Iniciativa que se comete a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados, estableciendo los mecanismos que habrán de servir para la promoción de ese desarrollo.

Entre los mecanismos que se propone, destaca el contenida en la fracción I del artículo mencionado, relativo al fomento de la utilización de insumos producidos por empresas nacionales en la ejecución de obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético, complementándose con la promoción de la autorregulación de la empresas productoras de dichos insumos, el establecimiento de un sistema de reconocimientos y beneficios a las mismas y la regulación de la actuación de los órganos del poder público del nivel federal que asignen los contratos de obra pública correspondiente, por cualquiera de los procedimientos regulados para ello.

Entendemos por insumos nacionales a los bienes producidos por empresas mexicanas, en cuyo proceso de

producción utilicen un porcentaje de al menos el sesenta y cinco por ciento de bienes y tecnología nacional y la integración de insumos nacionales, objetivo principal de la Iniciativa que se propone, como la utilización en un porcentaje mayor al sesenta y cinco por ciento de insumos nacionales en la elaboración del producto final empleado en la ejecución de Obras de infraestructura pública no energética.

Se trata de una acción legislativa de fomento de la industria en dos vías, por una parte, promover que las empresas mexicanas empleen insumos nacionales en un porcentaje determinado en la producción de los mismos, y por otro, fomentar que la Administración Pública Federal considere de manera preferente a aquellas empresas mexicanas que utilicen dichos insumos, también en un porcentaje determinado, en la ejecución de las obras de infraestructura pública no energética que les sean asignadas mediante los procedimientos de contratación ya previstos en la normativa nacional, precisándose los conceptos de “insumos nacionales” y de “integración de insumos nacionales” en las fracciones IV y V del artículo 4 de la Iniciativa que en esta ocasión se somete a la consideración del pleno.

El importante instrumento normativo que hoy proponemos tendrá como destinatarios necesarios a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, considerando, sin embargo, que sea promovida su aplicación por los órganos autónomos federales constitucionalmente previstos, siempre que ello no sea contrario a las normas que les resulten aplicables, en los términos precisados en su artículo 2.

En virtud de que tanto en las entidades federativas como en los municipios, en múltiples ocasiones, se llevan a cabo obras de infraestructura pública aplicando recursos de origen federal, se estima necesario que en tales casos, a las mismas, les sean aplicables las disposiciones de la ley de que se trata, previsión contenida en la fracción VI del artículo 2 de ésta.

Dada la jerarquía normativa prevista en el artículo 133 constitucional, los suscriptores de la presente iniciativa no podemos desdeñar la existencia de instrumentos internacionales que obligan a nuestro país, siendo necesario establecer expresamente que la aplicación de la ley propuesta procederá siempre que sus disposiciones no contravengan a aquellos e igualmente estable-

cer su aplicación obligatoria respecto de los insumos que provengan de países con los cuales no exista acuerdo o convenio internacional celebrado, términos que se contienen en el artículo 3.

Aunado a lo anterior, se estima importante que esta Soberanía enfatice normativamente que al tratarse de una norma de fomento a la actividad industrial no energética, los actos derivados de su aplicación no constituyen barrera ni distorsión alguna al proceso de competencia y libre concurrencia económicas, tal como se propone en el artículo 5.

La formulación y conducción de las políticas generales de industria son competencia atribuida a la Secretaría de Economía por la fracción I del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, razón que sustenta tanto la disposición contenida en el artículo 6 de esta Iniciativa de Ley, alusiva a la interpretación de sus disposiciones para efectos administrativos, como a la participación que a lo largo de la propia iniciativa le es reservada y que se menciona en párrafos posteriores.

Resulta importante destacar que la presente Iniciativa de Ley tiene un carácter eminentemente sustantivo, siendo preciso prever la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, por otra parte, si bien se refiere fundamentalmente a la materia de obras públicas, no aborda los diversos temas que la ley de dicha materia regula, por lo que se hace indispensable también establecer la supletoriedad de la misma como se contiene en el artículo 7.

En el capítulo II de la Iniciativa se detallan las atribuciones de las dependencias que tendrán un papel decisivo en la aplicación de la Ley de cuya Iniciativa se trata, siendo tales las Secretarías de Economía, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública.

Para la Secretaría de Economía, dado el carácter determinante que tiene como conductora de la política industrial nacional, se reservan en el artículo 8, las atinentes a la emisión de las disposiciones administrativas que resulten necesarias para la aplicación de la ley; la implementación de un Padrón de Empresas Mexicanas, instrumento que servirá para certificar tal carácter y permitir el acceso a los beneficios que en esta Iniciativa se proponen; resolver las consultas que le sean planteadas para la eficaz aplicación de la Ley, y la de-

terminación de la metodología para medir la integración de insumos nacionales, instrumento que sin duda es de los esenciales para satisfacer los objetivos que animan a esta iniciativa.

Por su parte, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponderá sustancialmente, como se previene en el artículo 9, brindar la asistencia fiscal para el acceso a uno de los beneficios que se prevén en la Iniciativa, y que se trata líneas adelante e intervenir en su carácter de autoridad fiscal para el caso de que se hayan incumplido las condiciones para acceder a dicho beneficio.

En cuanto hace a la Secretaría de la Función Pública, en el artículo 10 se prevé su actuación para acreditar a los observadores de las organizaciones del sector industrial del país que atestiguarán los procedimientos de licitación pública de las obras de infraestructura no energética, establecer las normas de control interno y de evaluación que deberán observar las entidades y dependencias contratantes, así como instaurar los procedimientos de responsabilidad administrativa en los casos que servidores públicos violenten las disposiciones de la ley que se propone.

Un aspecto importante de la Iniciativa es la propuesta de creación del Consejo de Integración de Insumos Nacionales, instancia colegiada en la que concurrirán dependencias de la Administración Pública Federal y representantes de los sectores de la construcción y de la industria nacional, con la finalidad de vincular a las empresas mexicanas con el Gobierno Federal y participar en la formulación de las políticas y de las disposiciones que emita la Secretaría de Economía para la aplicación de la ley que se propone.

En los artículos 11 a 15 de la iniciativa de ley que se plantea, se desarrollan los aspectos nodales del Consejo de Integración de Insumos Nacionales, estimándose necesario destacar la participación de 5 titulares de dependencias federales, siendo los de la Secretaría de Economía, quien tendrá a su cargo la presidencia de esta instancia así como los de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comunicaciones y Transportes, de la Función Pública y del Trabajo y Previsión Social, dada la intervención de las mismas en la materia nodal de esta Iniciativa. Se previene la participación de 4 representantes de organismos de los sectores de la construcción e industrial del país;

todos los integrantes del consejo tendrán una participación honorífica.

En virtud del alcance nacional de la ley que se propone, es que se plantea la intervención en el Consejo, con el carácter de invitados, a representantes de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.

Siendo consultivo el carácter que se previene para el Consejo de Integración de Insumos Nacionales, las funciones que se reservan para el mismo son de carácter propositivo, de apoyo y de promoción y de emisión de opiniones y recomendaciones, respecto del objeto de la Ley de que se trata, es decir vinculadas con la integración de insumos nacionales en la ejecución de obras de infraestructura pública no energética y con la elaboración de estudios, diagnósticos, catálogos y padrones relativos a la oferta de insumos, la formación de cadenas de proveeduría de dichos insumos, como se expresa en las diversas fracciones del artículo 13.

Se prescribe que el consejo podrá crear comités permanentes o transitorios, para la atención de temas específicos que le encomiende el propio colegiado, estableciéndose en el artículo 15 que de manera obligada debe integrar, con carácter permanente los comités de Enlace con el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México y el de Cadenas Productivas Nacionales, enfocándose el primero a la formulación de propuestas de medidas y acciones de fomento a la integración de insumos nacionales en obras de infraestructura pública no energética con la colaboración del organismo empresarial citado; y el segundo habrá de identificar productos y servicios útiles para la ejecución de las obras mencionadas, así como auxiliar en la implementación de programas para el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales.

Considerando la importancia del colegiado que se propone, se deja al mismo la emisión de los lineamientos que regirán su operación y funcionamiento, previéndose en el artículo tercero transitorio que los mismos deberán expedirse en la sesión de instalación del Consejo, la cual habrá de llevarse a cabo dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de la Ley, y al efecto, el Secretario Técnico, quien deberá ser designado por el Secretario de Economía, previamente a

la instalación, formulará el proyecto de lineamientos que se someterá a la consideración del Consejo.

En el capítulo III se abordan las acciones de fomento a la integración de insumos nacionales, encaminadas a incrementar la competitividad de las empresas mexicanas en la industria nacional y con ello la generación de empleos, la capacitación para el trabajo y el incremento de los niveles de vida en las zonas y regiones en donde sean ejecutadas obras de infraestructura no energética.

En ese tenor, es importante que las empresas mexicanas tengan la posibilidad de constatar el cumplimiento de la Ley que en esta oportunidad se propone, por lo cual se plantea en el artículo 16 que los organismos que las agrupen puedan acreditar observadores en los procedimientos de licitación pública de las obras de que se trata, participación que deberá sujetarse a las normas que en su oportunidad emita la Secretaría de la Función Pública, partiendo del supuesto expresamente establecido en el mismo preceptos, de que no podrán formular manifestación alguna en las diferentes etapas del procedimiento de que se trate y debiendo formularse un informe que será comunicado a dicha Secretaría, ello permitirá a ésta tener mayor certeza acerca del desarrollo de tales procedimientos y de la observancia de las normas que lo rigen, particularmente de las que en esta iniciativa se proponen.

Atendiendo a la multiplicidad de acuerdos y convenios internacionales suscritos por nuestro país, vinculados con la materia de la presente Iniciativa, y a efecto de impedir su vulneración, se propone en el artículo 17 que las dependencias y entidades licitantes, soliciten a la Secretaría de Economía la existencia o inexistencia de reglas especiales contenidas o derivadas de instrumentos internacionales a que deba sujetarse el procedimiento de contratación específico, consulta que la dependencia mencionada estará obligada a desahogar en un plazo máximo de cinco días hábiles posteriores a su recepción, en cuyo caso contrario se entenderá que no existen reglas especiales aplicables al procedimiento de que se trate y, en consecuencia, se aplicarán en todos sus términos las disposiciones de la ley que se somete a la consideración de este pleno.

Se previene en el artículo 18 la regla general de convocar a licitaciones nacionales y como excepción las de carácter internacional, siempre que la obligación

de hacerlo resulte de un instrumento internacional, no exista oferta en cantidad o calidad por parte de empresas mexicanas, sea conveniente en términos de precio o se trate de obras financiados con créditos externos.

Como una medida de fomento al empleo de mano de obra nacional, se establece en el artículo 19 que en las licitaciones nacionales para obras de infraestructura pública no energética habrá de requerirse la integración de insumos nacionales en un 30% de los trabajos y al menos el 30% de mano de obra mexicana.

Si bien el artículo 20 establece que las dependencias y entidades contratantes deberán optar por empresas mexicanas, el cumplimiento de tal obligación se condiciona a la existencia de igualdad de condiciones y al cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas y de las Normas Mexicanas, con precios a valor de mercado, medida encaminada a inhibir la competencia desleal.

La ley de la materia contempla como mecanismo de evaluación de las licitantes el de puntos y porcentajes, disponiéndose en el artículo 20 de la Ley que se propone, el otorgamiento de puntos adicionales a las empresas mexicanas que se comprometan a la integración de insumos nacionales en un porcentaje superior a 30 por ciento, sin considerar en ello la mano de obra, lo que garantizará el empleo de bienes y productos de origen nacional en mayor medida en la ejecución de obras de infraestructura pública no energética.

Finalmente, destaca en las acciones de fomento a la integración de insumos nacionales, el beneficio de las empresas mexicanas que opten por esta vía, a reducir en un 0.5 por ciento el coeficiente de utilidad para determinar la utilidad fiscal en los pagos provisionales del Impuesto Sobre la Renta, lo que redundará en la ampliación de los márgenes de liquidez de dichas empresas, mientras se ejecuta el contrato de obra pública que le fuera adjudicado.

Con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las condiciones para la obtención de las medidas de fomento, en la presente Iniciativa se prevén los mecanismos sancionatorios para su violación y que en párrafos posteriores se mencionarán.

Como instrumento principal para acceder a las medidas de fomento antes citadas, se prevé el establecimiento del Padrón de Empresas Mexicanas, mismo que se desarrolla en el capítulo IV de la presente iniciativa.

Conforme a las normas que se proponen, el padrón estará a cargo de la Secretaría de Economía y en el mismo se llevará el registro de insumos nacionales, con lo que se habrá de generar la información necesaria para la evaluación de la procedencia nacional de bienes y servicios en los procedimientos de licitación pública y clasificar a las empresas mexicanas conforme a la actividad económica que desarrollen. Esta información será de consulta necesaria para las dependencias y entidades contratantes, a efecto de que estén en la aptitud de objetivar los beneficios previstos en el capítulo III de la ley que se propone.

Aunado al registro en el Padrón, las empresas mexicanas estarán obligadas a acreditar el carácter nacional de los bienes y servicios que produce, la utilización de insumos nacionales en las obras que les sean adjudicadas y que su desempeño empresarial está dentro del marco de la sana competencia.

El registro como empresa mexicana y por ende la cancelación de la posibilidad de acceder a las medidas de fomento que esta Ley propone, procederá cuando se incumplan las obligaciones impuestas por la Ley, se incumpla con la obligación fiscal de declarar ingresos, a solicitud de la propia empresa o bien, como sanción, a consecuencia de la determinación que emita la Secretaría de Economía, cuando detectare que los insumos utilizados en la obra adjudicada no son nacionales en términos de esta ley.

Las empresas de cuya cancelación del registro se trate, no podrán obtener otro registro por un plazo de dos a cuatro años, lapso durante el cual, no podrá acceder a las medidas de fomento antes descritas, sin que ello signifique que dejen de participar en procedimientos de asignación de contratos de obras de infraestructura pública no energética, sino que dejarán de hacerlo en la calidad de empresa mexicana en los términos definidos en esta ley que se propone.

El capítulo quinto contiene las reglas para la realización del procedimiento de verificación y las sanciones

que podrán ser impuestas a las empresas mexicanas que violenten las disposiciones de la ley.

El procedimiento de verificación habrá de sujetarse a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Si fuera detectado el incumplimiento del porcentaje de integración de insumos nacionales, la Secretaría de Economía deberá informar de ello, tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como a la dependencia o entidad contratante para los efectos de la cancelación del beneficio de la disminución del coeficiente de utilidad y el inicio del procedimiento fiscal correspondiente para exigir el pago de las diferencias que resulten con las actualizaciones y recargos que procedan, así como para aplicación de las penalizaciones contractuales que se hubieren establecido.

En virtud de la trascendencia de los beneficios previstos por esta Ley para quienes opten por adquirir el carácter de Empresa Mexicana en los términos de esta Ley, las sanciones por violentar las obligaciones que con ello contraen, requieren ser significativas, de modo que inhiban los incumplimientos.

Así, se establecen la cancelación del registro como Empresa Mexicana y la imposición de sanciones pecuniarias que van desde siete mil quinientas hasta doce mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, a quienes se opongan a la verificación que deba practicar la Secretaría de Economía, proporcionar información falsa o con relación a la integración de insumos nacionales e incumplir con el porcentaje de integración de insumos nacionales en la realización de la obra que le fuera asignada a la infractora.

Entre las disposiciones transitorias destacan las relativas a la implementación de las medidas necesarias por parte de la Secretaría de Economía, para el inicio de operaciones del Padrón de Empresas Mexicanas, a más tardar dentro de los noventa días posteriores a la entrada en vigor de la ley, así como la instauración de los procedimientos para la emisión de las normas oficiales mexicanas y de las normas mexicanas, que deberá concluir en el año siguiente a la entrada en vigor del ordenamiento que se propone.

Por lo anteriormente expuesto someto a la consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se expide la Ley de Fomento a la Integración de Insumos Nacionales para Obras de Infraestructura Pública no Energética, en los términos siguientes:

Ley de Fomento a la Integración de Insumos Nacionales para Obras de Infraestructura Pública no Energética

Capítulo I

De las disposiciones generales

Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés nacional y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto la promoción del desarrollo de la industria no energética nacional, a través de los siguientes mecanismos:

- I.** Fomentar la utilización de insumos producidos y servicios prestados por empresas nacionales en la ejecución de obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético;
- II.** Impulsar la competitividad de las empresas nacionales productoras de insumos y prestadoras de servicios, necesarios para la ejecución de obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético;
- III.** Promover la autorregulación de las empresas nacionales productoras de insumos y prestadoras de servicios necesarios para la ejecución de obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético;
- IV.** Establecer un sistema de reconocimientos y beneficios a las empresas nacionales productoras de insumos y prestadoras de servicios necesarios para la ejecución de obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético, y
- V.** Regular la actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan el carácter de contratantes de obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético.

Artículo 2. Esta ley es de aplicación obligatoria en materia de obras para proyectos de infraestructura en sectores ajenos al energético, que realicen:

- I.** Las unidades administrativas de la presidencia de la República;
- II.** Las secretarías de estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- III.** La Procuraduría General de la República;
- IV.** Los organismos descentralizados;
- V.** Las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal, y
- VI.** Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, respecto de las obras en cuya ejecución sean aplicados recursos federales;

Se promoverá que las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, apliquen las normas de la presente Ley, siempre que ello no contravenga las disposiciones que las rigen.

Artículo 3. Las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a los procedimientos de contratación de obra para proyectos de infraestructura pública en sectores distintos al energético, respecto de los insumos provenientes de países con los que México no tenga celebrado convenio o acuerdo internacional y respecto de los insumos regulados por convenios y acuerdos internacionales de los que México sea parte, en lo que no se oponga a éstos.

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Consejo,** al Consejo de Integración de Insumos Nacionales;
- II. Contratantes,** a las dependencias, entidades, unidades administrativas y órganos del poder público previstos en el artículo 2 de esta Ley;
- III. Empresa mexicana,** a las personas morales constituidas conforme a las Leyes mexicanas que se

encuentren registradas en el Padrón de Empresas Mexicanas previsto en esta Ley;

IV. Insumos nacionales, a los bienes producidos por empresas mexicanas que se encuentren inscritas en el Padrón de Empresas Mexicanas previsto en esta Ley y que en el proceso de producción utilicen un porcentaje de al menos el sesenta y cinco por ciento de bienes y tecnología nacional;

V. Integración de insumos nacionales, a la utilización en un porcentaje mayor al sesenta y cinco por ciento de insumos nacionales en la elaboración del producto final empleado en la ejecución de Obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético;

VI. Obras, a las obras de infraestructura pública en sectores distintos al energético, y

VII. Secretaría, a la Secretaría de Economía;

Artículo 5. Los actos derivados del cumplimiento de la presente Ley, no podrán considerarse como barrera o distorsión al proceso de competencia y libre concurrencia económicas.

Artículo 6. La interpretación de esta Ley, para efectos administrativos corresponde a la Secretaría.

Artículo 7. En lo no previsto por esta Ley se aplicará de manera supletoria la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Capítulo II **De las atribuciones**

Artículo 8. Corresponde a la Secretaría:

I. Emitir las disposiciones de carácter general tendientes a la eficaz aplicación de la presente Ley;

II. Implementar y mantener actualizado el Padrón de Empresas Mexicanas el cual contendrá un apartado relativo al Padrón de Insumos Nacionales, previsto en la presente Ley;

III. Recibir y atender las solicitudes de incorporación a los padrones a que se refiere la fracción an-

terior y emitir los comprobantes de registro correspondientes;

IV. Responder las consultas que sean formuladas por los Contratantes y las Empresas Mexicanas relativas a la aplicación de la presente ley;

V. Llevar a cabo los procedimientos de verificación a las Empresas Mexicanas para constatar el cumplimiento de las obligaciones que impone la presente ley;

VI. Establecer la metodología para medir la integración de insumos nacionales en Obras, tomando en cuenta factores como bienes y servicios empleados, considerando su origen, empleo de mano de obra y tecnología nacionales, transferencia de tecnología y cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas y en su caso, de las Normas Mexicanas;

VII. Imponer las sanciones previstas en esta ley;

VIII. Presidir el Consejo, y

IX. Las demás que se deriven de las disposiciones de la presente Ley y las que le sean encomendadas por el consejo.

Artículo 9. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I. Participar en el Consejo;

II. Brindar a las Empresas Mexicanas la asistencia fiscal que le sea solicitada para los casos de reducción del coeficiente de utilidad previsto en esta Ley;

III. Llevar a cabo los procedimientos para exigir el cumplimiento total de los pagos provisionales a las contratistas que incumplan las obligaciones previstas en la presente Ley;

IV. Proponer en el seno del Consejo la aplicación de medidas fiscales y arancelarias que fomenten la integración de insumos nacionales en la ejecución de Obras, y

V. Las demás que se deriven de las disposiciones de la presente Ley y las que le sean encomendadas por el Consejo.

Artículo 10. Corresponde a la Secretaría de la Función Pública:

- I. Participar en el Consejo;
- II. Acreditar a los observadores que le soliciten las cámaras y organizaciones gremiales, para participar en los procedimientos de licitación pública cuyo objeto sea la ejecución de Obras;
- III. Emitir las disposiciones conforme a las cuales realizarán sus actividades los observadores a que se refiere la fracción anterior;
- IV. Establecer las medidas de control interno y de evaluación a que se sujetarán las contratantes para la observancia de las disposiciones de la presente Ley;
- V. Llevar a cabo los procedimientos administrativos disciplinarios procedentes para los casos en que servidores públicos incurran en violaciones a la presente Ley;
- VI. Proponer en el seno del Consejo, acciones y programas administrativos encaminados a la eficaz observancia de la presente Ley por las contratantes, y
- VII. Las demás que se deriven de las disposiciones de la presente Ley y las que le sean encomendadas por el Consejo.

Artículo 11. Se crea el Consejo de Integración de Insumos Nacionales como un órgano consultivo de la Secretaría y de vinculación de las Empresas Mexicanas con el Gobierno Federal; tendrá por objeto colaborar en la formulación de políticas y de disposiciones generales que emita la Secretaría así como en el ejercicio de las facultades de verificación de ésta, vinculadas con el objeto de la presente Ley.

Artículo 12. El Consejo se integrará por los siguientes miembros:

- I. El titular de la Secretaría, quien lo presidirá;
- II. El titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;

III. El titular de la Secretaría de la Función Pública;

IV. El titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

V. El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

VI. Cuatro representantes de organismos de los sectores de la construcción e industrial del país.

Los miembros a que se refiere la fracción VI serán propuestos **por las cámaras y organizaciones gremiales que agrupen a la Empresas Mexicanas** y designados por el Presidente del Consejo, y durarán dos años en sus funciones, pudiendo fungir hasta por un período adicional.

Los miembros del Consejo tendrán voz y voto, y podrán designar a sus respectivos suplentes. En el caso de las fracciones I a V, el suplente deberá tener el nivel jerárquico de subsecretario.

La participación de los integrantes del Consejo será honorífica.

El Consejo, de acuerdo con la naturaleza de los asuntos a tratar, podrá invitar a sus sesiones a representantes de las Contratantes, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, quienes participarán con voz pero sin voto.

El Consejo contará con un Secretario Ejecutivo que será designado por su Presidente.

Artículo 13. Corresponde al Consejo:

- I. Proponer políticas y acciones para la promoción de la integración de insumos nacionales en Obras;
- II. Apoyar a la Secretaría en la elaboración de análisis, diagnósticos, catálogos y padrones vinculados con la necesidad y la oferta de insumos necesarios para la ejecución de Obras;
- III. Promover la participación de las Empresas Mexicanas en las Obras;

IV. Apoyar acciones para la formación de cadenas de proveeduría para la ejecución de Obras;

V. Proponer mecanismos de coordinación y de colaboración entre las Contratantes y con los gobiernos estatales y municipales para la eficaz aplicación de la presente Ley;

VI. Recomendar acciones para la eficaz realización de las visitas de verificación;

VII. Emitir opiniones acerca de los resultados de las visitas de verificación y de la implementación y desarrollo del Padrón de Empresas Mexicanas y de Insumos Nacionales;

IX. Proponer la realización de estudios e investigaciones vinculados con el objeto de la presente Ley;

X. Atender y resolver las consultas que sean planteadas por la Secretaría;

XI. Emitir los lineamientos que regulen su operación y funcionamiento;

XII. Las demás que se determinen en el reglamento de esta Ley.

Artículo 14. El Consejo podrá crear comités de carácter permanente o transitorio para la atención de asuntos específicos, los cuales se integrarán como lo acuerde el Consejo, según la naturaleza de los temas a tratar.

En los comités podrán participar representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales, de conformidad con los acuerdos del Consejo.

Artículo 15. El Consejo acordará la integración de por lo menos, los siguientes comités con carácter permanente:

I. Comité de Enlace con el Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México, al cual corresponderá formular propuestas de medidas y acciones de fomento a la integración de insumos nacionales en Obras; y

II. Comité de Cadenas Productivas Nacionales que tendrá a su cargo, entre otros asuntos:

a) Identificar los productos y servicios útiles para la ejecución de Obras, así como a los proveedores que los ofertan, y

b) Implementar programas para el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales, a partir de la detección de oportunidades de negocio.

Capítulo III

De las acciones de fomento a la integración de insumos nacionales

Artículo 16. Las cámaras y organizaciones gremiales a que pertenezcan las Empresas Mexicanas podrán participar como observadores en los procedimientos de licitación pública cuyo objeto sea la ejecución de Obras, para lo cual acreditarán a sus representantes ante la Secretaría de la Función Pública.

Los observadores no podrán realizar manifestación alguna en ninguna etapa del procedimiento y el informe que al respecto elaboren será comunicado a dicha dependencia.

Artículo 17. Las Contratantes deberán solicitar por escrito a la Secretaría, que les indique las reglas especiales derivadas de los convenios o acuerdos internacionales de los que México sea parte, que aplican a los procedimientos de contratación que se llevaran a cabo.

La Secretaría responderá a las consultas en un plazo máximo de cinco días hábiles, contados a partir de la fecha de presentación del escrito respectivo, en caso contrario, la Contratante solicitante entenderá que el procedimiento de contratación no está sujeto a reglas especiales.

Artículo 18. Las Contratantes realizarán licitaciones de carácter nacional, excepto en los siguientes casos:

I. Que resulte obligatorio hacer una licitación internacional conforme a lo dispuesto en algún tratado o convenio internacional;

II. Que previa investigación de mercado que realice la Contratante, no exista oferta en cantidad o ca-

lidad de empresas mexicanas o éstas no cuenten con la capacidad para la ejecución de la obra de que se trate;

III. Que sea conveniente en términos de precio, o

IV. Que resulte obligatorio por tratarse de obras o proyectos financiados con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

Artículo 19. En las licitaciones públicas para Obras, se requerirá la Integración de Insumos Nacionales y de servicios prestados por Empresas Mexicanas, por el treinta por ciento del valor de los trabajos. Asimismo, deberá incorporarse por lo menos treinta por ciento de mano de obra nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales.

Artículo 20. En los procedimientos de contratación de Obras y de servicios relacionados con las mismas, las Contratantes optarán, en igualdad de condiciones incluyendo precios, calidad y entrega oportuna, por quienes garanticen la Integración de Insumos Nacionales y la prestación de servicios por Empresas Mexicanas, siempre que éstos cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas y en su caso, las Normas Mexicanas, con precios en condiciones de mercado.

Artículo 21. La Secretaría determinará cuándo se considerará que un bien no es producido en México y las reglas para el cálculo del nivel de Integración de Insumos Nacionales.

Artículo 22. Las Empresas Mexicanas que participen en los procedimientos de contratación, podrán manifestar ante la Contratante, bajo protesta de decir verdad, que para la realización de la Obra utilizarán Insumos Nacionales. Esta manifestación se incluirá en el sobre que contenga la propuesta técnica presentada en el respectivo procedimiento y se acompañará del comprobante de registro como Empresa Mexicana emitido por la Secretaría.

Artículo 23. En los casos de licitación pública en que se determine el mecanismo de puntos y porcentajes para evaluar las proposiciones, se otorgarán puntos a las empresas que hubieren acompañado a su propuesta técnica la manifestación de Integración de Insumos Nacionales en un porcentaje superior al treinta por ciento del valor de los trabajos, sin considerar la mano

de obra, siempre que las empresas cuenten con el registro de Empresa Mexicana emitido por la Secretaría.

Artículo 24. Las Empresas Mexicanas que obtengan el carácter de contratistas de Obras, podrán reducir en 0.5 por ciento el coeficiente de utilidad correspondiente para determinar la utilidad fiscal de los pagos provisionales del Impuesto sobre la Renta durante el período de vigencia del contrato.

Artículo 25. Los comités a que se refiere el artículo 15 de esta Ley llevarán a cabo los estudios, investigaciones y diagnósticos que estimen necesarios para la formulación de propuestas de fomento a la Integración de Insumos Nacionales al Consejo.

Para la realización de los estudios, investigaciones y diagnósticos podrán auxiliarse de las cámaras y organizaciones gremiales que agrupen a la Empresas Mexicanas.

Capítulo IV Del Padrón de Empresas Mexicanas

Artículo 26. La Secretaría llevará el Padrón de Empresas Mexicanas en el cual se llevará también el registro de Insumos Nacionales. El Padrón tendrá los siguientes fines:

- I.** Contribuir a la generación de una política general en la Administración Pública Federal que facilite a las Contratantes, en los procedimientos de contratación de Obras, optar, en igualdad de condiciones, por la utilización de Insumos Nacionales y los propios de la región;
- II.** Generar la información necesaria que permita la adecuada evaluación de la procedencia nacional de bienes y servicios, en los procedimientos de contratación de Obras, y
- III.** Clasificar a las empresas registradas, por la actividad económica preponderante que realicen.

Artículo 27. Las personas morales que realicen actividades de producción de Insumos Nacionales podrán obtener su registro como Empresa Mexicana, según la clasificación del Catálogo de Actividades Económicas que da a conocer el Sistema de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general.

Artículo 28. Para obtener el registro como Empresa Mexicana, los interesados deberán presentar por escrito la solicitud correspondiente, en el formato y con los requisitos que al efecto se establezcan.

La Secretaría emitirá la resolución respecto de la solicitud de registro como Empresa Mexicana dentro de un plazo máximo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente al de la presentación de la solicitud.

Artículo 29. Las personas morales que cuenten con registro como Empresa Mexicana, estarán obligadas a lo siguiente:

- I. Comprobar ante la Secretaría, el carácter nacional de los bienes y servicios que produce;
- II. Comprobar la utilización de productos nacionales en las Obras;
- III. Acreditar que su desempeño empresarial es acorde a los precios en condiciones de mercado, y
- IV. Proporcionar la información que le requiera la Secretaría.

Artículo 30. Son causales de cancelación del registro como Empresa Mexicana, que el titular del registro:

- I. Incumpla con alguna de las obligaciones previstas en esta Ley o en las demás disposiciones que para su aplicación se emitan;
- II. Presente un aviso de suspensión de actividades o de cancelación del Registro Federal de Contribuyentes;
- III. No hubiere presentado la declaración anual de los impuestos federales por los que se encuentre obligado;
- IV. A solicitud del titular del registro, en la que manifieste las circunstancias que la originan; y
- V. Cuando la Secretaría, en el ejercicio de sus facultades de verificación determine que los insumos utilizados en la Obra, no son nacionales.

Artículo 31. Cuando el titular del registro de Empresa Mexicana incurra en alguna de las causales a que se re-

fiere el artículo anterior, la Secretaría iniciará el procedimiento de cancelación del registro, para lo cual, notificará al titular del registro las causas que motivaron dicho procedimiento, concediéndole un plazo de 10 días hábiles contados a partir de la fecha en que surta efecto la citada notificación, para ofrecer las pruebas y formular los alegatos que a su derecho convengan.

Cuando el titular del registro como Empresa Mexicana desvirtúe las causas que motivaron el procedimiento de cancelación, la Secretaría dictará la resolución que deje sin efectos el procedimiento de cancelación, la cual será notificada en un plazo que no excederá de tres meses, contados a partir de la fecha en que concluya el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Si el titular del registro no ofreciere pruebas o no expusiere los alegatos que a derecho convinieren, o si éstos no desvirtúan las causas que motivaron el procedimiento de cancelación, la Secretaría dictará resolución de cancelación de registro como Empresa Mexicana, la que será notificada dentro del plazo de tres meses a que se refiere el párrafo anterior.

Las personas morales a las que les sea cancelado el registro como Empresa Mexicana, no podrán obtener otro registro por un plazo mínimo de dos años y hasta por cuatro años, contado a partir de la fecha en que haya quedado firme la cancelación del mismo.

Si durante la vigencia del registro como Empresa Mexicana y como resultado del ejercicio de facultades de verificación, la Secretaría determina que la documentación presentada para la obtención del registro resultara falsa o alterada, se estará a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto de la nulidad o anulabilidad de la resolución correspondiente, sin perjuicio de las responsabilidades del orden fiscal, penal y administrativo procedentes.

Capítulo Quinto Del Procedimiento de Verificación y de las Sanciones

Artículo 32. Para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley, la Secretaría podrá realizar u ordenar visitas de inspección a las Empresas Mexicanas que tuvieren el carácter de contratistas de Obras, sujetándose para ello a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 33. En caso de que la Secretaría determine que una Empresa Mexicana que hubiere obtenido la calidad de contratista de Obras, ha incumplido con el porcentaje de Integración de Insumos Nacionales ofertado, informará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Contratante para que imponga las penalizaciones que correspondan conforme a lo dispuesto en el contrato de obra respectivo y al Órgano Interno de Control de la Contratante para los efectos del artículo 78 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, sin perjuicio de las responsabilidades de orden civil o penal que puedan derivarse por los mismos hechos

Artículo 34. En el caso de que la Contratante compruebe que la Empresa Mexicana que tuviere el carácter de contratista de Obras, incumplió con el porcentaje de Integración de Insumos Nacionales, lo notificará a la Secretaría para los efectos previstos en el artículo anterior.

Artículo 35. Por la infracción a las disposiciones de esta Ley, la Secretaría impondrá alguna o varias de las siguientes sanciones:

I. Cancelación del registro en el Padrón de Empresas Mexicanas, en los términos previstos en esta Ley;

II. Multa de siete mil quinientas a nueve mil quinientas veces el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, por evitar o tratar de impedir el ejercicio de las facultades de verificación de la Secretaría;

III. Multa de nueve mil quinientas a doce mil quinientas veces el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, por proporcionar a la Contratante o a la Secretaría información falsa o alterada con relación a la Integración de Insumos Nacionales, y

IV. Multa de doce mil quinientas a quince mil veces el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse la infracción, por incumplir con el porcentaje de Integración de Insumos Nacionales en la realización de la Obra.

Para la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo, la Secretaría se sujetará a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 36. En caso de que las Empresas Mexicanas que tuvieran el carácter de contratistas de Obra incumplieren con el porcentaje de Integración Nacional comprometido, perderán el beneficio previsto en el artículo 24 de esta Ley y estarán obligadas a efectuar el pago de las diferencias que resultaren de haberse aplicado el coeficiente de utilidad sin la reducción prevista, a más tardar dentro del mes siguiente a la fecha en que le sea notificada la imposición de una penalización contractual en el contrato de Obra de que se trate, el inicio del procedimiento de cancelación de registro como Empresa Mexicana o el inicio de un procedimiento de inhabilitación para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con ellas.

Transitorios

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

Artículo Segundo. La Secretaría implementará las acciones necesarias para que el Padrón de Empresas Mexicanas, su apartado de Insumos Nacionales y los comprobantes de registro correspondientes, se encuentren en operación a más tardar dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de esta ley.

Artículo Tercero. El Consejo de Integración de Insumos Nacionales expedirá los lineamientos que regulen su operación y funcionamiento en la sesión de su instalación, la cual deberá celebrarse dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de la presente ley.

Al efecto, el titular de la Secretaría, en asunción de sus atribuciones de presidente del Consejo, designará a quien habrá de fungir como secretario técnico del mismo, el cual deberá elaborar el proyecto de lineamientos para someterlos a la consideración del propio Consejo.

Artículo Cuarto. Los Comités a que se refiere el artículo 14 de esta ley se instalarán dentro de los quince días hábiles siguientes a primera sesión del Consejo de Integración de Insumos Nacionales.

Artículo Quinto. La Secretaría, proveerá lo necesario para la emisión y, en su caso, actualización de Normas

Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas para los insumos requeridos en la obras y proyectos a que se refiere esta ley.

El procedimiento de emisión y, en su caso, actualización deberá concluirse a más tardar el año siguiente a la entrada en vigor de esta ley.

Notas

1. Poo Rubio, Aurora. El sector de la Construcción en México, Marzo 2003. Consulta en: http://administracionytecnologiaparadisenio.azc.uam.mx/publicaciones/2003/6_2003.pdf
2. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC). Consulta: http://www.cmic.org/cmiec/economiaestadistica/pef2004/comunicados_G_E_F/overview%20construccion%20C3%B3n_12feb10.pdf
3. Schuschny, Andrés Ricardo, Tópicos sobre el Modelo de Insumo-Producto: teoría y aplicaciones, Estudios Estadísticos y prospectivos, CEPAL, 2005.
4. Schuschny, Andrés Ricardo Tópicos sobre el Modelo de Insumo-Producto: teoría y aplicaciones, 2005.
5. La demanda Final está compuesta por Consumo privado, Gasto de Gobierno, Inversión (FBKF) y Exportaciones Netas de Importaciones.
6. Esto es aproximadamente el mismo monto de inversión descontando los efectos inflacionarios.
7. Se refiere a la generación adicional en la economía, es decir la diferencia entre la Producción Bruta Total registrada en la MIP y la estimada.
8. Infraestructura. Banco Mundial. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/tema/infraestructura> Consultada el 23 de noviembre de 2014.
9. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción. Los retos de la infraestructura en México 2013-2018. Primera edición, 2012. México. Disponible en: <http://www.cmic.org/cmiec/economiaestadistica/2013/Retos.pdf> Consultada el 23 de noviembre

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 22 de septiembre de 2015.

Diputado Waldo Fernández González (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, Y GENERAL DE SALUD, A CARGO DE LA DIPUTADA WENDOLIN TOLEDO ACEVES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

La que suscribe, Wendolin Toledo Aceves, diputada federal del Partido Verde Ecologista de México, en la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores y se reforman los artículos 200 Bis y 419 de la Ley General de Salud, en materia regulación de asilos, albergues y casas hogar para adultos mayores, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El objeto de esta iniciativa es adecuar el régimen legal que rige a los asilos, albergues y casas hogar para adultos mayores, a fin de que haya mecanismos objetivos para verificar las condiciones de funcionamiento, higiene y calidad en el servicio, en que operan los establecimientos citados.

Este proyecto legislativo parte de la preocupación por tres realidades; primero el crecimiento de la población adulta mayor en México; segundo, la existencia de denuncias sobre la falta de control y vigilancia estatal sobre los establecimientos que se dedican al cuidado de nuestros adultos mayores; y tercero, el carácter de vulnerabilidad de aquellas personas que se encuentran en la última etapa de sus vidas, por lo que pretendemos asegurar la dignidad de las personas que se encuentran en un asilo, albergue o casas hogar.

Al efecto, se propone establecer obligaciones específicas de supervisión y vigilancia a estos establecimientos por parte del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM); asimismo, se propone un régimen de infracciones y multas para aquellos asilos o albergues que no cumplan con las obligaciones legales y reglamentarias que le impongan la ley.

De igual manera, se propone tipificar como delito el maltrato físico o psicológico que infieran los empleados, administradores o dueños de las casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención para personas adultas mayores.

Por lo que atañe a las adecuaciones a la Ley General de Salud, se propone que el aviso sanitario que se hace en términos del artículo 202 Bis para abrir y operar un establecimiento, se acompañe previamente con la constancia de Inscripción al registro de instituciones que prevé la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y de esta manera hacer un cruce entre ambas legislaciones y autoridades en la materia.

Para un mejor entendimiento de las propuestas enunciadas, se presenta el siguiente cuadro comparativo entre el texto vigente y el texto de la iniciativa:

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

Texto Vigente	Propuesta de la iniciativa
<p>Artículo 28. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. a XII. ...</p> <p>XIII. Realizar visitas de inspección y vigilancia a instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores para verificar las condiciones de funcionamiento, capacitación de su personal, modelo de atención y condiciones de la calidad de vida.</p> <p>XIV. Hacer del conocimiento de las autoridades competentes, de las anomalías que se detecten durante las visitas realizadas a los lugares que se mencionan en la fracción anterior; podrá también hacer del conocimiento público dichas anomalías;</p> <p>XXX. Crear un registro único obligatorio de todas las instituciones públicas y privadas de casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores.</p>	<p>Artículo 28. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. a XII. ...</p> <p>XIII. Realizar visitas de inspección y vigilancia a instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores para verificar las condiciones de funcionamiento, capacitación de su personal, modelo de atención y condiciones de la calidad de vida.</p> <p>Lo anterior, se realizará de acuerdo a un programa anual de verificación cuyo informe de resultados deberá presentarse anualmente a la Cámara de Diputados;</p> <p>XIV. Hacer del conocimiento inmediato de las autoridades competentes, de las anomalías que se detecten durante las visitas realizadas a los lugares que se mencionan en la fracción anterior, sin perjuicio de los procedimientos de infracción y sanción que se sigan en los términos de esta Ley, asimismo deberá hacer del conocimiento público dichas anomalías;</p> <p>XXX. Crear un registro único obligatorio de todas las instituciones públicas y privadas de casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores, y</p> <p>XXXI. Imponer las sanciones que correspondan por el incumplimiento a las disposiciones de esta Ley y ordenar en su caso, la clausura temporal o definitiva de las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores.</p>
<p>CAPÍTULO II DE LAS RESPONSABILIDADES Y SANCIONES</p> <p>Artículo 48.- Las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores, deberán ajustar su funcionamiento a lo dispuesto por las Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas, Normas Técnicas y los reglamentos que se expidan para este efecto.</p> <p>Artículo 49. El incumplimiento a la disposición contenida en el artículo anterior será sancionado administrativamente por la Secretaría de Salud y por el Instituto, conforme a sus atribuciones, de conformidad con la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y por las autoridades locales, según lo previsto en las leyes estatales correspondientes.</p>	<p>CAPÍTULO II DE LAS RESPONSABILIDADES, SANCIONES Y DELITOS</p> <p>Artículo 48.- Las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores, cualquiera que sea su denominación, deberán ajustar su funcionamiento a lo dispuesto por las Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas, Normas Técnicas y los reglamentos que se expidan para este efecto.</p> <p>Artículo 49. El incumplimiento a las disposiciones contenidas en esta Ley será sancionado administrativamente por el Instituto de conformidad con la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, de acuerdo a lo siguiente:</p>

<p>L- Con multa de 150 a 300 días multa a quien omita dar el aviso de inicio de funcionamiento, cambio de domicilio o cierre de actividades al registro único obligatorio de las instituciones públicas y privadas de casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores.</p> <p>II- Multa de 1000 a 2000 días multa a los administradores y dueños de las instituciones públicas y privadas de casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores, donde se acredite la falta de condiciones de funcionamiento que afecten la calidad de vida de las personas adultas mayores.</p> <p>Las sanciones previstas en las fracciones anteriores se duplicarán en caso de que se acredite la existencia de maltrato físico o psicológico a las personas adultas mayores que se encuentren en tales establecimientos.</p> <p>Además, se podrá clausurar el lugar, procediendo únicamente su reapertura, una vez que se tenga un dictamen técnico emitido por el Instituto que acredite las fáciles condiciones de funcionamiento, la capacitación de su personal, y un eficiente modelo de atención y condiciones de calidad que se ofrezcan. En este supuesto, el Instituto se hará responsable, durante el plazo de clausura, de aquellos adultos mayores que no puedan ser remitidos a sus familiares o que no tengan otro lugar en donde los reciban.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones administrativas que imponga la Secretaría de Salud y otras autoridades competentes en términos de la legislación sanitaria y de asistencia social, así como del ejercicio de facultades por las autoridades locales, según lo previsto en las leyes estatales correspondientes.</p> <p>Artículo 51. Se impondrán de tres a seis años de prisión a quien labore en instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención para personas adultas mayores y profiera maltratos físicos o psicológicos a las personas adultas mayores que se encuentren en tales establecimientos.</p> <p>La pena de prisión del párrafo anterior se duplicará para el supuesto de que el sujeto activo tenga la calidad de dueño o administrador del establecimiento, sea que haya cometido el delito por sí o haya permitido o tolerado tales conductas.</p> <p>Los delitos previstos en esta Ley serán materia del fuero federal.</p>

Ley General de Salud

<p>Artículo 200 Bis.- Deberán dar aviso de funcionamiento los establecimientos que no requieran de autorización sanitaria y que, mediante acuerdo, determine la Secretaría de Salud.</p> <p>...</p> <p>...</p>	<p>Artículo 200 Bis.- Deberán dar aviso de funcionamiento los establecimientos que no requieran de autorización sanitaria y que, mediante acuerdo, determine la Secretaría de Salud.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>Tratándose de instituciones privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores se deberá acompañar la inscripción al Registro único de instituciones que lleva el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, en términos de la Ley aplicable.</p>
<p>Artículo 419. Se sancionará con multa hasta dos mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, la violación de las disposiciones contenidas en los artículos 55, 56, 83, 103, 107, 137, 138, 139, 161, 200 bis, 202, 263, 268 bis 1, 282 bis 1, 346, 350 bis 6, 391 y 392 de esta Ley.</p>	<p>Artículo 419. Se sancionará con multa de 500 hasta dos mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, la violación de las disposiciones contenidas en los artículos 55, 56, 83, 103, 107, 137, 138, 139, 161, 200 bis, 202, 263, 268 bis 1, 282 bis 1, 346, 350 bis 6, 391 y 392 de esta Ley.</p> <p>La sanción anterior se aumentará en un tercio tratándose de instituciones privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores o de menores de edad.</p>

A efecto de medir el problema que referimos, partamos de conocer cuántos asilos o albergues públicos o privados para adultos mayores existen en México, si partimos del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006 – 2012 del Inapam,¹ no se advierte la existencia de tal padrón, y só-

lo se aborda la existencia de 7 *albergues*² y 9 *residencias de día*³ que administra el Inapam.

El Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF) refiere que el sólo administra 4 Casas Hogar para Adultos Mayores, (de 60 años en adelante)⁴

En la Junta de Asistencia Privada para el Distrito Federal aparecen 37 establecimientos de este tipo,⁵ sin embargo no existe información precisa de las demás Juntas de Asistencia Privada en las Entidades Federativas.

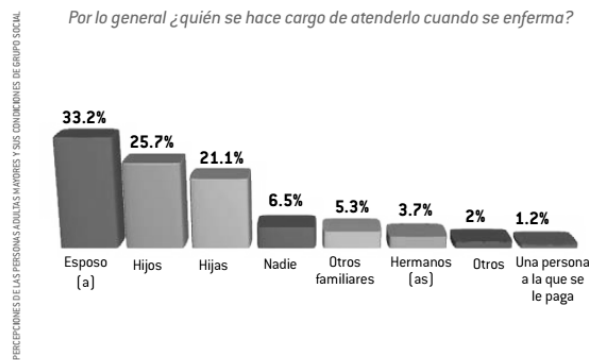
Si revisamos los datos del INEGI, en el estudio *Los adultos mayores en México. Perfil sociodemográfico al inicio del siglo XXI*,⁶ consideran el concepto vivienda colectiva,⁷ entre las que se encuentran los asilos y albergues, pero no se otorga un dato particular y desagregado del número existente de tales instituciones en México.

En el citado estudio del Inegi sólo contempla los **hogares no familiares**⁸ que a su vez los divide en corresidentes⁹ y unipersonales refiriendo que a 2005 había 294,550 hogares corresidentes, donde el 0.4% de tales hogares vive al menos una persona de 60 años, por lo que estaríamos hablando que hay alrededor de 1200 hogares donde viven mayores de 60 años, que no son familiares entre sí.

Lo anterior, de ningún modo nos refleja el número de asilos, casas-hogar o albergues para adultos mayores, además hay que considerar, que muchos de estos lugares operan en la clandestinidad y no otorgan datos censales, pero si consideramos que en el DF (De acuerdo a la Junta de Asistencia Privada) hay al menos 45 establecimientos públicos y privados de ese tipo, y tal número lo multiplicamos por el número de entidades federativas, nos arroja la cantidad de 1350, que es coincidente con los datos censales referidos, pero hay informes periodísticos donde refieren que en Estados como Jalisco, hay al menos 500 establecimientos de ese tipo en el Estado.¹⁰

Si acudimos a otras fuentes oficiales, la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010, referente a la población adulta mayor, refiere que 1.2% de la población adulta mayor paga para que alguien lo atienda cuando se enferma y otro 2% los cuidan personas distintas a sus familiares, si consideramos una

población de poco más de 7 millones de personas mayores de 60 años, estaríamos hablando de 225 mil personas que se encuentran en dicha condición.



En caso de que una persona adulta mayor se enferme, la esposa o el esposo es quien se hace cargo de atenderla, seguido de los hijos (25.7%) e hijas (21.1%). Sólo 6.5% señala que nadie y 5.3% menciona que son otros familiares quienes se hacen cargo de atenderla.

* La gráfica no presenta los porcentajes de no sabe y no contestó.

Regresando al punto, **no existe un parámetro de cuántos, en dónde están y como operan los albergues, asilos o casas hogar para adultos mayores**

Inclusive, si se revisan notas periodísticas sobre cuantos establecimientos de ese tipo hay en México, tenemos que por ejemplo, una funcionaria del Instituto para la Atención de Adultos Mayores del Distrito Federal, cuando se le preguntó si sabía cuántos asilos existen en el DF y a cuánta población asciende, contestó que no conocía los datos con precisión.¹¹

Otras noticias que reflejan el estado que guarda el tema que exponemos en esta iniciativa se puede encontrar en

- Abuelos en el olvido,

<http://www.vanguardia.com.mx/abuelosenelolvido-1475728.html>

- Adultos mayores en México: Más de 10 millones viven pobres y discriminados, según datos oficiales, en

<http://www.sinembargo.mx/28-08-2012/346775>

- Aumenta el número de ancianos en abandono, en

<http://www.eluniversal.com.mx/ciudad/83525.html>

- Los mexicanos envejecen y su cuidado no está garantizado, en

<http://mexico.cnn.com/salud/2013/07/11/los-mexicanos-envejecen-y-su-cuidado-no-esta-garantizado>

El denominador común, en estas y otras notas periodísticas, es la situación de desamparo en la que se encuentran los adultos mayores, así como una falta de regulación legal en la materia.

Por otra parte, el reto también es económico, de acuerdo al citado informe de rendición de cuentas del Inapam, se enuncia cuál es el costo de la atención de los adultos mayores, por lo que debe ser un indicador de bajo que parámetros económicos debe funcionar una institución de este tipo sea, pública o privada, veamos:

De acuerdo con la información de costos en 2010, el promedio que el Instituto gastó por adulto mayor albergado fue de \$240,293.85 pesos al año, es decir, \$20,024.48 pesos mensuales. El peso del recurso humano fue considerable en virtud de ser altamente especializado y se cubren tres turnos por día. De la misma manera, el Instituto gastó por adulto mayor en Residencia de Día \$87,590.96 pesos al año, es decir, \$7,299.24 pesos mensuales. En este caso, también el peso del recurso humano fue considerable en razón de ser altamente especializado y a que se ofrecen dos alimentos diarios (desayuno y comida)

En nuestro país hay alrededor de 7 millones de personas que cuentan con 60 años o más, el incremento de personas de edad avanzada se debe principalmente a la reducción en las tasas de mortalidad y por ende al aumento de la expectativa de vida, entre 2000 y 2010 la población de adultos mayores creció a una tasa anual de 3.8%, por lo que se espera que esta población se duplique en 18 años, es decir para 2028 tendremos alrededor de poco más de 20 millones de ancianos en México.

De ahí, la exigencia de generar condiciones para que los asilos, albergues, o casa hogar para adultos mayores, cuenten con las características adecuadas para su atención, además de que haya un marco jurídico claro y preciso de las facultades y atribuciones de la autoridad en la materia.

Otros datos que reflejan la grave condición de la población adulta mayor, están:

- De acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Enadis) 2010, la población adulta mayor, 53.42 por ciento está conformada por mujeres y 46.58 por ciento por hombres.

- Las principales ocupaciones de la población adulta mayor son las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas; el trabajo por cuenta propia y el comercio

- A seis de cada diez personas adultas mayores las sostiene un familiar u otra persona. Sólo 2.7 personas de cada diez reciben pensión por su trabajo.

- Seis de cada cien hombres y mujeres adultas mayores tienen una limitación para moverse, caminar o lo hacen con ayuda de alguien.

- Cerca de ocho de cada diez personas en el país consideran que las opiniones de las personas adultas mayores deberían tomarse mucho en cuenta en las decisiones familiares.

- De la población en México, 24.1% ha sentido que la edad ha sido motivo para que no se le respeten sus derechos. La población adulta mayor ha percibido esta situación en 27.9 por ciento.

-De acuerdo con el Coneval: Siete de cada diez adultos mayores (72 por ciento) padece vulnerabilidad social, es decir, que presenta por lo menos alguna de las siguientes carencias sociales: Educativa, acceso a los servicios de salud y seguridad social, vivienda y alimentación.

- De las 591 mil muertes registradas en 2011, 61.4 por ciento corresponden a personas de 60 años y más, de los fallecimientos en este grupo de población, estas se produjeron por enfermedades crónicas degenerativas

- En 2011, la morbilidad hospitalaria más alta fue por diabetes mellitus, afectando principalmente a la población de 75 a 79 años.

- En 2012, según CONEVALonevalencuentran en situación de pobreza.

Finalmente, debe advertirse que existen algunos lugares que han hecho de las condiciones relatadas un ne-

gocio, sin en el menor viso de un debido cuidado de las personas mayores que ahí se encuentran, por lo que resulta imperioso que haya un mayor control sobre los establecimientos que cuidan a nuestros abuelos, abuelas, y ancianos, esta última expresión, de ningún modo, debe verse como discriminatoria, sino como una manera normal y respetuosa de conducirse hacia ellos, y no sólo como una categoría legal denominada adulto mayor.

De lo que antecede, estimamos justifica materialmente y jurídicamente la emisión del siguiente

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 200 BIS Y 419 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, EN MATERIA REGULACIÓN DE ASILOS, ALBERGUES Y CASAS HOGAR PARA ADULTOS MAYORES

PRIMERO.- Se **reforman** las fracciones XIII, XIV y XXX del artículo 28; la denominación del capítulo II del Título Sexto; 48 y 49; y se **adicionan** la fracción XXXI al artículo 28, y el artículo 51, todos de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 28. Para el cumplimiento de su objeto, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores tendrá las siguientes atribuciones:

I. a XII. ...

XIII. Realizar visitas de inspección y vigilancia a instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores para verificar las condiciones de funcionamiento, capacitación de su personal, modelo de atención y condiciones de la calidad de vida;

Lo anterior, se realizará de acuerdo a un programa anual de verificación cuyo informe de resultados deberá presentarse anualmente a la Cámara de Diputados;

XIV. Hacer del conocimiento **inmediato** de las autoridades competentes, de las anomalías que se de-

tecten durante las visitas realizadas a los lugares que se mencionan en la fracción anterior, **sin perjuicio de los procedimientos de infracción y sanción que se sigan en los términos de esta Ley, asimismo deberá hacer** del conocimiento público dichas anomalías;

XXX.- Crear un registro único obligatorio de todas las instituciones públicas y privadas de casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores, y

XXXI.- Imponer las sanciones que correspondan por el incumplimiento a las disposiciones de esta Ley y ordenar en su caso, la clausura temporal o definitiva de las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores.

**CAPÍTULO II
DE LAS RESPONSABILIDADES,
SANCIONES Y DELITOS**

Artículo 48.- Las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores, **cualquiera que sea su denominación**, deberán ajustar su funcionamiento a lo dispuesto por las Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas, Normas Técnicas y los reglamentos que se expidan para este efecto.

Artículo 49. El incumplimiento a las disposiciones contenidas en esta Ley será sancionado administrativamente por el Instituto de conformidad con la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, de acuerdo a lo siguiente:

I.- Con multa de 150 a 300 días multa a quien omita dar el aviso de inicio de funcionamiento, cambio de domicilio o cierre de actividades al registro único obligatorio de las instituciones públicas y privadas de casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores.

II.- Multa de 1000 a 2000 días multa a los administradores y dueños de las instituciones públicas y privadas de casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a

las personas adultas mayores donde se acredite la falta de condiciones de funcionamiento que afecten su calidad de vida.

Las sanciones previstas en las fracciones anteriores se duplicaran en caso de que se acredite la existencia de maltrato físico o psicológico a las personas adultas mayores que se encuentren en tales establecimientos.

Además, se podrá clausurar el lugar, procediendo únicamente su reapertura, una vez que se tenga un dictamen técnico emitido por el Instituto que acredite las factibles condiciones de funcionamiento, la capacitación de su personal, y un eficiente modelo de atención y condiciones de calidad que se ofrezcan. En este supuesto, el Instituto se hará responsable, durante el plazo de clausura, de aquellos adultos mayores que no puedan ser remitidos a sus familiares o que no tengan otro lugar en donde los reciban.

Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones administrativas que imponga la Secretaría de Salud y otras autoridades competentes en términos de la legislación sanitaria y de asistencia social, así como del ejercicio de facultades por las autoridades locales, según lo previsto en las leyes estatales correspondientes.

Artículo 51. Se impondrán de tres a seis años de prisión a quien labore en instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención para personas adultas mayores y profiera maltratos físicos o psicológicos a las personas adultas mayores que se encuentren en tales establecimientos.

La pena de prisión del párrafo anterior se duplicará para el supuesto de que el sujeto activo tenga la calidad de dueño o administrador del establecimiento, sea que haya cometido el delito por sí o haya permitido o tolerado tales conductas.

Los delitos previstos en esta Ley serán materia del fuero federal.

SEGUNDO.- Se reforman los artículos 200 Bis y 419 de la Ley General de Salud, de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 200 Bis.- Deberán dar aviso de funcionamiento los establecimientos que no requieran de autorización sanitaria y que, mediante acuerdo, determine la Secretaría de Salud.

...

...

Tratándose de instituciones privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores se deberá acompañar la inscripción al Registro único de instituciones que lleva el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, en términos de la Ley aplicable

Artículo 419. Se sancionará con multa de 500 hasta dos mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, la violación de las disposiciones contenidas en los artículos 55, 56, 83, 103, 107, 137, 138, 139, 161, 200 bis, 202, 263, 268 bis 1, 282 bis 1, 346, 350 bis 6, 391 y 392 de esta Ley.

La sanción anterior se aumentará en un tercio tratándose de instituciones privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención a las personas adultas mayores o de menores.

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar su programa anual de verificación a casas hogar, asilos y albergues de las personas adultas mayores y hacerlo del conocimiento de la Cámara de Diputados.

Para efecto de lo anterior, el Instituto deberá considerar el acuerdo que se ordena celebrar en términos del artículo tercero transitorio de este Decreto.

TERCERO. La Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores dentro de los

dos meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto deberán suscribir un acuerdo para llevar la verificación e inspección a instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier centro de atención a las personas adultas mayores.

Notas

1 http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/188/1/images/Informe_de_Rendicion.pdf

2 De acuerdo al Inapam, Albergue: El Adulto Mayor vive en el albergue recibiendo los servicios y atención las veinticuatro horas los trescientos sesenta y cinco días

3 Residencias Diurnas: o Estancias de Día, el adulto mayor es atendido de 8 a 15 horas, recibiendo los servicios de trabajo social, alimentación (desayuno y comida), terapia ocupacional y enfermería.

4 <http://www.dif.gob.mx/diftransparencia/media/grupos/ancianos/centromayores.html>

5 http://www.jap.org.mx/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=819

6 http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/adultosmayores/Adultos_mayores_web2.pdf

7 Vivienda colectiva. Vivienda destinada al alojamiento de personas que por motivos de asistencia, salud, educación, religión, disciplina o servicio, deben cumplir con reglamentos de convivencia y comportamiento. Se clasifican en: a) Hoteles, moteles, posadas, mesones, b) Pensiones, casas de huéspedes, casas de asistencia, c) Hospitales, sanatorios, clínicas, casas de salud, **d) Orfanatorios, hospicios, asilos, casas-cuna, casas-hogar**, e) Internados escolares, residencias estudiantiles, f) Conventos, monasterios, seminarios, congregaciones religiosas, g) Cárceles, prisiones, reclusorios, reformatorios, consejos tutelares, centros de rehabilitación para infractores, correccionales, penitenciarías, colonias penales, h) Campamentos de trabajo, barracas de trabajadores, plataformas petroleras, i) Cuarteles, campamentos, guarniciones, bases, destacamentos de policía, militares o navales, j) Albergues o dormitorios públicos y k) Otras (campamentos de refugiados o damnificados, burdeles o prostíbulos, etcétera).

8 Hogar no familiar. Hogar en el que ninguno de los integrantes tiene relación de parentesco con el jefe(a) del hogar. Se clasifican en hogares de corresidentes y unipersonales.

9 Hogar de corresidentes. Formado por dos o más personas sin relaciones de parentesco con el jefe(a) del hogar.

10 <http://www.informador.com.mx/primer/2012/365243/6/cuidados-en-casa-o-en-un-asilo.htm>

11 http://conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=519&id_opcion=243&op=448

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a los 22 días del mes de septiembre del 2015.

Diputada Wendolin Toledo Aceves (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO ROBERTO ALEJANDRO CAÑEDO JIMÉNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Roberto Alejandro Cañedo Jiménez, diputado federal de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XVI al artículo 123 del Código Penal Federal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Delito de traición a la patria

La historia de nuestro país está colmada de eventos trágicos, actos de violencia, traiciones y fraudes electorales han quedado plasmados en sus páginas. Elegir su propio destino no ha sido fácil para la nación mexicana.

La traición de Antonio López de Santa Anna que sin tener facultades constitucionales vendió parte del territorio nacional. La traición de Porfirio Díaz al lacerar los ideales liberales y permitir que intereses de potencias extranjeras se adueñaran de las minas, petróleo, costas y otros recursos naturales. En otro tenor, la traición de Victoriano Huerta, que llevó al asesinato del presidente Francisco I. Madero, del vicepresidente Pino Suárez y de Gustavo Madero. Todas son traiciones que han dejado huellas profundas en nuestra patria.

La traición es una falta que se comete quebrantando la fidelidad o lealtad que se debe guardar o tener. Es una conducta que atenta contra la soberanía, contra el honor, contra la seguridad o la independencia del Estado.

En ese contexto, debe entenderse como traición a la patria, todo aquello que constituya una deslealtad, lo que atente contra la independencia de México, como es la entrega de bienes, del patrimonio nacional a intereses privados o extranjeros.

En el pasado ya ha ocurrido esto. Durante el porfiriato los capitales que llegaron al país se favorecieron con la explotación de nuestros recursos naturales. El país recibía cierta utilidad, pero no comparable con la que se llevaban los extranjeros:

- a. En la minería, explotaron plata y oro en minas de Guanajuato, Sonora y Pachuca.
- b. En la rama textil, se industrializó el algodón y el henequén.
- c. En la agricultura, se intensificó el cultivo del café, tabaco y frutas.
- d. En el sector metalúrgico y petróleo su explotación inició en la última década del porfiriato a manos holandesas, inglesas y americanas.
- e. En el comercio, con el control de la importación de mercancías se dejaba en franca desventaja al pe-

queño comercio nacional, incapaz de competir en igualdad de condiciones con los extranjeros, éste sobrevivía con productos artesanales y del campo.

f. En las fábricas, las condiciones de trabajo eran deplorables, jornadas extenuantes, salarios bajos, capataces extranjeros que ganaban mayor sueldo generaron un estado de malestar entre los nacionales, quienes tenían trato de esclavos.

g. Se entregaron a los extranjeros grandes extensiones de tierra, perjudicando la propiedad comunal indígena con la política agraria que permitía denunciar las tierras "vírgenes".

Todo este descontento ocasionó un levantamiento armado que finalmente provocó la renuncia de Porfirio Díaz y el estallamiento de la Revolución mexicana.

En el sexenio de Miguel de la Madrid vivimos la adopción del modelo neoliberal, en donde la actitud del gobierno consiste en seguir órdenes de gobiernos extranjeros a los que le son entregados nuestros bienes nacionales, deslindándose el Estado de sus funciones como protector del patrimonio nacional.

El proyecto nacionalista entró en crisis desde De la Madrid y más aún con Salinas, que se tomó la decisión de replegar al Estado en su margen de maniobra, de actor a simple regulador.

Ya no se buscó convertir al Estado en el más importante motor de la economía, sino de privatizarlo, adelgazarlo, acabar con el estado de bienestar. Se trató de adoptar el modelo americano de hacer política, privatizando, aceptando abiertamente y sin restricciones las leyes del libre mercado, constituyendo de facto, la traición a la patria.

La privatización en México forma parte del rediseño gubernamental que tuvo como contexto una severa crisis económica cuyo detonante fue el peso de la deuda externa, lo que implicó la reestructuración funcional del gobierno: pasó de productor y distribuidor a regulador.

Dicho modelo económico lo conocemos hoy en día como neoliberalismo, el cual presenta como características:

- El abandono del estado interventor, así como de su responsabilidad social;
- Se reemplaza el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, por la liberación y desregulación industrial, comercial y financiera;
- Se da prioridad al capital financiero o inversión de cartera, por el capital productivo; de la aspirada soberanía en el diseño de la política económica, se aceptan directrices del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial;
- En el ámbito político se da la división de la élite priísta y el dominio de la tecnocracia neoliberal;
- El achicamiento del aparato estatal, es decir, las privatizaciones que hicieron que de la noche a la mañana empresarios se volvieran ricos, mientras millones de mexicanos perdían su patrimonio nacional con el engaño de que se atraería la riqueza nacional y los bajos costos de los servicios.

Las empresas propiedad del Estado son riqueza acumulada y pertenecen a toda la nación. Cuando se privatiza, esa riqueza va a manos de un reducido grupo. Los intereses privados son privados, no públicos.

Siguiendo esa política económica, durante el sexenio de Salinas de Gortari se malbarataron bienes de la nación, se incrementó la privatización de empresas públicas, tanto por la venta como por la desincorporación: de las 618 empresas paraestatales que existían a inicios de 1988 quedaron sólo 210 para 1994.

En ese escenario de neoliberalidad se hizo la desincorporación y venta de Teléfonos de México, una empresa pública que pasó a manos privadas por decisión del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, “para hacer la empresa más eficiente e impulsar el crecimiento del país”.

Según Globe & Mail en su edición del 22 de octubre de 1990: “las acciones de Telmex están estimadas en un valor de 8 billones de dólares, y alrededor de la mitad están manejadas por el Gobierno.”¹

Telmex que reportaba utilidades de más de dos billones de pesos entre enero y septiembre de 1990, fue desincorporada y vendida al atribuírsele números ro-

jos. El rediseño del gobierno, el rezago tecnológico y la falta de inversión fueron las razones que se dieron para la privatización de Teléfonos de México. Se argumentó que no era rentable y que si se privatizaba bajarían los costos al consumidor y mejoraría el servicio.

El principal beneficiario del desmembramiento del patrimonio nacional fue Carlos Slim, quien sólo tenía el 5 por ciento de la compañía, los otros dos grandes socios eran South Western Bell y France Telecom, de cada peso que ganaba Slim los socios ganaban dos.

Sin embargo, Slim resultó altamente favorecido cuando el gobierno de Salinas aceptó que una parte de la oferta fuera pagada a plazos, con dinero proveniente de las propias ganancias que obtuviera con Telmex en su poder. Esto más bien significó un regalo.

Si bien la privatización de Telmex aparentó una mejora en el número de líneas, con la entrada de Grupo Carso en enero de 1991, hubo grandes costos para los consumidores y el mercado en general. Hasta el año 2013, de cada 10 líneas fijas que había en el mercado 9 pertenecían a Telmex.

Tras la privatización, las tarifas lejos de bajar, subieron. Tenemos una de las telefonías más caras respecto a los estándares internacionales, entre 25 por ciento y 30 por ciento superiores y el servicio sigue siendo pésimo, en relación con lo que Slim gana por cada usuario.

El gasto de inversión nacional durante los años 80 representó cantidades equivalentes al 50 por ciento de los ingresos totales de esta telefónica. Telmex fue la segunda fuente de ingresos del Gobierno, después de Petróleos Mexicanos. De esta manera se descarta que la privatización de Teléfonos de México obedeciera a problemas financieros, por el contrario, constituía uno de los activos más importantes del gobierno y en consecuencia, los ingresos derivados de la venta suministrarían recursos para sanear las finanzas públicas en ese momento.

En 1990, el presidente de la República anunció que privatizaría la Banca. El 17 de mayo de 1990, el Secretario de Hacienda y Crédito Público anunció que el gobierno se desprendía de la Banca porque no se justificaba que el Estado poseyera esos cuantiosos recursos “mientras exista la incuestionable e impostergable

obligación de dar respuesta positiva a las enormes necesidades sociales”. El proceso de venta de las 18 instituciones de crédito que se privatizaron se llevó a cabo de junio de 1991 a julio de 1992.

La privatización de la Banca en México responde a ese proceso. El Tratado de Libre Comercio también obliga al Estado a desprenderse de la Banca, lo cual hace que el mismo se subordine a intereses extranjeros que violan el marco jurídico constitucional que en su artículo 39 establece que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo.

¿Cuáles han sido los efectos de traicionar al país entregando los bienes de la nación a intereses privados, es decir, privatizándolos?

Los precios de los productos y servicios privatizados los imponen las mismas empresas privadas, sin que exista un órgano lo suficientemente digno y responsable que cuide la economía de los ciudadanos. El pueblo paga más de lo que realmente cuestan los servicios que consume, esto hace que la población tenga menos ingresos disponibles.

El otro caso significativo que tenemos es el de Pemex. Antes del pago de impuestos en 2012 generó 720 mil 518.4 millones de pesos en utilidades, lo que nos hace dudar del discurso oficial de la necesidad de inversión.

Cuando se anunció la reforma energética, el director general de Pemex, Emilio Lozoya Austin, justificó el proyecto de “modernización, no de privatización”, porque la empresa “no está preparada para extraer crudo en aguas profundas”.

“Pemex no se va a privatizar. Se tiene que modernizar”, dijo Lozoya en el 43 Foro Económico Mundial de Davos, Suiza, el 27 de enero de 2013. Como se podrá notar, el argumento falaz de la no privatización es evidente ante los actos administrativos que realmente constituyen la misma.

La entrega de Pemex no inicia con este sexenio, desde Salinas se habían dado pasos previos para la privatización. En 1992 impulsó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios que transformó a la paraestatal en un corporativo de muchas empresas, según, “para que fueran más eficientes”.

Desde aquellos años se separaron:

Pemex Exploración

Pemex Producción

Pemex Refinación

Petroquímica básica

Todas ellas controladas implícitamente por Romero Deschamps y su familia, entiéndase incluida en ella la de Juan Camilo Mouriño.

De esta manera Pemex se transformó en un corporativo múltiple, en una organización con muchas cabezas, un modelo sumamente corruptible, que dejó la actividad comercial más grande del país fuera de su control.

Esta mal llamada “modernización de la industria petrolera” se convertirá en la caja grande para contratistas nacionales y extranjeros. Alrededor de la industria petroquímica se movilizan miles de millones de dólares. Los interesados en la apertura petrolera mexicana fueron los principales promotores de la reforma, las multinacionales, también conocidas como Las Siete Hermanas: Standard Oil, Texaco Oil, Shell Royal Dutch, British Petroleum Company, Mobil Oil, Gulf Oil Corporation, además de ARAMCO, Halli Burton y Total Repsol.

El Gobierno mexicano, sin previa consulta popular, dado que puso un candado en la fracción VIII del artículo 35 constitucional para que el pueblo no pudiera ser consultado, opuesto al espíritu del artículo 39 constitucional, entregó el patrimonio nacional y la soberanía a entes extraños.

Resulta totalmente contradictorio a los intereses nacionales, que el estado mexicano obedezca al mandato de los intereses privados, para trasladar el dominio directo del patrimonio nacional a manos de los mencionados.

El asunto resulta paradójico pues quién podría ser capaz de invertir en una empresa con un alto déficit, al borde de la quiebra y adjudicársela. El sentido común indica que nadie invierte en un fracaso. La razón de las privatizaciones obedece a que las empresas propiedad de la nación son totalmente rentables.

Las privatizaciones han generado un ambiente competitivo desleal que deja en clara desventaja la competencia de las aun empresas estatales. La concentración del capital privado transformó los monopolios estatales en monopolios privados con el inconveniente de que los involucrados o nuevos propietarios tienen injerencia en las decisiones de política económica que adopta el Estado y en cualquier caso tratarán de favorecerse a costa de la población, provocando un desastre económico gracias a la voracidad y entreguismo de los funcionarios públicos, ya sean gobernadores, diputados federales, locales, senadores y el Ejecutivo Federal que de manera deliberada han actuado en contra de los intereses nacionales, constituyéndose en la práctica en una traición a la patria.

El estado mexicano emprendió una campaña mediática, argumentando que se necesitaba cambiar el rumbo económico del país privatizando zonas estratégicas y empresas nacionales, con la falacia de que las mismas estaban en la quiebra y que necesitaban venderse.

De lo expuesto, queda claro que las privatizaciones de las empresas públicas no mejoran la administración.

Telmex no bajó las tarifas ni produjo beneficios ni mejoras en ningún sentido a la población, sino exclusivamente a su dueño, convirtiéndolo en el hombre más rico del mundo. Poco honroso para México contar con tal distinción cuando en realidad lo que se distingue es la enorme desigualdad que el pueblo mexicano vive.

Tampoco la privatización de la Banca bajó el costo de los servicios ni ha beneficiado en nada a la población. Los altos costos de la Banca nunca han dado respuesta a las necesidades sociales, sino por el contrario, en 1994 se dio la gran crisis provocada por las altas tasas de interés y de la mano, el saqueo llamado Fobaproa, lo que significó otro lastimoso episodio en la vida nacional.

Las privatizaciones han significado dolorosas experiencias para los mexicanos, pues éstas en ningún caso han dado a la población una mejoría, sino que al pasar nuestro patrimonio nacional a manos privadas sólo han traído beneficio para unos cuantos, no así para la población.

El Grupo Parlamentario de Morena se opone al modelo económico privatizador impuesto por el neoliberalismo,

a la injusticia, al autoritarismo, a la pérdida de derechos, al incremento de la pobreza y a la exclusión que sufren millones de compatriotas.

Por esa razón, esta iniciativa propone adicionar una hipótesis delictiva al artículo 123 del Código Penal Federal, que actualmente contiene quince supuestos que configuran diversas conductas por las que se comete el delito de traición a la patria, pero que es insuficiente en su contenido; a saber:

Libro Segundo

Título Primero Delitos contra la Seguridad de la Nación

Capítulo I Traición a la Patria

Artículo 123. Se impondrá la pena de prisión de cinco a cuarenta años y multa hasta de cincuenta mil pesos al mexicano que cometa traición a la patria en alguna de las formas siguientes:

I. Realice actos contra la independencia, soberanía o integridad de la Nación Mexicana con la finalidad de someterla a persona, grupo o gobierno extranjero;

II. Tome parte en actos de hostilidad en contra de la Nación, mediante acciones bélicas a las órdenes de un Estado extranjero o coopere con éste en alguna forma que pueda perjudicar a México.

Cuando los nacionales sirvan como tropa, se impondrá pena de prisión de uno a nueve años y multa hasta de diez mil pesos;

Se considerará en el supuesto previsto en el primer párrafo de esta fracción, al que prive ilegalmente de su libertad a una persona en el territorio nacional para entregarla a las autoridades de otro país o trasladarla fuera de México con tal propósito.

III. Forme parte de grupos armados dirigidos o asesorados por extranjeros; organizados dentro o fuera del país, cuando tengan por finalidad atentar contra la independencia de la República, su soberanía, su libertad o su integridad territorial o invadir el territorio nacional, aun cuando no exista declaración de guerra;

IV. Destruya o quite dolosamente las señales que marcan los límites del territorio nacional, o haga que se confundan, siempre que ello origine conflicto a la República, o ésta se halle en estado de guerra;

V. Reclute gente para hacer la guerra a México, con la ayuda o bajo la protección de un gobierno extranjero;

VI. Tenga, en tiempos de paz o de guerra, relación o inteligencia con persona, grupo o gobierno extranjeros o le dé instrucciones, información o consejos, con objeto de guiar a una posible invasión del territorio nacional o de alterar la paz interior;

VII. Proporcione dolosamente y sin autorización, en tiempos de paz o de guerra, a persona, grupo o gobiernos extranjeros, documentos, instrucciones o datos de establecimientos o de posibles actividades militares;

VIII. Oculte o auxilie a quien cometa actos de espionaje, sabiendo que los realiza;

IX. Proporcione a un Estado extranjero o a grupos armados dirigidos por extranjeros, los elementos humanos o materiales para invadir el territorio nacional, o facilite su entrada a puestos militares o le entregue o haga entregar unidades de combate o almacenes de boca o guerra o impida que las tropas mexicanas reciban estos auxilios;

X. Solicite la intervención o el establecimiento de un protectorado de un Estado extranjero o solicite que aquel haga la guerra a México; si no se realiza lo solicitado, la prisión será de cuatro a ocho años y multa hasta de diez mil pesos;

XI. Invite a individuos de otro Estado para que hagan armas contra México o invadan el territorio nacional, sea cual fuere el motivo que se tome; si no se realiza cualquiera de estos hechos, se aplicará la pena de cuatro a ocho años de prisión y multa hasta de diez mil pesos;

XII. Trate de enajenar o gravar el territorio nacional o contribuya a su desmembración;

XIII. Reciba cualquier beneficio, o acepte promesa de recibirlo, con el fin de realizar alguno de los actos señalados en este artículo;

XIV. Acepte del invasor un empleo, cargo o comisión y dicte, acuerde o vote providencias encaminadas a afirmar al gobierno intruso y debilitar al nacional; y

XV. Cometa, declarada la guerra o rotas las hostilidades, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje o conspiración.

A dicho numeral se adicionaría la fracción XVI, estableciendo que se sancionará el menoscabo o entrega del patrimonio nacional a manos privadas, ya sea nacionales o extranjeras, cuando no exista de por medio una consulta popular general que lo haya aprobado.

En esa virtud, someto a la consideración de esta Soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona la fracción XVI al artículo 123 del Código Penal Federal

Artículo Único. Se adiciona la fracción XVI al artículo 123 del Código Penal Federal, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 123. . . .

I a XV. . . .

XVI. Cometa actos que **menoscaben** el patrimonio nacional, entendiéndose el mismo como zonas y áreas estratégicas tales como el sector energético, aguas, minerales, vías de comunicación terrestre, marítima, aérea, espacial y todas aquellas establecidas en el artículo 27 constitucional, así como servicios públicos, **cuando entreguen** su uso o explotación al dominio directo de agentes privados tanto nacionales como extranjeros, sin existir de por medio una consulta popular general, **que lo haya aprobado.**

Transitorio

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

Nota

1 Globe & Mail, edición de 22 de octubre de 1990: "Telmex stock is estimated to be worth more than \$8-billion, and about half of it is held by the government".

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a veintidós de septiembre de dos mil quince.

Diputado Roberto Alejandro Cañedo Jiménez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 28 DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y 60 TER DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE, A CARGO DEL DIPUTADO MACEDONIO SALOMÓN TAMEZ GUAJARDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, diputado Macedonio Salomón Tamez Guajardo, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se añaden un último párrafo al artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el segundo párrafo del artículo 60 de la Ley General de Vida Silvestre, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. Los ecosistemas de humedales y particularmente los manglares proporcionan una serie de funciones y servicios ambientales indispensables, particularmente el hidrológico ya que entre otras, regula flujos mínimos y máximos del recurso hídrico, nutrientes y minerales.

Incluso, en lo que respecta al tema de protección civil, prestan un servicio fundamental ya que funcionan como barreras naturales contra fenómenos meteorológicos tales como huracanes, ciclones, tormentas y desbordes de cuerpos de agua. De esta forma, el manglar realiza una función primordial respecto al recurso hídrico para mantener la calidad del mismo; son además bancos y generadores naturales de agua al desempeñar la función de la recarga de los mantos acuíferos.

II. La importancia del manglar es indiscutible porque además funciona como hábitat y refugio natural de un sinnúmero de especies, muchas de ellas en estatus de riesgo (en peligro de extinción, amenazadas o en protección especial) de acuerdo con las normas oficiales mexicanas vigentes. Finalmente, no podemos olvidar que su función es también cultural ya que tienen una importancia ancestral para muchas comunidades y pueblos del país en razón de una serie de ritos y costumbres milenarias que se heredan de generación en generación.

III. Aun y con todo lo antes descrito y a pesar de la reforma legal que entró en vigor el 1 de febrero de 2007, que adicionó el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre para establecer la previsión legal de la protección al manglar mediante la prohibición general de la remoción, relleno, trasplante, poda o cualquier obra o actividad que afecte la integridad del flujo hídrico, esto no ha sido suficiente ya que no ha mermaado ni mucho menos ha evitado las presiones derivadas de intereses económicos para el desarrollo y establecimiento de proyectos inmobiliarios, turísticos y de infraestructura en humedales y ecosistemas con presencia de especies de manglar. En este sentido, desde la entrada en vigor de dicha previsión legal ha habido incluso proyectos de iniciativas de reforma a la ley para modificar la prohibición general en el sentido de adicionar supuestos de excepción para obras de infraestructura y de desarrollo económico, lo cual afortunadamente no ha prosperado.

IV. Hoy, el último párrafo del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre contempla casos de excepción a la prohibición general de la propia disposición en función de "proteger, restaurar, investigar o conservar las área de manglar". So pretexto de ello, los intentos por sacar adelante proyectos y desarrollos que responden a todo menos a cualquiera de esos supuestos han sido una constante, por ello, es indispensable

fortalecer el marco regulatorio hoy vigente para evitar que, como se dijo, con pretexto de “proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar” se disfracen y lleven a cabo obras y actividades que lo último que pretenden es precisamente eso, sino acciones encaminadas a realizar desarrollos inmobiliarios, turísticos o de infraestructura invasivos y depredadores de los ecosistemas de manglar.

V. De esta forma, no queda duda que los supuestos de excepcionalidad antes descritos son nobles y muy importantes justo para realizar acciones ambientales indispensables para proteger, fortalecer e incluso reactivar el flujo hidrológico del manglar. Desafortunadamente hoy en día no existen los criterios técnicos y jurídicos que sustenten e instrumenten la aplicación de dicha excepcionalidad, por lo que es indispensable fortalecer la previsión legal hoy vigente para establecer esos criterios de orden jurídico y técnico aplicables para instrumentar y aplicar las excepciones previstas en el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre y que de esta forma la autoridad ambiental federal cuente con un criterio claro, preciso y objetivo que le permita decidir en apego estricto a sus facultades legales y mediante la evaluación del impacto ambiental federal si ha o no lugar a autorizar algunas de las excepciones previstas en la normatividad aplicable para obras y actividades en los ecosistemas de manglar. Así, resulta indispensable reformar el 28 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y el segundo párrafo del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre.

Por lo expuesto me permito presentar ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto mediante el cual se añaden un último párrafo al artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y se reforma el segundo párrafo del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre

Artículo Primero. Se añade un último párrafo al artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

Artículo 28. [...]

I. a XIII. [...]

[...]

[...]

Para los efectos a que se refiere la fracción X del presente artículo, para el caso de todas las especies de manglares queda estrictamente prohibida cualquier obra o actividad que implique la remoción, relleno, trasplante o poda de los mismos, salvo aquellas que tengan por objeto la protección, restauración, investigación y conservación de dichas especies y sus áreas o ecosistemas de ubicación, siempre y cuando se sustente mediante estudios o dictámenes técnicos emitidos por centros de investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología o peritos en la materia acreditados por esta institución que justifiquen dicho objeto.

Artículo Segundo. Se reforma el segundo párrafo del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, para quedar como sigue:

Artículo 60 Ter. [...]

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto **la protección, restauración, investigación y conservación de dichas especies y sus áreas o ecosistemas de ubicación, siempre y cuando se sustenten dichos casos de excepción mediante estudios o dictámenes técnicos emitidos por centros de investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología o peritos en la materia acreditados por esta institución que justifiquen dicho objeto.**

Transitorio

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

Salón de sesiones de la Cámara de Diputados.-
Ciudad de México, a 22 de septiembre de 2015.

Diputado Macedonio Salomón Tamez Guajardo
(rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL JESÚS CLOUTHIER CARRILLO

Manuel Jesús Clouthier Carrillo, en mi carácter de ciudadano mexicano y con el de diputado federal independiente por el principio de mayoría relativa en el 5 distrito electoral en Sinaloa; con fundamento en los artículos 1o., 35, fracción II, y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en términos de lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto de reforma constitucional y legal en materia electoral federal.

I. Exposición de Motivos

En los últimos años he venido señalando con insistencia que México tiene prisa que el nombre del juego se llame credibilidad. La sociedad mexicana se encuentra desencantada y enojada, con un hartazgo creciente derivado de la frivolidad e insensibilidad de la clase política y gobernante. Pasamos del monopolio de partido al oligopolio de partidos y cada día más la sociedad cree menos en la democracia y en las instituciones. Debemos revertirlo.

El pasado 7 de junio, día de la jornada electoral federal reciente, ciudadanos electores de distintos estados del país otorgaron con sus sufragios los primeros triunfos electorales en más de 69 años para candidatos sin partido, es decir, candidatos independientes. El mensaje de la ciudadanía que se atrevió a castigar con su voto al sistema de partidos porque considera que éste ya no lo representa, y que se está involucrando e informando cada vez más en la vida pública de su país. Muchos han querido menospreciar o extrapolar dichos triunfos, lo cierto es que se trata del derecho humano de participación política de todos los mexicanos y nadie puede arrebatar con trabas legales el ejercicio de éste.

Lo anterior también ha sido señalado en la resolución del caso Jorge Castañeda Gutman contra México, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2008 reconoció que en la región y en nuestro país existe una profunda crisis en relación con los partidos en

particular, y del sistema político en lo general, como consta en la parte que a continuación se transcribe:

...A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tiene la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser de esos mecanismos, entre muchos otros.¹

Apenas el pasado 9 de agosto de 2012, se publicó en el diario Oficial de la Federación el decreto en materia de reforma política-electoral que reformó el texto constitucional del artículo 35, específicamente en su fracción segunda, en lo referente a que se reconoce expresamente a los ciudadanos mexicanos que decidan participar a cargos de elección popular que ya podrán hacerlo de manera independiente, es decir, sin tener que ser postulados por un partido político. Vale mencionar que esto nunca estuvo prohibido para cargos de elección popular federal en el texto constitucional.

Así también, desde la trascendental reforma constitucional en materia de **derechos humanos** realizada al artículo 1o. constitucional el 10 de junio de 2011, todas las autoridades en nuestro país se encuentran obligadas a “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. Además, “las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

La citada reforma es la más importante en nuestro país desde 1917. Todas las autoridades, ya sean administrativas, judiciales o legislativas cuentan con la obligación hacer efectivos todos los derechos humanos establecidos tanto a nivel constitucional como conven-

cional, así como aplicar en la interpretación de las normas el principio pro-persona, siempre otorgando la mayor protección a la misma.

El derecho humano de participación política de los ciudadanos mexicanos a poder ser votados a cargos de elección popular no solo encuentra fundamento en el capítulo IV “De los ciudadanos mexicanos” en su artículo 35 constitucional, es también en el derecho convencional a través de tratados internacionales que el Estado mexicano ha suscrito y ratificado con anterioridad, como son los siguientes:

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), artículo 1o. y 23, párrafo 1, inciso B) y C).

Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 21.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, inciso B).

Carta Democrática Interamericana, artículos 2, 3, 6 y 7.

Del texto de los artículos anteriormente transcritos, además de su simple, clara y llana interpretación, resumen lo siguiente: la persona es el centro del derecho y la democracia. Así, son los ciudadanos, cuando reúnen los requisitos constitucionales y de ley, cuando deben decidir si ejercen su derecho de aspirar a un cargo de elección popular ya sea a través de la postulación por un partido político o bien, de manera independiente. Los derechos humanos son de las personas, no de las organizaciones ni de los partidos, ni de nadie más. Sin embargo, el hecho de que estén reconocidos los derechos humanos no implica que sean respetados por las autoridades. En México, el ejercicio del derecho humano de participación política no basta que se reconozca constitucional o legalmente, se requiere la oportunidad real y efectiva de poder ejercerlo.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gelman versus Uruguay*², señala lo siguiente:

239. La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se el permanente respeto del derecho internacional incluyendo al derecho

internacional de los derechos humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del derecho internacional de los derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas...

El Estado mexicano ya ha definido con claridad a través de su Carta Magna que tanto las candidaturas independientes como el sistema de partidos políticos deben coexistir, de ahí que sea una permanente labor del legislador ordinario federal estar atento a que el derecho de participación política del ciudadano mexicano a ser votado a cargos de elección popular tanto por la vía independiente como por la de partidos políticos sea en base al respeto irrestricto de los derechos humanos reconocidos tanto a nivel constitucional como el convencional. Es decir, que cualquier requisito o restricción para cualquiera de las dos vías no debe menoscabar algún bien jurídico superior y que siempre los derechos ahí reconocidos sean progresivos a través del tiempo, no en retroceso como hemos sido testigo en las últimas semanas de cómo legislaturas locales han reglamentado dicho derecho con criterios irrazonables, antidemocráticos, inequitativos y desproporcionados. Lo esencial es que cualquiera de ambos modelos, sean accesibles y garanticen el derecho humano y la oportunidad a ser votados en condiciones de legalidad, equidad y certeza.

Regresando al decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado 9 de agosto de 2012, en su artículo 2o. transitorio, se ordenó, tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los estados a que en un plazo máximo de un año expidieran la legislación secundaria que materializará el derecho de los ciudadanos mexicanos a poder ser candidatos a cargos de elección popular de manera independiente. El Congreso de la Unión no cumplió con el plazo constitu-

cional ordenado cayendo en omisión legislativa absoluta, siendo hasta el 23 de mayo de 2014 cuando se expidió la legislación correspondiente a candidaturas independientes en nuestro marco normativo electoral federal.

Basados en que el derecho humano de participación política es un derecho humano de configuración legal, ¿bajo qué principios y criterios el legislador ordinario federal debe al menos basarse para generar oportunidad efectiva y real de poder ejercer el derecho humano de participación política en su vertiente a poder ser votado como candidato independiente? Veamos.

- a) Principio pro-persona (protección más amplia).
- b) Principio de no discriminación.
- c) Principio de certeza (combate arbitrariedad e incertidumbre).
- d) Principio de igualdad (mismas oportunidades).
- e) Principio de oportunidad efectiva (real posibilidad de poder ejercer el derecho).
- f) Principio de progresividad (defiende que derechos humanos obtenidos no retrocedan).
- g) Las restricciones y requisitos no deben ser irrazonables o desproporcionados, así como tampoco menoscabar el derecho. Las restricciones deben tutelar un bien superior.

Sin embargo, en nuestro sistema político existe una libertad de configuración legal para el legislador federal ordinario, en lo que hace a la regulación de las candidaturas independientes; tal libertad no es absoluta, pues encuentra como límite el respeto a los derechos fundamentales, establecidos por la propia Constitución y los tratados internacionales, especialmente en su núcleo esencial, que no puede ser objeto de restricciones arbitrarias y desproporcionadas. La libertad de configuración legislativa del legislador decretada para la regulación de las candidaturas independientes no implica un caso de excepción de los principios y de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales que el Estado mexicano ha suscrito con anterioridad.

El “reconocimiento de una amplia libertad de configuración legislativa no equivale a una carta en blanco para los órganos legislativos. Así, los requisitos y condiciones que establezcan para el registro de candidaturas independientes podrán válidamente ser cuestionados en cuanto a regularidad constitucional”³ tanto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación como en los Tribunales Electorales competentes realizando un escrutinio estricto sobre aquellas disposiciones que se proyecten centralmente sobre los derechos fundamentales, es decir, sobre su núcleo esencial.

En el ámbito internacional, los artículos 2 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, imponen a las autoridades adoptar la legislación o adecuarla a fin de garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en la Convención Americana. En concordancia con lo anterior, todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades, entre ellas, la de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Como se ha señalado, el derecho humano de participación política del ciudadano mexicano a votar y poder ser votado tiene fundamento en el capítulo IV de nuestra Constitución General, titulado “De los ciudadanos mexicanos”, y es en la fracción II del artículo 35 constitucional donde se enuncia el mismo, sin embargo, resulta contradictorio que en la redacción del mismo se reconozca que “el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos”, siendo que el capítulo es muy claro al señalar que se trata de los derechos del ciudadano mexicano y de nadie más, de ahí que resulte oportuno y justo que la frontera de la redacción no rebase a quien va dirigido. Ya será en el artículo 41 constitucional y en las leyes de la materia donde deba establecerse y reconocerse, como así sucede, el derecho de los partidos políticos a solicitar el registro de ciudadanos a cargos de registro de ciudadanos a cargo de elección popular.

II. Antecedentes judiciales electorales que establecen líneas rectoras de la nueva legislación

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tanto en Sala Superior como en Salas Regionales ha conocido de diversos juicios de protección de dere-

chos político-electoral y de revisión constitucional en los que el tema central ha sido el acceso y materialización del derecho humano de participación política de los ciudadanos mexicanos en su vertiente a poder ser postulados y votados a cargos de elección popular de manera independiente, esto, a raíz de la citada reforma política de agosto de 2012. Los precedentes de este Tribunal Constitucional son referentes obligatorios en la tarea legislativa de nosotros como representantes en virtud de que en las sentencias de los mismos y en sus votos particulares no solo se sostienen los criterios que han ido construyendo alrededor de este derecho, sino que también atraen por obligación el derecho y” la jurisprudencia convencional-internacional que fortalece el resultado de ~as mismas como lo han venido haciendo otras democracias en atención a lo inscrito en diversos tratados internacionales y del sistema interamericano de derechos humanos.

Antes, y durante 2013, en las elecciones locales de los estados de Zacatecas y Quintana Roo surgieron las primeras contiendas en las que ya se contó con candidatos independientes derivado de la reforma política de agosto de 2012. Así también, distintos ciudadanos acudieron a solicitar la tutela efectiva de sus derechos políticos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación derivado de requisitos irrazonables, inequitativos y desproporcionados que a su juicio dichas legislaciones y reglamentos electorales locales habían establecido para la regulación de dicho derecho de participación política.

En el caso *Yatama versus Nicaragua*⁴, la Corte Interamericana precisó que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, por sí mismos, una restricción indebida a los derechos políticos. **Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones.** Su reglamentación debe observar los principios de **legalidad, necesidad y proporcionalidad** en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley en sentido formal y material, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones⁵.

Similar criterio ha venido sosteniendo Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a que “este derecho político-electoral

constituye un derecho humano de base constitucional y configuración legal, dado que su ejercicio requiere de un desarrollo legislativo en el que se establezcan los requisitos, condiciones y términos que son necesarios para que un ciudadano se pueda postular por esta vía ‘6.

Resaltan precedentes valiosos, especialmente el derivado del juicio de protección de derechos número **SM-JDC-481/2013** promovido por el ciudadano zacatecano Juan Manuel Hernández Rea en contra de la aplicación de diversos artículos de la Ley Electoral del estado de Zacatecas, específicamente en cuanto al porcentaje de firmas de apoyo solicitadas para su postulación (5 por ciento para el municipio de, Zacatecas), así como el requisito relativo a que debía adjuntar una copia simple y legible de cada credencial para votar con fotografía de aquellos ciudadanos que le otorgarán la respectiva firma. La Sala Regional Monterrey fundamentalmente sostuvo por unanimidad los siguientes criterios sobre dichos requisitos:

A. Porcentaje de firmas de apoyo. La Corte Interamericana cuando determina que los derechos políticos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones, no obstante, deben observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. A fin de determinar si el legislador local estableció exigencias razonables, procede realizar un examen de proporcionalidad.

B. Dicho examen comprende tres subelementos: la **idoneidad** del medio escogido para alcanzar el fin legítimo propuesto, la **necesidad** de su utilización para el logro del fin (esto es, que no exista otra forma que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios), y la proporcionalidad en sentido estricto entre medio y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique valores constitucionalmente más importantes.

C. Al hacer un contraste en re todos los esquemas previstos por el legislador local para acceder, permanecer y tener derecho a la asignación de diputaciones y regidores por el principio de representación proporcional, los porcentajes exigidos a los partidos políticos (1 por ciento en Zacatecas) son

desproporcionalmente menores que los exigidos a los aspirantes ciudadanos a la candidatura por la presidencia municipal de Zacatecas. De ahí que, como se anticipó, no se cumple con el principio de necesidad.

D. De lo anterior, se concluye que las razones exclusivas señaladas por la Convención para reglamentar el ejercicio de los derechos políticos —edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, condena por juez competente— no son las únicas restricciones que eventualmente puede imponer una nación al diseñar su sistema electoral, de modo que puede i plantar distintas exigencias a las ahí previstas, siempre que sean acordes con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

E. Las mejoras que supuestamente se obtendrían mediante el establecimiento de tales porcentajes e apoyo ciudadano, que en el caso concreto consisten en equilibrar razonablemente un modelo heterogéneo de partidos políticos y candidaturas independientes, no conducen a fortalecer necesariamente el modelo de partidos y tampoco garantizan la mayor participación de los ciudadanos a través de su postulación independiente a los partidos políticos sino que, por el contrario, tiende a inhibir su acceso como aspirantes. Lo anterior, toda vez que se presenta una diferencia crucial entre el ciudadano afiliado a un partido político que cuenta con el respaldo de la organización a la que pertenece y cuyo acceso es a través de su postulación por un partido, del ciudadano cuya intención es participar directamente en la contienda electoral pero desprovisto del impulso que le brinda la pertenencia a un partido político.

F. Si bien es razonable esperar que la ley alcance los resultados previstos destinados a fortalecer el modelo de partidos, ello no debe realizarse a la par de la generación de cargas injustificadas para el actor que aspira a contender independientemente a una presidencia municipal, inhibiendo sus posibilidades de participación a través de condiciones de acceso desproporcionadas.

G. Solicitud de copias de credenciales para votar.

H. Resulta inobjetable la existencia de otro mecanismo menos lesivo previsto tanto en la ley como en

los acuerdos de colaboración entre el IFE y el Instituto, tendente a confirmar la identidad y los datos de las personas que suscribieron las listas de apoyo ciudadano a efecto de que el Instituto esté en condiciones de determinar la procedencia del registro alegado.

I. Si la finalidad de solicitar las copias simples de las credenciales para votar es corroborar que lo asentado en las relaciones de apoyo ciudadano, coincida con lo previsto en el padrón electoral, resulta **excesivo e injustificado** que se exija su presentación en los términos que prevé la ley y el reglamento, dado que dicho contra te puede realizarse de manera directa e inmediata con la información básica que se encuentra asegurada y resguardada en el padrón electoral.

J. Al no superar el examen de proporcionalidad, se estima que el requisito de presentar copias simples de las credenciales para votar es una medida que **no cumple con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad**, por lo que se concluye que el legislador local vulneró el derecho humano del Actor a ser elegido, previsto en el numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal, 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Abona a lo anterior lo contenido en la opinión **SUP-OP-3/2014**⁷, en la que Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación precisó que la sola exhibición de la copia simple de la credencial para votar no acredita la coincidencia de los datos recabados con lo asentado en el listado nominal, sino que para ello se requiere una confrontación con la información y datos de los ciudadanos resguardados en el Registro Federal de Electores, cuya Dirección Ejecutiva es la autoridad encargada de formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral.

La anterior sentencia de Sala Regional Monterrey ubica con certeza la oportunidad efectiva con que debe contar la materialización del derecho humano que realice a través del trabajo legislativo tanto los Congreso\$ Locales como el Congreso de la Unión. Toda restricción colocada al mismo no debe rebasar ni trastocar bienes jurídicos superiores tutelados a nivel constitucional o convencional. De suceder, se obliga al ciuda-

dano a que a través de la acción judicial electoral tenga que acudir a solicitar la no aplicación de la misma a efectos de que sea la autoridad jurisdiccional la que dicte las medidas para preservar la ejecución y posterior realización del mismo.

Así también sobresale en cuanto al tema de restricción en el ejercicio del derecho humano de participación política, el precedente del juicio ciudadano número SUP-JDC-548/2015, en el que los ciudadanos Rolando Augusto Ruiz Hernández y Alberto Marroquin Espinoza, en su calidad de aspirantes a candidatos independientes a la gubernatura del estado de Querétaro impugnaron el formato bajo el cual la autoridad electoral local estableció para recabar las firmas de apoyo ciudadano, en el cual además de los datos de la credencial de elector se solicitaba indicar el domicilio del ciudadano que otorgaba la misma. A lo anterior, Sala Superior sostuvo por unanimidad que “la publicidad del nombre completo, distrito electoral de residencia y vinculación política de una persona que expresa su apoyo a un candidato independiente, no superaba el test de idoneidad, porque tal publicidad además de que podía constituir una intromisión indebida a la vida privada de las personas, al tratarse de datos sensibles a la luz de lo establecido en la Constitución Federal y en las leyes aplicables, podría inhibir la participación de los ciudadanos en el apoyo de la misma, toda vez que al establecerse que sus nombres, distrito de residencia y vinculación política se publicitara, podría generar el que optara por brindar su apoyo”.

Finalmente, al no superar el examen de proporcionalidad en sentido estricto, se estimó que el requisito del domicilio es una medida que no cumple con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, por lo que se concluyó que con su establecimiento, el Instituto Electoral del estado de Querétaro vulneró el derecho humano del actor a ser votado como candidato independiente previsto en el numeral 35, fracción II, de la Constitución Federal; 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Bajo el mismo test de proporcionalidad (el cual tiene su sustento en el ámbito de libertades y derechos fundamentales que el Estado se encuentra obligado a garantizar a los gobernados, y su propósito consiste en evitar injerencias excesivas de aquél en el ámbito de

los derechos de la persona) realizado por esa Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sirvió para resolver el juicio ciudadano número SUP-JDC-151/2015, en la que el aspirante a candidato independiente a diputado federal Manuel Jesús Clouthier Carrillo solicitó la inaplicación del requisito que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral estableció en la convocatoria para aspirantes a candidatos independientes respecto a la obligación de capturar en el sistema electrónico los nombres y datos de cada uno de las personas que otorgarán su firma de apoyo ciudadano.

Así, y por unanimidad de votos, dicha Sala Superior concluyó que “el requisito plasmado en el acuerdo impugnado, consistente en la obligación del aspirante a candidato independiente de capturar los datos de todos y cada uno de los ciudadanos que lo respalden con su firma de apoyo a través del módulo de candidatos independientes del Sistema de Registro de Precandidatos y Candidatos impuesto por el Instituto Nacional Electoral, **deviene restrictivo de derechos humanos al ser una medida que no cumple con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad**, esto, porque los requisitos impuestos para el ejercicio del derecho en comento deben ser interpretados de manera restrictiva, en forma que se garantice la estricta observancia del principio pro-persona y la progresividad en la interpretación de las normas que regulan las. Candidaturas independientes”.

De la anterior sentencia, devino la Tesis III/2015; así también fue aprobada en la misma sesión pública de 25 de marzo de 2015, por unanimidad de votos, la tesis IV/2015 derivado del recurso de apelación y acumulados 5UP-RAP-203/2014 en la que se consideró por esa misma Sala Superior que resultaba excesivo por parte del Instituto Nacional Electoral publicitar el nombre de las personas que fueran a otorgar su apoyo ciudadano a aspirantes a candidatos independientes a diputados federales. A continuación se transcriben las mismas para su mejor ilustración:

Candidaturas independientes. Es desproporcional exigir a los aspirantes a una diputación la captura de los datos de los ciudadanos que los respalden en’ el sistema electrónico informático. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1° y 35, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3 y 25, inciso b), del

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1,23, párrafo 1, inciso b) y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que todo ciudadano tiene derecho de votar y ser elegido en elecciones periódicas y auténticas realizadas por sufragio universal; que las normas relativas a los requisitos para ejercer los derechos fundamentales deben interpretarse de manera progresiva y pro-persona, para ser acordes con la Constitución General y los tratados internacionales. En ese sentido, el requisito consistente en la obligación del aspirante a candidato independiente a diputado federal por el principio de mayoría relativa, de capturar los datos de los ciudadanos que lo respalden en el sistema electrónico informático emitido por la autoridad administrativa electoral, **no cumple con los criterios de idoneidad y necesidad**, dado que en el artículo 383, párrafo 1, inciso c), fracción VI, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se prevé como requisito para ser registrado en ese tipo de candidatura la presentación de la cédula de respaldo ciudadano. **Además, es irrazonable** porque requerir la transcripción y captura de esos datos a quien solicite su registro a una candidatura independiente, puede conllevar al error, pues no cuenta con los recursos humanos necesarios para poder cumplimentar el requisito en cuestión, ni recibe financiamiento de carácter público para la obtención del apoyo ciudadano.

Quinta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JOC-151/2015. Actor: Manuel Jesús Clouthier Carrillo. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.-21 de enero de 2015.-Unanimidad de votos.-Ponente: Manuel González Oropeza.-Secretario: Esteban Manuel Chapital Romo.

Candidaturas independientes. Es excesivo, innecesario y desproporcionado publicar la lista con datos personales de los ciudadanos que apoyen a un aspirante. De los artículos 1o., 6o., párrafo cuarto, apartado A, fracción II y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, párrafo segundo y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; quinto de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; 18 y 21 de la Ley Federal de

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; se advierte que el derecho a la privacidad supone la existencia de un ámbito reservado, personal y privado frente al conocimiento y actividad de los demás; y si bien este derecho no tiene un carácter absoluto, las limitaciones a su ejercicio habrán de estar debidamente justificadas, ser proporcionales y no arbitrarias. En ese sentido, **establecer la publicidad del nombre completo distrito electoral de residencia y opinión política de los ciudadanos que apoyen la postulación de alguna candidatura independiente resulta una medida excesiva, pues no contribuye a alcanzar ningún fin constitucional legítimo si podría inhibir la participación ciudadana**; a su vez, innecesaria, pues la verificación del respaldo que obtenga quien aspira a una candidatura independiente corresponde a la propia autoridad administrativa electoral, sin que sea necesaria la publicidad de los datos personales en comento; y desproporcionada, pues se genera una afectación al derecho a la privacidad de las personas que dan su apoyo, cuando éste no significa por sí mismo una promesa de voto, por lo que no se justifica la publicidad y subsecuente vinculación con el posible candidato independiente.

Quinta Época:

Recurso de apelación. SUP-RAP-203/2014 y acumulados. Recurrentes: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. 10 de diciembre de 2014. Unanimidad de seis votos. Ponente: José Alejandro Luna Ramos. Secretarios: Martha Fabiola King Tamayo, Ángel Eduardo Zarazúa Alvizar, Juan Carlos López Penagos y José Eduardo Vargas Aguilar.

Caso similar a los anteriores fue también el juicio ciudadano SUP-JDC-41/2013, cuando la autoridad electoral se excede en su facultad reglamentaria al momento de establecer requisitos inconstitucionales y que no fueron contemplados en la ley o reglamento de la materia, como fue el presente caso al solicitar a los ciudadanos interesados en ser aspirantes a candidatos independientes el deber presentar un escrito de intención 10 días antes del inicio del plazo de registro. Del precedente surgió la tesis VII1/2013 aprobada por unanimidad de seis votos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Po-

der Judicial de la Federación el pasado 8 de mayo de 2013. Se transcribe a continuación:

Candidaturas independientes. Es inconstitucional exigir escrito de intención para el registro (legislación de Zacatecas). De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 14, 16, 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 18, párrafo 1 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, se advierte que los ciudadanos tienen derecho a ser votados para todos los cargos de elección popular; que para ello pueden solicitar su registro de manera independiente, conforme a los requisitos, condiciones y términos que determine la ley, comunicándolo a la autoridad administrativa electoral, por lo menos diez días antes del inicio del plazo de registro. En ese contexto, resulta inconstitucional el artículo 13, párrafos 1 y 2 del Reglamento de Candidaturas Independientes del estado de Zacatecas, cuando exige como requisito para el registro de candidatos independientes, la presentación previa de un escrito de intención, **pues excede la facultad reglamentaria de e órgano electoral al prever un requisito no contemplado en la ley, lo cual se traduce en un restricción al derecho fundamental de ser votado.**

Quinta Época:

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-41/2013 y acumulados. Actores: Marco Antonio Torres Inguanzo y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas. Unanimidad de cinco votos. 7 de febrero de 2013. Ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretaria: Aurora Rojas Bonilla.

Regresando a 2013, en las elecciones locales del estado de Zacatecas, resulta fundamental atender la sentencia del juicio ciudadano comentado líneas atrás, el número **SUP-JDC-041/2013**, donde los actores solicitaron la inaplicación de la norma local que les obligaba a que cada firma de apoyo ciudadano viniera acompañada de una fe de hechos notarial y que la copia de las credenciales fueran cotejadas por un fedatario público, mismos requisitos que Sala Superior determino por unanimidad de votos como inconstitucionales al devenir como desproporcionados y de difícil cumplimiento.

Del anterior valioso precedente judicial electoral se desprendió la tesis VII/2015 aprobada por unanimidad de votos también el pasado 25 de marzo del año en curso:

Candidaturas independientes. La norma que exige acreditar el respaldo ciudadano a través de instrumentos notariales, es inconstitucional (legislación de Zacatecas). De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 10 y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; se colige que es derecho de los ciudadanos poder ser votados para todos los cargos de elección popular y solicitar su registro de manera independiente, cumpliendo con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. Sin embargo, el artículo 18, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, al establecer que la relación de apoyo ciudadano, conteniendo las firmas autógrafas de quienes respaldan una candidatura independiente, se haga constar mediante fe de hechos notarial, y que la copia de sus credenciales de elector sean cotejadas con su original por fedatario público, es inconstitucional, porque prevé requisitos que no son proporcionales, que impiden a los candidatos independientes contender en los procesos electorales en igualdad de condiciones respecto de los demás actores políticos dado su difícil cumplimiento, pues implica la movilización masiva de los ciudadanos que deben acudir ante el fedatario público a expresar dicho respaldo, con lo cual se obstaculiza el derecho de acceder a las candidaturas independientes y la participación ciudadana en la vida democrática del país.

Quinta Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JOC-41/2013 y acumulados.-Actores: Marco Antonio Torres Inguanzo y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral del estado de Zacatecas. Unanimidad de cinco votos. 7 de febrero de 2013.-Ponente: Pedro Esteban Penagos López. Secretaria: Aurora Rojas Bonilla.

Dichos precedentes reafirman la posición respecto a que las respectivas restricciones constitucionales y legales a los derechos de votar y ser votado solo deben ser con relación a condiciones de incapacidad evidente o condena criminal derivada de violaciones graves a la ley. Incluso, dichas restricciones sólo pueden ser impuestas por decisión expresa de un Tribunal o Corte competente. De ahí, que los requisitos que el legislador establezca en el desarrollo del derecho deben justificarse a plenitud con los principios electorales constitucionales, convencionales y democráticos previamente reconocidos y garantizados.

También resulta fundamental remitimos a la Comisión Europea para la Democracia, mejor conocida como la Comisión de Venecia. Su nacimiento se debió **“a la necesidad de prestar apoyo y asesoría a las nuevas democracias de Europa Central y del Este en el diseño de sus constituciones”**. Así, y a través del esfuerzo conjunto de distintas naciones europeas elaboraron **el Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo**. Dicho documento “busca extender las prerrogativas ciudadanas tratando que sus limitaciones sean mínimas”.

Por lo anterior, consideramos vital citar conceptos y directrices en cuanto al ejercicio del derecho humano político electoral a poder ser votado. Veamos.

2.3. Igualdad de oportunidades entre los partidos y los candidatos debería estar garantizada, y el Estado debería mostrarse imparcial con todos y aplicarles la misma ley de manera uniforme. La igualdad de oportunidades (estricta o proporcional) se aplica sobre todo al tiempo de antena en la radio o la televisión, a las subvenciones públicas y a otras formas de respaldo.

2.4. Igualdad y minorías nacionales. Conforme a los principios reconocidos en derecho internacional, el derecho electoral deberá garantizar la igualdad de las personas pertenecientes a minorías nacionales, lo que implica la prohibición de toda discriminación contra esas minorías.

Así también, resulta fundamental acudir al punto 1.3. del citado Código para lo relativo a la **presentación de candidaturas y el número de firmas** que el aspirante a candidato debe reunir.

1.3. Presentación de candidaturas.

I. La presentación de candidaturas individuales o de listas de candidatos puede estar condicionada a la recogida de un número mínimo de firmas.

II. La ley no debería exigir las firmas de más del 1 por ciento del electorado de la circunscripción en cuestión.

El fin del recabado de firmas es que el aspirante a candidato cuente con un número de ciudadanos que apoyen su aspiración, es decir, que pueda en un futuro contar con la posibilidad de ser candidato y así poder exponer su plataforma política, perfil, propuestas y compromisos ya durante la etapa de proselitismo electoral. El hecho de otorgar la firma de apoyo no se traduce en un compromiso futuro de sufragio, de ahí que el ciudadano debe tener todo el derecho de poder otorgar su firma de apoyo al número de aspirantes que él así lo desee, invariablemente si son a través de un partido político o de manera independiente. Debe privilegiarse la libertad política de las personas.

Así también, en cuanto al requisito de **territorialidad** debe entenderse que será hasta el momento de haber obtenido el registro propio como candidato independiente el momento electoral oportuno y posible para así poder recorrer la totalidad de la demarcación correspondiente, hacer proselitismo y darse a conocer. El hecho de exigir la mitad de las secciones, distritos o estados y el 1 por ciento de firmas cuando menos de estos, resulta irrazonable y desproporcionado. Los actuales requisitos respecto a esta condicionante no justifican en sí mismo el proteger un bien jurídico superior en virtud de que se coloca en un escenario adverso a una persona que aspira a ser candidato mediante la vía independiente y alguien que lo va realizar a través de un partido político. Si bien estas dos figuras provienen de sistemas distintos de participación electoral, no menos cierto es que deben ser reguladas en base a los derechos humanos fundamentales en los que la igualdad de oportunidades es la piedra angular del desarrollo de los mismos. El limitar a alguno de ellos con criterios excesivos e irrazonables no solo lesiona el acceso en condiciones de igualdad a las personas sino que va en detrimento de la consolidación de la democracia e instituciones en naciones como la mexicana que se encuentra apenas en ese camino que ha sido tan largo y arduo en las últimas décadas.

Pasando al tema de **género en las candidaturas independientes**, es vital mencionar el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, que cobra relevancia en el artículo 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los que se reconocen el principio de igualdad y no discriminación en los siguientes términos:

Artículo 1o.

...

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

Artículo 4o.

El varón y la mujer son iguales ante la ley.

...

Sobre el alcance de la igualdad y de no discriminación entre varón y mujer, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido diversos criterios, entre los que destaca la **Opinión Consultiva OC-4/84**, de diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, en la que se señaló que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incomparable toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio. Asimismo, sostuvo que no es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.

Al respecto, el Estado mexicano a través de su Poder Legislativo realizó reforma constitucional el pasado diez de febrero de 2014 en su artículo 41, base primera, segundo párrafo, con la finalidad de reconocer el principio de paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. De la simple lectura e interpretación de la norma constitucional se desprende que va dirigida a candidaturas vía partidos políticos,

no para candidaturas independientes. A la letra indica lo siguiente:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, **así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales**. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Recordemos que una postulación por la vía independiente solo puede ser por mayoría relativa y que cada fórmula tiene una plataforma-propuesta electoral única registrada en un distrito o entidad federativa en específico, de ahí que no pueda equipararse a la exigencia constitucional de paridad de género a la que sí están obligadas las candidaturas que registren los partidos políticos nacionales tanto para el sistema de mayoría relativa como para el de representación proporcional.

Sirve de apoyo en el ámbito local el precedente electoral resuelto por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al conocer a través de juicio ciudadano número **SG-JDC-10932/2015**, interpuesto por la fórmula de aspirantes a candidatos independientes a diputados federales por el distrito 05 en el estado de Sinaloa integrada por Manuel Jesús Clouthier Carrillo y María del Rocío Zazueta Osuna, propietario y suplente respectivamente, en la que acudieron a solicitar la inaplicación del artículo 14, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que textualmente indica lo siguiente:

Artículo 14.

1. ...

5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género.

La Sala Regional Guadalajara del TEPJF, por unanimidad de votos, sostuvo lo siguiente:

- Es un hecho inobjetable que la determinación de sujeción de los Estados Unidos Mexicanos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es una decisión ya consumada del Estado mexicano.

- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone la obligación de los Estados de garantizar los derechos políticos para el hombre y la mujer, en condiciones de igualdad, así como el derecho de ambos **para acceder, en términos equitativos**, a las funciones públicas.

- **La sola previsión de derechos no es suficiente para garantizar el acceso a las funciones públicas** en todos los planos gubernamentales en un esquema de igualdad entre las mujeres y los hombres, de ahí que para lograr esta igualdad sea necesario el establecimiento de mecanismos que la garanticen sustancialmente, tomando en cuenta el contexto histórico y las diferencias existentes entre el hombre y la mujer.

- En la sentencia dictada en el Caso de las Niñas Ye-an y Bosico versus República Dominicana, el tribunal interamericano se pronunció en el sentido de que los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente **deben adoptar las medidas positivas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas**.

- Haciendo una **interpretación conforme** este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que no trasgrede ni los instrumentos internacionales, en razón de que la conformación de la fórmula va encaminada a lograr una mayor representación de la mujer en aras de alcanzar la igualdad sustantiva, entre ambos sexos.

- Resulta viable interpretar que cuando una persona del género femenino pretenda ser registrada y participar como candidata independiente suplente a diputada federal, en la que el propietario de la fórmula se aun varón, debe ser procedente su registro ante la autoridad administrativa electoral respectiva,

puesto que como ya se dijo, **dicha interpretación beneficia las reglas de género y las acciones afirmativas**.

Sirvió de apoyo a esa sala regional respecto a las reglas de género, no discriminación mediante acciones afirmativas, la jurisprudencia número 43/2014, que se transcribe a continuación:

Acciones afirmativas. Tienen sustento en el principio constitucional y convencional de igualdad material. De la interpretación de los artículos 1o., párrafos primero y último, y 4o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes-, tales como mujeres, indígenas, discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que **las acciones afirmativas establecidas en favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional convencional en el principio de igualdad material**.

De lo anterior, la Sala Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivado de la interpretación conforme realizada al artículo 14, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los numerales 1o., 4o. y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la regla de género establecida en la ley general en “cita, no debe ser una limitante para que una fórmula integrada por hombre propietario y mujer suplente pueda obtener su registro como candidatos independientes por algún distrito federal electoral”.

En el tema de **financiamiento privado** para los candidatos independientes, el artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determina actualmente lo siguiente:

Artículo 399.

1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate.

Del anterior artículo se desprende la restricción dirigida a aquellos ciudadanos que hayan decidido ejercer su derecho humano de participación política en su vertiente a ser votado como candidato independiente respecto al ejercicio de una prerrogativa como lo es la relativa al financiamiento. Como es de sobra conocido, el financiamiento para una campaña electoral juega un papel esencial para satisfacer las necesidades básicas para desplegar el proselitismo del candidato y hacer llegar de diferentes maneras su plataforma electoral y compromisos a la ciudadanía a la que se está dirigiendo en el tiempo establecido por la ley de la - materia. Para lo anterior, el legislador ordinario debe garantizar que todos los candidatos, ya sean los postulados por partido político o de manera independiente, cuenten con igualdad de oportunidades y reales de ganar la elección, esto es, que como es en el tema del caso concreto, el tope de gastos de campaña sea el mismo para todos, de ahí que si como et Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado que una candidatura independiente no puede equipararse a un partido político, sí deben establecerse las medidas legislativas y reglamentarias que llagan posible al ciudadano que solicite su registro a un cargo de-elección popular, cuente con la oportunidad efectiva de poder competir en condiciones reales equitativas y democráticas contra los candidatos de partidos políticos.

Existe un valioso precedente derivado del recurso de reconsideración número **SUP-REC-193/2015**, en contra de la Sala Regional del Distrito Federal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación promovido por entonces candidato independiente a la jefatura de la delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal del pasado proceso electoral 2014-2015, Ame Sidney Aus Den Ruthen Haag. El tema central de la inconformidad que origino el juicio ciudadano **SDF-JDC-342-2015** mediante sentencia de 20 de mayo de 2015, consistió que el Instituto Local consideró que para las candidaturas independientes debía establecerse un límite de financiamiento privado inferior al público, y que existía un pronunciamiento expreso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el principio constitucional de preeminencia

de los recursos públicos aplica también para las campañas de los candidatos independientes.

Posteriormente el actor presento el citado recurso de reconsideración en la que medularmente hizo valer los siguientes agravios:

- 1) La sentencia reclamada es violatoria de los derechos a ser votado y a la legalidad, pues lejos de interpretar el marco normativo en torno a las candidaturas independientes conforme a estándares de derechos humanos, se adoptan precedentes que no reparan en cómo hacer de las candidaturas independientes opciones que tengan posibilidades reales de ganar una contienda electoral.
- 2) El tope impuesto a las y los candidatos independientes para el financiamiento privado les deja en una situación de desventaja frente a los partidos políticos, lo que a su vez se traduce en una imposibilidad de competir en términos reales o efectivos en los comicios.

Por lo anterior, y al momento de resolver el mencionado asunto, el Pleno de Sala Superior, indico en dicha sentencia que además del principio de igualdad de oportunidades establecido en el punto 2.3. del Código de buenas prácticas en materia electoral y lo establecido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte Interamericana ha sido contundente en cuanto al derecho humano de la oportunidad efectiva, como así se pronunció al resolver el caso López Mendoza vs Venezuela, en su numeral 108, que señala:

108. La Corte estima pertinente reiterar que **“el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo** y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, **los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”**. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos **tenga la oportunidad al para ejercerlos**. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos, está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.

Así, y debido a que toda la base constitucional del artículo 41 está claramente dirigida a la regulación del financiamiento público de los partidos políticos, en particular, el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, constituye una evidente limitación para los ciudadanos en cuanto a la posibilidad de obtener recursos de origen privado y así poder competir en igualdad de oportunidades frente a los candidatos postulados por partidos políticos. Por lo que por unanimidad de votos en sesión pública de resolución de 29 de mayo de 2015, sostuvo y ordeno lo siguiente:

a) Todo lo anterior conduce a esta Sala Superior a declarar que, de conformidad con una interpretación armónica de la Constitución, restrictiva del límite establecido en el artículo 41, base II, párrafo primero, y pro persona del artículo 35, fracción II en relación con las candidaturas independientes, el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado resulta aplicable única y exclusivamente a los partidos políticos.

b) En consecuencia, dicho tope debe interpretarse a la luz de lo establecido en los acuerdos previamente emitidos por el instituto local, sin que el financiamiento total pueda rebasar el tope de campaña determinado en el acuerdo ACU-05-15.

Derivado de este importante precedente respecto al financiamiento privado para candidatos independientes, surgen las siguientes tesis número LIII/2015 y XXI/2015 aprobadas por unanimidad por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los días 30 de mayo y 05 de agosto del año en curso.

Candidaturas independientes. Igualdad respecto al financiamiento público de los candidatos postulados, en relación con un partido político de nueva creación. De una interpretación sistemática y funcional del artículo 35, fracción II, en relación con el 116, fracción IV, inciso p), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que es derecho de los ciudadanos solicitar su registro como candidatos independientes a todos los cargos de elección popular, registro que se otorgará siempre y cuando cumplan los requisitos que la propia ley determine; por ello, una vez superada la eta-

pa de registro, esas candidaturas deberán registrarse por un marco normativo en relación con la obtención de recursos públicos que les permitan contender en igualdad de circunstancias respecto de sus similares postulados por algún partido político de nueva creación más allá de las diferencias evidentes o de las derivadas del texto constitucional, lo cual es acorde con la equidad que debe regir en materia de financiamiento.

Quinta Época:

Recurso de reconsideración. SUP-REC-193/2015. Recurrente: Ame Sidney Aus Den Ruthen Haag.- Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal.-29 de mayo de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa. Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-582/2015 y acumulado.- Actores: Partido Acción Nacional y otro.-Autoridad responsable: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.-3 de junio de 2015.-Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa. Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

Candidaturas independientes. No les es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, que corresponde a los partidos políticos. A la luz de una interpretación armónica de los artículos 35, fracción II, y 41, base II, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con base en una interpretación pro persona del derecho de las y los ciudadanos a ser votados a través de una candidatura independiente, resulta indubitable que a esta figura no le es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales. Esta conclusión se sustenta en tres premisas. La primera consiste en que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han sostenido que los partidos políticos y las y los candidatos independientes se encuentran en situaciones jurídicas distintas, no equiparables, de modo

que el marco normativo de los primeros no es aplicable a los segundos. Así, resulta inviable aplicar a las candidaturas independientes las limitaciones que, según se desprende de una interpretación literal, teleológica y originalista del artículo 41, base II, constitucional, fueron diseñadas exclusivamente para un esquema normativo e institucional de partidos políticos. La segunda se refiere a que el principio constitucional que se estudia contiene una limitación respecto al financiamiento privado, razón por la cual no puede ser aplicada por analogía para un supuesto para el cual no fue creado y que no es jurídicamente análogo. La tercera y última premisa, consiste en que la medida resulta desproporcionada para las y los candidatos independientes, puesto que al tener un financiamiento público significativamente inferior al de quienes contienden representando a un partido político, el hecho de que el financiamiento privado se vea topado por el público, conlleva una reducción significativa de sus posibilidades de competir en una elección. Al respecto, el derecho a ser votado, reconocido en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal debe interpretarse de conformidad con los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Conforme a estos preceptos, los derechos políticos deben entenderse también como oportunidades de contender y ganar una elección. Por ello, resulta parte del contenido constitucional del derecho a ser votado a través de una candidatura independiente, el que la participación en una campaña electoral se entienda como una oportunidad real y efectiva de tener éxito.

Quinta Época:

Recurso de reconsideración. SUP-REC-193/2015. Recurrente: Ame Sidney Aus Den Ruthen Haag. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal.-29 de mayo de 2015.-Unanimidad de votos.-Ponente: María del Carmen Alanis Figueroa.-Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

Con base en lo anteriormente enunciado y sostenido, resulta evidente que existen diversos valiosos precedentes y resoluciones del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación que evidencian que normas electorales vigentes que regulan las candidaturas independientes deben adecuarse a los criterios constitucionales, convencionales y democráticos del derecho humano de participación política de los ciudadanos mexicanos.

III. Fundamento legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 6, numeral 1, fracción I; y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los artículos 78, 97 y 102, numeral 2 del mismo ordenamiento referente a los requisitos y elementos para la presentación de iniciativas de diputadas y diputados:

Se somete a esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 35, fracción II, y artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversos artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

IV. Texto normativo propuesto

Primero. Se reforma el artículo 35, fracción II, y 41, base III, Apartado "A", primer párrafo, inciso a), inciso b), inciso c), inciso e) e inciso g), primer, segundo, tercero y cuarto párrafo, Apartado "B", inciso c), segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. ...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, **ya sea a través de la postulación por parte de un partido político o como candidato independiente**, teniendo las calidades que establezca la ley.

Artículo 41.

...

c)...

III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. **Los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes** tendrán derecho de acceso a prerrogativas **para la obtención del apoyo ciudadano** y para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado para sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, **aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes**, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y **de la etapa de obtención del apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes** hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas, **de la etapa de obtención de apoyo ciudadano para los aspirantes a candidatos independientes** y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes **genéricos de participación ciudadana y democracia, que deberá incluir la existencia del derecho de votar y ser votados sin necesidad de hacerlo a través de un partido político.**

b) Durante las precampañas de los partidos políticos y **la etapa de obtención del apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes, dispondrán de manera igualitaria** de un minuto por cada hora de transmisión cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley.

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos

y **de los candidatos independientes** al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado.

d)...

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos, **se distribuirá conforme a lo siguiente: el cincuenta** por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el cincuenta por ciento restante será dividido en partes iguales **entre todos los precandidatos y candidatos de partidos políticos y, en su caso, de los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes.**

f) ...

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas, **etapa de obtención del apoyo ciudadano para los aspirantes a candidatos independientes** y campañas electorales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total del asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos, **los precandidatos de partido político, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes** en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos, **de aspirantes a candidatos independientes, de candidatos independientes o de candidatos de partidos políticos** a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. ...

a)...

b)...

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos **y, en su caso, de los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes** se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refiere este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales **o para los aspirantes a candidatos independientes o para los candidatos independientes**, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera, **buscando siempre garantizar condiciones de equidad en la contienda.**

Segundo. Se reforman y derogan los artículos 14, numeral 5; artículo 159, numeral 2, numeral 4; artículo 160, numeral 1; artículo 165, numeral 1 y numeral 3; artículo 167, numeral 1, numeral 2, inciso a), numeral 4, numeral 5, numeral 6 y numeral 7; artículo 168, numeral 3 y 4; artículo 169 numeral 1; artículo 170, numeral 1 y numeral 2; artículo 173, numeral 3; artículo 176, numeral 1, numeral 2 y numeral 3; artículo 177, numeral 1; artículo 180, numeral 1 y numeral 2; artículo 182, numeral 1, inciso d); artículo 183, numeral

8; artículo 184, numeral 1, inciso a), artículo 232, numeral 1; artículo 367, artículo 371, numeral 1, numeral 2 y numeral 3; artículo 383, fracción VIII, numeral 2; artículo 385, inciso f) e inciso g); artículo 399, artículo 412 y artículo 432, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 14.

1. ...

5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género, **a menos que el propietario sea varón y su suplente del género femenino.**

Artículo 159.

1. ...

2. Los partidos políticos, precandidatos, **aspirantes a candidatos independientes, y candidatos a cargos de elección popular**, accederán a los tiempos de radio y televisión a través de los tiempos del Estado que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.

3. ...

4. Los partidos políticos, precandidatos, **aspirantes a candidatos independientes** y candidatos a cargos de elección popular, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Tampoco podrán contratar los dirigentes y afiliados a un partido político, o cualquier ciudadano, para su promoción personal con fines electorales. La violación a esta norma será sancionada en los términos dispuestos en el Libro Octavo de esta Ley.

Artículo 160.

1. El Instituto es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios del Instituto y a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de las prerrogativas y derechos que la Constitución y esta ley otorga a los partidos políticos, **a los**

precandidatos y candidatos de partidos políticos, a los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes.

Artículo 165.

1. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas **y del período de obtención del apoyo ciudadano para los aspirantes a candidatos independientes** y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. ...

3. Es obligación del Instituto mencionar en sus mensajes la etapa del proceso electoral que se está llevando a cabo, así como invitar a la sociedad a participar como funcionarios de casilla en caso de haber resultado insaculados.

Artículo 167.

1. Durante las precampañas, **el período de obtención del apoyo ciudadano para aspirantes a candidatos independientes** y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes y coaliciones, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: el **cincuenta** por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el **cincuenta** por ciento restante será dividido, en partes iguales **entre todos los precandidatos y candidatos de partidos políticos y, en su caso, de los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes.**

2. ...

a) A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión establecida en esta Ley, en el cincuenta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido. Del cincuenta por ciento proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones establecidos por el párrafo dos anterior. El con-

venio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de coalición.

3. ...

4. Tratándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del **cincuenta** por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.

5. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán en la distribución del cincuenta por ciento del tiempo a que refiere el párrafo 1 de este artículo.

6. Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes, las unidades de medida son: **treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.**

7. El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para -la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos **y, en su caso, a los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes.**

Artículo 168.

1. ...

2. ...

3. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos **y de los aspirantes a candidatos independientes** serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

4. Cada partido **y aspirante a candidato independiente** decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña o **aspiración**, de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal. Los partidos políticos **y as-**

pirantes a candidatos independientes deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.

Artículo 169.

1. Del tiempo total disponible a que se refiere el párrafo 1 del artículo 165 de esta Ley, durante las campañas electorales federales, el instituto destinará a los partidos políticos y **candidatos independientes** en conjunto, cuarenta y un minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

Artículo 170.

1. El tiempo a que se refiere el párrafo 1 del artículo anterior será distribuido entre los partidos políticos y **candidatos independientes**, según sea el caso, conforme a lo establecido en el artículo 167 de esta Ley.

2. Los mensajes de campaña de los partidos políticos y **candidatos independientes** serán transmitidos de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.

Artículo 173.

1. ...

2. ...

3. Para la distribución entre los partidos políticos, **aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes**, del tiempo establecido en el párrafo 1 de este artículo, convertido a número de mensajes, las autoridades electorales locales aplicarán, en lo conducente, las reglas establecidas en el artículo 167 de esta Ley.

Artículo 176.

1. Para su asignación entre los partidos políticos y **aspirantes a candidatos independientes**, durante el período de precampañas y **obtención del apoyo ciudadano**, del tiempo a que se refiere el artículo anterior, el Instituto pondrá a disposición de la autoridad electoral administrativa, en la entidad de que se trate, treinta minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.

2. Las autoridades antes señaladas asignarán entre los partidos políticos y, **en su caso, aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes**, el tiempo a que se refiere el párrafo anterior aplicando, en lo conducente, las reglas establecidas en el artículo 167 de esta Ley, conforme a los procedimientos que determine la legislación local aplicable.

3. Los mensajes de precampaña de los partidos políticos y **de los aspirantes a candidatos independientes** serán transmitidos de acuerdo a la pauta que apruebe a propuesta del Organismo Público Local competente, el Comité de Radio y Televisión.

Artículo 177.

1. Con motivo de las campañas electorales locales en las entidades federativas a que se refiere el artículo 175 anterior, el Instituto asignará como prerrogativa para los partidos políticos y **candidatos independientes**, a través de los Organismos Públicos Locales, cuarenta y un minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión; en caso de insuficiencia, la autoridad electoral podrá cubrir la misma del tiempo disponible que corresponda al Estado. El tiempo restante quedará a disposición del Instituto y deberá ser utilizado en invitar a la ciudadanía a informarse de los candidatos y acudir a votar el día de la jornada electoral.

Artículo 180.

1. En ningún caso el Instituto podrá autorizar a los partidos políticos, **aspirantes a candidatos independientes o candidatos independientes** tiempo o mensajes en radio y televisión en contravención de las reglas establecidas en este capítulo.

2. Los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión de los partidos políticos, **de los aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes** serán sufragados por estos con sus propios recursos.

Artículo 182.

1. ...

d) Los tiempos de que dispone el Instituto durante las campañas electorales en las horas de

mayor audiencia en radio y televisión, serán destinados **en forma igualitaria a todos los candidatos de partidos políticos y candidatos independientes.**

Artículo 183.

1. ...

8. Los concesionarios de televisión restringida que distribuyan señales radiodifundidas derivadas de la multiprogramación deberán incluir, sin alteración alguna, los mensajes de los partidos políticos, **aspirantes a candidatos independientes, candidatos independientes** y las autoridades electorales a que se refiere el presente capítulo en cada canal de programación que difundan, de conformidad con las disposiciones normativas en materia de telecomunicaciones.

Artículo 184.

1. Para asegurar a los partidos políticos, **aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes** la debida participación en la materia, se constituye el Comité de Radio y Televisión del Instituto, conforme a lo siguiente:

a) El Comité será responsable de conocer y aprobar las pautas de transmisión correspondientes a programas y mensajes de los partidos políticos, **aspirantes a candidatos independientes y candidatos independientes**, formuladas por la Dirección Ejecutiva competente, así como los demás asuntos que en la materia conciernen en forma directa a los propios partidos. El Consejo General podrá atraer a su competencia los asuntos en esta materia que por su importancia así lo requieran,

Artículo 232.

1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, **así como a los ciudadanos a través de las candidaturas independientes** en los términos de esta ley.

Artículo 367. El Consejo General emitirá **antes del 1 de noviembre del año previo a la elección** la Convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postu-

larse como Candidatos Independientes, señalando .los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, los topes de gastos que se pueden erogar y los formatos para ello. **Es obligación del Consejo General del Instituto dar amplia difusión de la convocatoria.**

Artículo 371.

1. **Para la candidatura de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1 por ciento de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.**

2. **Para fórmula de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2 por ciento de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.**

3. **Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección.**

Artículo 383.

1. Los ciudadanos que aspiren a participar como Candidatos Independientes a un cargo de elección popular deberán:

...

VII. Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:

1)

2) **No ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal o dirigente, de un partido político, conforme a lo establecido en esta ley.**

Artículo 385. Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

a)...

f) Se deroga.

g) Se deroga.

Artículo 399.

1. El financiamiento privado se constituye por las aportaciones que realicen el Candidato Independiente y sus simpatizantes, el cual, sumado al monto de financiamiento público obtenido, no podrá rebasar en ningún caso el tope de gasto para elección de que se trate.

Artículo 412.

1. El conjunto de Candidatos Independientes, según el tipo de elección, accederán a la radio y la televisión, **en forma igualitaria a los candidatos de partidos políticos**, en términos de lo dispuesto en la Constitución.

Artículo 432.

1. ...

2. Se destinará un recuadro para cada Candidato Independiente o fórmula de Candidatos Independientes, con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquéllos que se destinen en la boleta a los partidos o coaliciones que participen. El orden en que serán colocados será derivado del sorteo que realice la autoridad electoral correspondiente.

V. Transitorio.

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

Notas

1 CIDH. Caso Castañeda Gutman versus Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 6 de agosto de 2008, numeral 204.

2 Corte IDH. Caso Gelman versus Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011.

3 Recurso de Reconsideración número SUP-REC-193/2015 resuelto por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sesión pública de resolución de fecha 29 de mayo de 2015.

4 Disponible en línea para su consulta en la siguiente liga:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec127_esp.pdf

5 Sentencia del juicio ciudadano número SM.JDC.481/2013, Juan Manuel Hernández Rea versus Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del estado de Zacatecas resuelto por Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

6 Sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-1137/2013 y acumulado, Manuel Jesús Clouthier Carrillo versus Congreso de la Unión, resuelto por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 12 de febrero de 2014.

7 SUP-OP-3/2014, Páginas 40 a 43 Consultable en <https://www.scjn.gob.mx/PLENO/OPTEPJFDocs/22-2014:PDF>." Lo anterior, porque esta Sala Superior ha sostenido que ese requisito es excesivo e injustificado, ya que la copia simple de la credencial para votar con fotografía no constituye, por sí misma, una prueba apta para obtener un fin legítimo, como pudiera ser determinar la veracidad de los datos asentados en los formatos de respaldo a las candidaturas independientes. Ello porque su sola exhibición no acredita la coincidencia de los datos recabados con lo asentado en el listado nominal, ya que podrían tratarse de credenciales no actualizadas, credenciales con datos erróneos o apócrifos, para lo que se requiere una confrontación con la información y datos de los ciudadanos resguardados en el Registro Federal de Electores. Aunado a que la medida adoptada por el legislador federal no es el más favorable al derecho humano de ser votado, entre otras alternativas posibles. Ello, porque el Instituto Nacional Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, es la autoridad encargada de formar, revisar y actualizar anualmente el padrón electoral. Por tanto, si el Instituto Nacional Electoral, a través de sus respectivas direcciones ejecutivas, es el encargado, por un lado, de elaborar y actualizar el padrón electoral, credenciales de elector y listas nominales, con los datos que le proporcionan los propios ciudadanos, los cuales quedan bajo su resguardo, y por otro, de resolver acerca de las solicitudes de registro de candidatos independientes, para lo cual, debe revisar que se cumplan con los requisitos atinentes, y verificar que se hubiesen

reunido el porcentaje de apoyo ciudadano, cuenta con elementos y mecanismos menos lesivos, para confirmar la identidad y los datos de los ciudadanos que suscriban las cédulas de apoyo ciudadano, y estar en condiciones de determinar la procedencia o no de su registro.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 22 de septiembre de 2015.

Diputado Manuel Jesús Clouthier Carrillo (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/>