

CONTENIDO

Iniciativas

- 2** Que adiciona los artículos 390 del Código Penal Federal y 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, a cargo de la diputada Melissa Estefanía Vargas Camacho, del Grupo Parlamentario del PRI
- 11** Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Aeropuertos, para establecer un sistema de gestión de calidad y seguridad en los servicios complementarios, a cargo de la diputada Guadalupe Alcántara Rojas, del Grupo Parlamentario del PRI
- 19** Que reforma y adiciona el artículo 39 de la Ley Agraria, suscrita por los diputados Sayonara Vargas Rodríguez y Rodrigo Fuentes Ávila, del Grupo Parlamentario del PRI
- 21** Que reforma y adiciona el artículo 261 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, suscrita por los diputados Sayonara Vargas Rodríguez y Rodrigo Fuentes Ávila, del Grupo Parlamentario del PRI

Anexo II-3

Martes 16 de abril

Iniciativas

QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 390 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y 20. DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, A CARGO DE LA DIPUTADA MELISSA ESTEFANÍA VARGAS CAMACHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, Melissa Estefanía Vargas Camacho, diputada a la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 390 del Código Penal Federal y se adiciona la fracción XI al artículo 20 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En el Código Penal Federal se reconoce al delito de extorsión de la siguiente manera:

“Capítulo III Bis

Artículo 390. Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa”.

Esto quiere decir que el obligar a una persona a cubrir una cuota con amenazas es extorsión, y esto es lo que se conoce como cobro de piso.

El derecho de piso ocurre cuando los delincuentes o grupos criminales se presentan a negocios para exigir a los dueños del lugar que paguen cierta cantidad de dinero cada cierto tiempo a cambio de protección tanto para la persona dueña que está siendo extorsionada como para el establecimiento.

El cobro de piso es entonces una oferta de protección ante una amenaza de dañar un negocio o a la persona

dueña; en esta modalidad, quien extorsiona es tanto *el protector* como *el delincuente* que puede ejercer violencia si la cuota de cobro no es pagada.

El cobro de piso entonces se caracteriza por establecer una relación de intercambio desigual entre una víctima y un perpetrador, pues la persona extorsionadora recibe una cuota a cambio de proteger a la víctima y esta protección es impuesta.

La extorsión ocurre una sola vez: una persona engaña o amenaza a otra para que esta, la víctima, pague una cantidad y la persona afectada no recibe nada a cambio. Incluso, un extorsionador puede tener poca capacidad de cumplir con una amenaza, pero usa el contexto violento a su favor, este es el caso de la extorsión telefónica, por ejemplo.

En tanto, en los casos de cobro de piso, la víctima y el perpetrador tienen una relación tributaria continua: el delincuente cobra cada semana o cada mes una cuota y hace visitas a su *cliente* para cobrar; a veces las reglas cambian y la cuota sube o su periodicidad se acorta, entre otras cosas.

La extorsión y el cobro de piso son delitos que implican una oferta de protección que inquieta, pues la misma persona —el extorsionador— encarna la amenaza y la fuente de protección, ya sea contra su violencia o la de otros actores: “Si me pagas, ni yo, ni nadie daña tu negocio”. A diferencia de los delitos predatorios —como el robo—, en los que el victimario obtiene una ganancia sin dar nada a cambio, en la extorsión y el cobro de piso víctima y perpetrador establecen una suerte de intercambio, dinero por protección, aunque se trate de un acuerdo no deseado para las víctimas. Esto es particularmente visible en el cobro de piso, que entraña además una relación continua, dinámica y de largo plazo entre víctima y victimario. Así, el segundo acude regularmente a recuperar su *cuota*, y se asegura de que nadie dañe el negocio del primero. La extorsión, en cambio, tiene un carácter episódico: ocurre una vez o de manera discontinua.

En cualquier caso, la extorsión y el cobro de piso son delitos que afectan principalmente (aunque no exclusivamente) a empresarios y comerciantes. Dada su posición en las cadenas de valor, estos actores tienen lo que un extorsionador busca: pueden generar rentas mayores (en comparación con un asalariado), y re-

quieren protección para la continuidad de su negocio. Debido a que el Estado y sus agentes no proveen adecuadamente este bien público (porque así debería de considerarse), empresarios y comerciantes quedan expuestos a otros oferentes de protección, incluidos los criminales.

Por ello, conviene que cualquier propuesta de solución se plantee a partir de las dinámicas de este sector y de las particularidades del delito.

A pesar de que se trata de un delito recurrente, especialmente en ciertas zonas de México, no sabemos con certeza cuántos casos ocurren y en dónde, pues se tratan como secretos a voces, rumores que se comparten con la familia o entre vecinos y colegas del sector, pero casi nunca llegan formalmente a oídos de la autoridad.

Dada la falta de confianza en las autoridades públicas y la capacidad de los grupos criminales de hacer realidad sus amenazas, la extorsión es uno de los delitos con mayor cifra negra en el país.

La falta de registros, además, se convierte en una puerta de salida muy utilizada por las autoridades, las cuales arguyen que “no es un problema grave, de acuerdo con las cifras”, “el delito va a la baja, según las estadísticas” o “no podemos hacer nada, porque la gente no denuncia”. Más aún, la inacción de los gobiernos y la ausencia de esta problemática en la agenda de algunos representantes gubernamentales no resultan costosas políticamente, porque sólo unos cuantos casos tienen eco en la conversación pública. En ese sentido, la extorsión y el cobro de piso son delitos invisibles o, más precisamente, invisibilizados.

Desde luego, ante este panorama, la promoción de la denuncia figuraría como la reacción obvia, pues con ella se disminuiría la cifra negra y se mejorarían, en el camino, los registros de cómo, cuándo, dónde y qué tan frecuentemente ocurren estos delitos. De esta forma estaríamos en mejor posición para comprometer a la autoridad a asumir este problema en toda su magnitud y, en última instancia, a detonar procesos de procuración e impartición de justicia.

No obstante, tratándose de extorsión y cobro de piso, querer inducir la denuncia por parte de las víctimas siempre ha sido un camino que debe explorarse con

cuidado, y más en los últimos años, trabajar codo a codo con la autoridad se ha tornado difícil, pues parece poco dispuesta a ocuparse del problema.

Y todavía más, las propias víctimas refirieron que ciertos intentos de denuncia no sólo no provocaron acción alguna por parte de la autoridad, sino que también devinieron en amenazas más violentas por parte de los extorsionadores, los cuales se suelen enterar con facilidad de quién acude a las fiscalías y para qué.

Por otro lado, las limitadas capacidades de investigación por parte de las policías locales hacen que la mayor parte del trabajo de construir un caso jurídicamente sólido recaiga sobre la espalda de la propia víctima, que bastante tiene con las recurrentes visitas del extorsionador.

La denuncia sólo tiene sentido en estos casos si logra activar una protección más fuerte y eficaz, capaz de inhibir las exigencias del extorsionador y el cumplimiento de sus amenazas. En suma, mientras las instituciones de seguridad y justicia no tengan la capacidad y probidad necesarias, fomentar la denuncia de estos delitos debe hacerse con precaución y con un acompañamiento responsable.

Y es que para lograr la imposición del cobro de piso es indispensable la construcción de un ambiente violento que estimule la necesidad de protección: mientras mayor reputación de violencia y capacidad de generarla se atribuya a los perpetradores, más probable es que sus víctimas paguen. Esto puede ser el origen de un ciclo interminable de violencias, cada vez más graves. El ambiente violento genera necesidad de protección; se abre una ventana en la que los actores criminales “ofrecen” sus servicios; éstos, a su vez, usan la violencia para garantizar el apego al acuerdo y “sancionar” a quienes no lo respetan.

Por eso decimos que la extorsión y el cobro de piso, que nacen y se desarrollan a partir del silencio impuesto a sus víctimas, suelen crecer rápidamente en una serie de prácticas violentas ahí sí muy visibles como las agresiones físicas, *levantones*, incendios o incluso homicidios, destinados a disciplinar a la población y volverla cautiva de la protección inquietante.

En este contexto, resulta fundamental la presencia de la autoridad y el rol que juega en el ejercicio —o *no*

ejercicio— de la voluntad, fuerza y justicia formal. En ciertos casos, denuncian que agentes públicos pueden estar involucrados o hacer caso omiso al delito, en diferentes variantes de corrupción, colusión, falta de atención o incapacidad de protección.

Por ende, aceptar el acuerdo de extorsión-protección es resultado del miedo y de la desconfianza que las autoridades inspiran. Si a través de la denuncia las víctimas tuvieran acceso a protección confiable y eficaz, entonces sería factible no pagar.

Por otra parte, la protección del Estado, que debería alcanzar a cualquier ciudadano, funciona en cierta medida como un *servicio personalizado*. Es decir, las personas que cuentan con suficiente capital social y/o económico logran un acceso directo a los funcionarios de más alto nivel, lo que transforma un servicio público en atención privada. Los que no gozan de estos contactos, no logran acceder a las autoridades.

Por ende, cuando las autoridades y la sociedad civil afirman que lo más importante ante la extorsión es promover la denuncia, apuntan sólo a un componente de la ecuación, la cual quedará irremediadamente incompleta a menos que el reporte detone una acción gubernamental rápida y confiable, seguida por una oferta de protección capaz de desactivar la criminal y, desde luego, susceptible de ser acompañada por una investigación judicial.

De lo contrario, denunciar puede ser contraproducente, inútil o peligroso. El cobro de piso es un delito que entraña una relación de largo plazo y una denuncia puede provocar que el extorsionador incremente el nivel de violencia para imponer su protección. Esto es: el criminal, el único proveedor real de protección, puede tomar represalias contra su *protegido*, pues osó denunciar.

La denuncia sólo es parte de la solución si cumple con dos condiciones. Primero, tiene que detonar, inmediatamente, una oferta alternativa de protección que le permita a la víctima prescindir de la oferta ‘original’, la criminal. Es decir, si la policía tiene capacidad para brindar protección ante la extorsión y otras amenazas, la denuncia se convierte en la demanda de una “protección que alivia”.

Segundo, la denuncia tiene que desencadenar una investigación y eventualmente un proceso judicial que

garantice la reparación del daño para la víctima y la neutralización de estos actores violentos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2022, considerando sólo los casos de extorsión que tienen una carpeta de investigación (es decir, 2.6 por ciento), sabemos que en 60 por ciento de los casos no ha pasado nada; en 26 por ciento, la investigación está en trámite; 0.3 por ciento recuperó sus bienes y sólo en 1 por ciento hubo reparación del daño.

En pocas palabras, mientras las fiscalías no asuman su rol, de nada sirve que la población tome el riesgo de denunciar.

En la extorsión, el perpetrador puede ser un actor solitario, con poca capacidad de materializar su amenaza, que usa la reputación de un contexto violento a su favor, aunque también puede tratarse de un grupo estructurado, que puede escalar el nivel de violencia.

Ahora bien, aunque sean interacciones episódicas, no deben minimizarse arguyendo que víctima y victimario no llegan a encontrarse, pues estas interacciones igual entrañan la imposición de un intercambio renta-protección, implicando una dosis de coerción.

En contraste, en el cobro de piso, víctima y victimario establecen una relación tributaria sostenida en el largo plazo. Cada semana o cada mes el actor violento visita a su *cliente*, refrenda o ajusta su acuerdo y recupera sus ganancias. Como en toda relación de largo plazo, las reglas del juego pueden cambiar, aunque sean generalmente impuestas por el extorsionador: éste puede exigir una mayor cuota, puede decidir hacer uso de la fuerza o extender su *oferta* de protección a nuevas actividades.

En el cobro de piso, generalmente, el perpetrador pertenece a un grupo más organizado, capaz de sostener una presión de mediano o largo plazo, con al menos un responsable de contactar a la víctima y cobrar periódicamente la renta *pactada*. Su capacidad de violencia suele ser mayor, al menos en apariencia, pues debe asegurarse que cada vez que regresa, su víctima lo espere con *la cuota* y no con un oficial de policía.

La gestión de esta protección que inquieta es compleja para la víctima. Una alternativa es negarse a pagar y correr el riesgo de que la amenaza se haga realidad. En

un contexto de alta violencia e incertidumbre, es un escenario que pocos querrían probar. Otra opción es cerrar el negocio, desplazarse o volverse empleado. Esta alternativa pueden tomarla negocios de cierto tamaño y giro, especialmente aquellos que están en condiciones de trasladar su empresa de un lugar a otro, a pesar de que esta “mudanza” sea impuesta. Desde luego, el perpetrador podría perseguir a su víctima a donde vaya para cumplir su amenaza. Sin embargo, resultaría costoso, en especial porque tendría que ejercer violencia en un territorio en el que no necesariamente cuenta con las condiciones para hacerlo, como por ejemplo apoyos de redes locales de delincuencia o de autoridades públicas.

La otra opción es pagar regularmente, tratando de evitar que un día, de la oferta de protección sólo quede la violencia. El cobro de piso es entonces un “impuesto criminal”.

Es posible anticipar algunas implicaciones al momento de documentar y atender la extorsión y el cobro de piso. Primero, en el caso de la extorsión, las víctimas que comparten su experiencia lo estarán haciendo desde un caso ya sucedido; por tanto, pueden tener incentivos para decir que no cedieron ante la petición de dinero, dado que es socialmente apreciado ser lo bastante audaz como para no “caer en la trampa”.

Por otra parte, es probable que, a manera de autocuidado, el comerciante afirme, frente a encuestadores o investigadores, que en su negocio no hay condiciones financieras para asumir una extorsión.

El cobro de piso, por su parte, suele quedar oscurecido en encuestas de victimización y mediciones de incidencia delictiva.

Para las víctimas, puede anticiparse que es mínimo (incluso nulo) el incentivo para reconocer que sostienen un vínculo cotidiano con su predador, aunque sea involuntario. Estamos frente a un escenario donde las víctimas suelen vivir su calvario en solitario, pues compartir lo que ocurre es correr un alto riesgo. Este delito invisible, entonces, tiene que documentarse y medirse con herramientas distintas, creativas, pero no por ello menos rigurosas.

Finalmente, esta relación de largo plazo no puede atenderse sólo con medidas punitivas: encarcelar a un

extorsionador/predador no necesariamente significa neutralizar la amenaza que ronda a los empresarios. En todo caso, la clave está en convertir a las agencias del Estado en un proveedor de protección eficaz, frente a los otros empresarios de la violencia y proveedores de protección.

Esta discusión es apenas el preámbulo de una agenda de trabajo que, al distinguir con más detalle los matices y rasgos específicos de estas conductas, permita diseñar acciones públicas eficaces. Esto será posible únicamente a través de la documentación, local, amplia y paciente, de las dinámicas que afectan a comerciantes y empresarios en todo el país.

Media Group, una empresa de telecomunicaciones sufrió un atentado en varias de sus instalaciones en distintas localidades de Michoacán –Apatzingán, Uruapan, Múgica, La Huacana y Gabriel Zamora– por no llegar a un acuerdo por el pago de un cobro de piso. Lo más grave del asunto es que, de acuerdo con la información dada a conocer públicamente, los criminales además del pago, exigían ser socios de la empresa proveedora de internet, radio, televisión y telefonía celular... ¿Qué significa esto? Que no sólo el dinero bastó, sino el intento de controlar el manejo de la administración de la empresa. Hasta el momento no se tiene información sobre los perpetradores y la denuncia por parte del grupo, ante la Fiscalía General de la República.

Ante este hecho, la pregunta sobre el alcance de los grupos criminales y su capacidad para controlar, imponer, someter y amedrentar a empresas micro, pequeñas medianas y en menor medida grandes es un tema delicado, sin que hasta el momento se hayan tomado cartas en el asunto por parte de las autoridades de los tres niveles de gobierno para hacerle frente.

Si tomamos la información de la Envepe 2023, tan sólo en 2023, el delito de cobro de piso y distintas formas de extorsión, ocupó el tercer lugar de recurrencia a nivel nacional y se presentó en al menos 23 estados del país, esto considerando que dicho conteo se basa en denuncias presentadas ante ministerios públicos y contabilizadas en carpetas de investigación.

En este sentido, el delito de cobro de piso crece en la mayoría de las ciudades controlando todo a su paso, desde negocios ambulantes, hasta empresas construc-

toras, mineras, sector hotelero, restaurantero, cadenas de tiendas de conveniencia, misceláneas, mercados y todo tipo de rubros, y sus cobros van desde los 50 hasta los 250 mil pesos, semanales, quincenales o mensuales dependiendo el giro comercial.

Si partimos del supuesto de que aproximadamente 93 por ciento de las denuncias de extorsión de conformidad a la misma encuesta no se denuncian por miedo a represalias, el cobro de piso, la inseguridad y las extorsiones, son hoy por hoy una bolsa sin fondo para grupos criminales, que les permite incursionar en sectores económicos, que para muchos incluso pueden ser más redituables que el de las drogas, y lo mejor de todo, es que no tienen que invertir ni un solo centavo.

Para tener una idea de la gravedad del asunto, tanto sólo entre 2020 y 2022, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercios, Servicios y Turismo (Concanaco) dio a conocer que, de sus 750 mil empresas afiliadas, al menos 35 mil salieron del mercado debido a la inseguridad, bloqueos en carreteras y la criminalidad provocando pérdidas por aproximadamente 277 mil millones de pesos.

Ahora bien, si pensamos cómo estos delitos afectan a las localidades, podemos tomar el caso de los artesanos de Taxco, que el año pasado, denunciaron que los grupos criminales les cobraban 408 pesos semanales y hasta tres mil mensuales, para poder poner sus puestos de artesanías en el centro sin que nadie los detuviera. Si se toma en cuenta que aproximadamente se habla de 3 mil puestos, las ganancias mensuales para el crimen pudieran ascender a más de millón de pesos por semana.

Así, podemos a su vez considerar otros casos donde las extorsiones y cobros de piso son muy redituables, como por ejemplo el cobro a las bases de taxistas en la zona sur de Tamaulipas, que pueden ir desde 400 hasta 600 pesos semanales dependiendo la base, si consideramos que existen aproximadamente 10 mil taxis, las ganancias no son nada despreciables. Los casos desgraciadamente son infinitos.

Se le ha dado poca atención al cobro de piso y a las extorsiones, sin querer reconocer que es un delito que como un cáncer lacera poco a poco o intempestivamente todo el organismo, sin que hasta ahora se le haga un verdadero frente común y se le dé la importancia que

requiere. La extorsión y el derecho de piso van de la mano de la confianza de las inversiones y el desarrollo económico de una localidad, región, o estado. Sin garantías de desarrollo económico, el destino de una localidad, o región puede ponerse en riesgo y ceder terreno a las lógicas delictivas que son las únicas beneficiadas.

El cobro de piso de los grupos delincuenciales en este país se volvió asfixiante, intolerable y fuera del alcance de las autoridades, al grado de que ya no sólo tiene como rehén a los propios criminales rivales, los sectores productivos formales y al comercio informal, sino a comunidades y entidades federativas enteras, cuyos habitantes conviven cercanamente con el fenómeno que lo controla todo, desde el precio de los productos de la canasta básica y los servicios, hasta la determinación del crimen organizado de designar a proveedores “autorizados”.

Así se desprende de casos documentados como en el estado de Michoacán, donde frecuentemente la actividad criminal determina, a través de la extorsión, el precio del limón y el aguacate; en Sonora y parte de Baja California, el control de la pesca y la distribución de productos del mar; en Guerrero, el precio del kilogramo de tortilla; en el mismo Guerrero y Estado de México, el abasto y valor del kilo de pollo; en Jalisco, el negocio del ganado bovino de exportación; así como en esos estados junto a Zacatecas, Tlaxcala y Puebla, los precios y suministro de diversos alimentos.

El presidente nacional de la Confederación Patronal Mexicana (Coparmex), José Medina Mora, lo reitera en cada oportunidad que puede expresarse; desde el año pasado solicita auxilio a las autoridades para que atiendan este problema.

Una encuesta a las empresas socias de Coparmex, en donde sale que una de cada dos empresas ha sido víctima de un delito en los últimos 12 meses. Se les preguntó qué delitos. “En primera instancia, el robo de mercancía; segunda instancia, el robo de vehículos; tercera, la extorsión, que incluye el cobro de piso, empatado con el delito cibernético. Esto es algo que está creciendo; hace un año el delito cibernético no figuraba en los tres primeros lugares”.

La propia secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, Rosa Icela Rodríguez, reconoce el fenómeno,

pues si bien a menudo presume los indicadores delictivos a la baja, que conviene al Gobierno federal, durante 2023 acepta que no hay resultados óptimos en este tema: “Efectivamente ha habido detenciones importantes respecto de la extorsión y el cobro de piso en algunos lugares, en algunas zonas del país. Los reportes que aquí se han dado en relación con la extorsión es que este delito ha ido al alza. En ningún momento nosotros hemos informado que este delito ha sufrido un decremento. Digamos que es de los dos o tres delitos en los que no se han tenido los resultados que estamos buscando”.

La mayoría de los productores de limón de Apatzingán y Buenavista suspendieron el corte y la venta del cítrico algunos días del año pasado, luego de que el crimen organizado anunció que el cobro de piso se incrementó de 20 centavos a un peso por kilo; tan sólo estos dos municipios cultivan más de 42 mil hectáreas.

La extorsión en su modalidad de venta de protección (cobro de derecho de piso) es la piedra angular del crimen organizado de la época actual, advierte el antropólogo e historiador chileno, Claudio Lomnitz, porque esa protección no sólo cobija al narcotráfico, sino toda la economía informal e ilegal. Por ello, la delincuencia busca el control de las policías, y se necesita que exista la inseguridad para que la sociedad advierta que sus miembros no pueden protegerse solos, y entonces valga la pena pagar por la protección o por el menor de los daños.

El director de la empresa de consultoría Lantia Intelligence, Eduardo Guerrero Gutiérrez, en su visita a Tijuana, apuntó que, con excepción de Yucatán y Campeche, y quizá algunas entidades con menor intensidad en el fenómeno, como son Aguascalientes y Querétaro, en el país se vive una “epidemia” de extorsión física o cobro de piso, que se ha sumado a otras actividades del crimen organizado, como el huachicol, el tráfico y trata de personas, además del tráfico de drogas. Además, a través de ataques cibernéticos, hay bloqueo de información de las empresas, robo de claves y de recursos financieros. Por la información se pide el pago de un “rescate”.

Baja California no es ajeno al fenómeno criminal. En Mexicali y el Valle, desde hace tiempo se cobra derecho de piso en pequeños comercios y bares, en colonias como La Puerta, hechos atribuidos al grupo cri-

minal de Los Rusos, afín al Cártel de Sinaloa. En Playas de Rosarito, las quejas de esta práctica ilícita provienen de colonias como Aztlán y Colinas de Aragón. En Tijuana, esta modalidad de extorsión es común en Ampliación Guaycura, Maclovio Rojas, Anexa Sánchez Taboada y Valle de San Pedro, así como en infinidad de mercados sobre ruedas. Y en Ensenada, los comerciantes del Mercado Negro de mariscos también han tenido de “cooperar” con los delincuentes. Sin embargo, las autoridades estatales niegan que esto ocurra.

Por su parte, en Baja California Sur, en La Paz, las víctimas de estos delitos son principalmente empresarios restauranteros y salones de belleza. También los negocios con venta de alcohol, a quienes los grupos criminales les imponen restricciones de horario. Los bravucones son o se hacen pasar por miembros de alguna célula de los cárteles dominantes, quienes aseguran “controlar la plaza y a las policías”. De forma similar se reporta el cobro de piso en las comunidades pesqueras de Comondú, y en las zonas turística y central de Los Cabos.

El investigador académico Claudio Lomnitz, profesor en la Universidad de Columbia, estima que la sensación de peligro del fenómeno de la venta de protección puede ser creada directamente por una organización criminal, pero puede también ser provocada por la policía, tomando como rehén a la economía de determinado lugar, situación que no ocurría con anterioridad cuando los narcotraficantes se dedicaban exclusivamente al cultivo, compra y trasiego de droga de sur a norte.

Lomnitz señala que “mucho de la economía ilícita se basa justamente en los negocios que pueden traer el control territorial; es decir, la economía de las drogas. Al principio, necesitaba controles territoriales relativamente restringidos; es decir, se necesitaba controlar la zona productora, por ejemplo, la zona productora de amapola, la zona productora de marihuana. Quizá algunos puntos clave, ¿no?, como, por ejemplo, que si alguna aduana o una cosa así; pero no necesitabas controlar pueblos, regiones o estados de la República, es decir, carreteras enteras. No era necesario”.

“Eso se va desarrollando, según va agarrando más y más fuerza la economía ilícita, que necesita más y más dinero, pero también más y más conflicto, y más competencia al interior de la economía ilícita. Entonces,

empezamos a ver esas guerras que todos conocemos y hemos padecido de una manera o de otra, que se vuelven guerras de control, no sólo de espacios, por ejemplo, de menudeo de drogas, como lo hay, por ejemplo, en los barrios de Estados Unidos de América (EUA). En barrios de casi cualquier ciudad norteamericana, hay zonas de la ciudad en que hay una guerra cruenta, digamos, por controlar la esquina tal, o sea, territorios específicos de puntos de venta”, desataca el antropólogo.

El autor del libro *El Tejido social rasgado* distingue al delincuente que incide en la extorsión y el cobro de derecho de piso: “De hecho, el término que se usaba antes, que todavía se usa bastante, como narco, entre comillas, no describe ya –como sí lo describía en los años ochenta y noventa– exactamente lo que hace la gente que está dedicada a eso. Antes eran narcos. Hoy, pues pueden o no ser narcos; pueden ser narcos, pero están dedicados al negocio del control territorial”.

La extorsión en su modalidad de venta de protección (cobro de derecho de piso) es la piedra angular del crimen organizado de la época actual, advierte el antropólogo e historiador chileno, Claudio Lomnitz, porque esa protección no sólo cobija al narcotráfico, sino toda la economía informal e ilegal.

“Eso afecta mucho a la economía informal porque la economía informal necesita ocupar un espacio, ¿no? Son vendedores, son ambulantes; es decir, ocupan la calle, entonces son especialmente vulnerables. Obviamente también el sector formal es vulnerable y tenemos, incluso, ejemplos de grandes compañías o corporaciones internacionales que a veces terminan pagando protección a tal o cual grupo del crimen organizado. Entonces, no es sólo el ramo informal el que está, digamos, bregando con esto; pero es tal vez, muy especialmente la economía informal la que esta, digamos, expuesta a la extorsión o a la negociación cotidiana ¿Por qué? Porque además se trata del uso de la violencia para controlar el territorio. Son expertos en la violencia”, concluye el experto.

En 2013 un empresario y ganadero salió de Saucillo, Chihuahua, junto con su familia para escapar de la violencia que azotaba a la entidad norteña, y que ya había cobrado la vida de algunos de sus familiares. El desplazamiento de Víctor Manuel Ponce Ríos, de 57 años

de edad, con su esposa e hijos, tuvo un peregrinar por diversas regiones del país, hasta que consiguió asentarse en el norte de Jalisco, en el municipio de Huejúcar, donde montó una tienda de abarrotes y una carnicería, basado en su experiencia en la producción y el comercio de productos agropecuarios.

Huir de las amenazas, la extorsión y el cobro de piso no le fue suficiente a la familia Ponce Reyes, ya que diez años después el destino de la violencia les volvió a alcanzar; pero ahora en Jalisco y sus límites con Zacatecas, donde los cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación se disputan no sólo el territorio por cuestiones de narcotráfico, sino también el control de la economía. Víctor Manuel y su trabajador Luis Fernando García fueron privados de la libertad el 25 de mayo de este año, en su centro de acopio de ganado en el libramiento carretero Huejúcar-Monte Escobedo por sujetos armados.

La señora Argelia Reyes, esposa de Víctor, denunció los hechos ante la Fiscalía de Jalisco. La mujer dijo que su marido era ganadero y agricultor, comerciante y carnicero, y que habían salido de su estado natal porque ya era muy peligroso, sin condiciones para continuar en Chihuahua. El día de la desaparición de Ponce Ríos, sus plagiarios saquearon su corral. Pasaron 21 días, hasta que el 15 de junio de este 2023 la propia familia localizó los cuerpos del quincuagenario y de su empleado en el estado de Zacatecas.

La ahora viuda relató que en Jalisco se toparon con las mismas circunstancias criminales que les hicieron dejar sus tierras: violencia, extorsiones y cobro de derecho de piso para dejarles realizar sus actividades productivas. Argelia aseguró que no necesitaban amenazarles pues ya sabían que había que pagar el derecho de piso, sí o sí, y además tomar sus precauciones. “Nosotros, por ejemplo, en nuestros abarrotes y carnicería regularmente cerrábamos a las 10 de la noche y empezamos a tener que cerrar a las 8:30 por la inseguridad”, expresó a la cadena radial *Notisistema* tras el hallazgo del cadáver de su esposo.

A Anaís Ponce, hija de Víctor Manuel, nadie le quita de la cabeza que en el levantón de su padre y del trabajador están involucradas autoridades policiales del municipio; pero tratar de que la Fiscalía tome una línea de investigación en ese sentido es casi imposible, al no responderle el Ministerio Público, a ella y a su

familia: “No hay manera de saber qué avances ha habido en la carpeta de investigación.

Se ha pedido la carpeta, las copias de la carpeta de investigación y no se nos han otorgado. Por medio de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, ellos estaban obligados a ponernos un asesor jurídico, darnos el acompañamiento... y la verdad que estoy muy decepcionada porque en México todo es igual”.

El cobro de piso de los grupos delincuenciales en este país se volvió asfixiante, intolerable y fuera del alcance de las autoridades, al grado de que ya no sólo tiene como rehén a los propios criminales rivales, los sectores productivos formales y al comercio informal, sino a comunidades y entidades federativas enteras, cuyos habitantes conviven cercanamente con el fenómeno que lo controla todo, desde el precio de los productos de la canasta básica y los servicios, hasta la determinación del crimen organizado de designar a proveedores “autorizados”.

Agascalientes, Baja California, la Ciudad de México, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, el Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, son los estados donde los comerciantes han denunciado el cobro de piso recurrente.

Esta práctica le cuesta a los comerciantes 20 por ciento de sus utilidades, en promedio, pero hay estados donde la cifra se multiplica, como Chihuahua, donde puede ser entre 70 y 80 por ciento, según datos del organismo privado.

Los 22 estados señalados por el organismo, que agrupa a comerciantes, concentran 81.5 por ciento de las denuncias de extorsión registradas en todo el país durante el primer trimestre del año.

Entre enero y marzo se registraron en el país dos mil 473 denuncias de extorsión, la cifra más alta para dicho periodo en casi una década, de acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). El número de denuncias en el primer trimestre creció 13 por ciento respecto al mismo periodo de 2019, y en este lapso hay 14 entidades, que han visto un aumento en este delito.

Los estados en los que se centra la comisión de este delito son: el Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Veracruz, Oaxaca, Michoacán, México, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Guerrero y Tamaulipas.

El presidente nacional de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), José Medina Mora, informó que uno de cada dos negocios en el país ha sufrido algún tipo de delito, ya sea por robo, extorsión o el llamado “cobro de piso”.

Medina Mora dijo que en lo que va de la administración del Presidente Andrés Manuel López Obrador, las denuncias incrementaron 17.5 por ciento en comparación con el sexenio de Enrique Peña Nieto, ya que hasta el momento se han registrado 439 mil 567 casos, contra los 373 mil 974 del priista.

Indicó que no basta sólo señalar, sino también de proponer que, en el Presupuesto de Egresos, las autoridades federales retomen el desaparecido programa de Fortaseg, que tenía un presupuesto de 4 mil millones de pesos destinados al tema de seguridad de los municipios y estados del país.

Rosa Ícela Rodríguez, secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, reconoce que durante 2023 no hay resultados óptimos en relación al indiscriminado cobro de piso y la extorsión en el país, pese a que constantemente muestra indicadores delictivos a la baja.

La extorsión en su modalidad de cobro de piso es uno de los delitos con mayor cifra negra en el país.

Por eso es importante que se tipifique la extorsión en su modalidad de cobro de piso en el Código Penal Federal.

Al señalar el delito de extorsión en su modalidad de cobro de derecho de piso como delincuencia organizada, se busca desarticular las redes criminales subyacentes que están detrás de esta actividad. Lo cual implica identificar y capturar no sólo a los extorsionadores individuales, sino identificar las redes, estructuras y líderes de organizaciones criminales que los respaldan. La extorsión es uno de los delitos con mayor cifra negra en el país.

Con el fin de simplificar el análisis de la reforma propuesta, se presenta la siguiente tabla comparativa:

CÓDIGO PENAL FEDERAL	
CAPITULO III BIS Extorsión	CAPITULO III BIS Extorsión
<p>Artículo 390.- Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa.</p>	<p>Artículo 390.- Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa.</p> <p>Comete delito de extorsión en su modalidad de cobro de piso: Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, ya sea de manera violenta o bajo amenazas de daño a su persona, bienes, familiares o sus pertenencias, obteniendo un lucro de manera periódica para sí o a través de interpósita persona, causando a alguien un perjuicio patrimonial, mediante la entrega monetaria o en especie, se le aplicarán de ocho a dieciséis años de prisión y de ochenta a ciento sesenta días multa.</p>
SIN CORRELACIÓN	
<p>Las penas se aumentarán hasta un tanto más si el constrañimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex-servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas. En este caso, se impondrá además al servidor o ex-servidor público y al miembro o ex-miembro de alguna corporación policial, la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión público, y si se tratare de un miembro de las Fuerzas Armadas</p>	<p>Las penas se aumentarán hasta un tanto más si el constrañimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex-servidor público, o por miembro o ex-miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas. En este caso, se impondrá además al servidor o ex-servidor público y al miembro o ex-miembro de alguna corporación policial, la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión público, y si se tratare de un miembro de las Fuerzas Armadas</p>
<p>Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos.</p>	<p>Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos.</p>

LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA	
<p>Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:</p> <p>I. ... a X. ...</p>	<p>Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:</p> <p>I. ... a X. ...</p> <p>XI. Delitos en contra de las personas en su patrimonio previstos en el párrafo segundo del artículo 390 del Código Penal Federal.</p> <p>.....</p>
SIN CORRELACIÓN	

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 390 del Código Penal Federal; y adiciona una

nueva fracción XI al artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

Primero. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 390 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 390. Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa.

Comete delito de extorsión en su modalidad de cobro de piso: al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, ya sea de manera violenta o bajo amenazas de daño a su persona, bienes, familiares o sus pertenencias, obteniendo un lucro de manera periódica para sí o a través de interpósita persona, causando a alguien un perjuicio patrimonial, mediante la entrega monetaria o en especie, se le aplicarán de ocho a dieciséis años de prisión y de ochenta a ciento sesenta días multa.

...

Segundo. Se adiciona una nueva fracción XI al artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, para quedar como sigue:

Artículo 2o. Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

I. a X. ...

XI. Delitos en contra de las personas en su patrimonio previstos en el párrafo segundo del artículo 390 del Código Penal Federal

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 16 de abril de 2024.

Diputada Melissa Estefanía Vargas Camacho (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AEROPUERTOS, PARA ESTABLECER UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD Y SEGURIDAD EN LOS SERVICIOS COMPLEMENTARIOS, A CARGO DE LA DIPUTADA GUADALUPE ALCÁNTARA ROJAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La que suscribe, diputada Guadalupe Alcántara Rojas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Aeropuertos.

Exposición de Motivos

De conformidad con lo establecido en el artículo 2, fracción I, último párrafo de la Ley de Aeropuertos, un aeródromo civil, se clasifica en aeródromos de servicio al público y aeródromos de servicio particular.

Un aeródromo de servicio al público, por definición, es aquel que tiene la obligación de prestar servicios aeroportuarios y complementarios de manera general e indiscriminada a los usuarios.¹ Para cumplir con su objetivo éstos deben apoyarse de diversos operadores que posibiliten el correcto funcionamiento de los aeródromos civiles.

Los aeropuertos son aeródromos civiles de servicio al público que cuentan con instalaciones y servicios adecuados para la recepción y despacho de aeronaves, personas pasajeras, carga y correo del servicio de transporte aéreo regular y no regular, además de servicios aéreos a terceros y operaciones de aeronaves para uso particular.² De ahí que sus operaciones requieran de sofisticados centros de operaciones y complejas estrategias de coordinación para brindar los servicios que exigen los estándares de aviación internacional, calidad y funcionamiento seguro y eficiente.

De acuerdo con el artículo 48, fracción II, de la Ley de Aeropuertos se entiende por servicios complementarios aquellos servicios que pueden ser prestados por las personas concesionarias, asignatarias o permisionarias del servicio de transporte aéreo, para sí mismos o para otros usuarios, o por terceros que aquéllos designen.

Dichos servicios complementarios incluyen aspectos técnicos, administrativos y mecánicos entre otros, los de rampa, tráfico, suministro de combustible a las aeronaves, avituallamiento, almacenamiento de carga y guarda, mantenimiento y reparación de aeronaves.

La lista de servicios complementarios puede variar de país en país, sin embargo en México también comprenden los servicios de seguridad y vigilancia de aeronaves, y equipaje, retiro de aeronaves inutilizadas, así como los conexos que incluyen servicios de grúa, neutralización de combustible, enfriamiento de frenos, entre otros.³

Algunos servicios complementarios reciben también el nombre de servicios de apoyo en tierra que se centran en las operaciones que se efectúan mientras el avión permanece en el suelo, exceptuando aquellos que tienen como finalidad la aplicación de lubricantes, despacho de aeronaves, deshielo y antihielo.⁴ Es decir, servicios de suministro de combustibles, mantenimiento y reparación de las aeronaves son esenciales para que las aeronaves puedan operar y realizar los vuelos de manera eficiente, por lo que se encuentran directamente relacionados con la seguridad de las operaciones aéreas. Por su parte, los servicios de rampa, tráfico, avituallamiento, o almacenamiento de carga y guarda, incluyen los servicios de arrastre de aeronaves, limpieza interior, embarque, desembarque, documentación del pasajero, equipaje, correo, entre otros.⁵

por lo que son parte integral del servicio de transporte aéreo.⁵

De esta manera se aprecia la relevancia y amplitud que abarcan los servicios complementarios mencionados en la norma, y como éstos se vuelven indispensables para garantizar el funcionamiento de las operaciones aéreas. Por ello, es imprescindible que en la prestación de los mismos se aseguren estándares de calidad, eficiencia, y seguridad.

Ello se alinea con el estándar fijado para otros prestadores de servicio como los de transporte aéreo, establecido en el artículo 17 de la Ley de Aviación Civil, mismo que señala de manera expresa que en la prestación de los servicios de transporte aéreo se deben adoptar las medidas necesarias para garantizar las condiciones máximas de seguridad de la aeronave y de su operación, a fin de proteger la integridad física de los usuarios y de sus bienes, así como la de terceros.

Atendiendo a la propia naturaleza y relevancia que los servicios complementarios han adquirido en la experiencia de las personas usuarias y en la seguridad de las operaciones, éstas deben contar con un estándar mínimo de calidad que permita cumplir de manera eficiente con la función social del servicio de transporte aéreo.

Una regulación en esta materia permite estandarizar las prácticas, prevenir accidentes y, además se alinea con los esfuerzos que existen a nivel internacional. Incluso diversas organizaciones de la aviación han resaltado la preocupación sobre estos servicios. Por ejemplo, el Manual de Servicios de Escala, documento 10121, de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) establece la relevancia de los servicios de apoyo en tierra al señalarlos como “una parte importante y crítica de la industria”. En este mismo documento, la OACI, como agencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) resalta su preocupación derivado del crecimiento en el tráfico aéreo y la proliferación de empresas externas que se ocupan de los servicios de apoyo en tierra, donde las operaciones “se han vuelto cada vez más complejas y potencialmente peligrosas”.⁷

A su vez, la Circular Obligatoria CO SA-38/23 “Que establece los estándares mínimos de seguridad a cumplir para prestadores de servicios de apoyo en tierra”

de fecha 26 de julio de 2023 emitida por la Agencia Federal de Aviación Civil,⁸ reconoce los considerables esfuerzos realizados hasta ahora por los concesionarios, permisionarios y operadores aéreos, y de aeródromo civil, así como de prestadores de servicios de apoyo en tierra, pero también señala que aún persisten diversos problemas que deben ser atendidos, algunos que destacan son:

a. Problemas de personal que incluyen la calidad de la capacitación, la escasez de personal, los bajos salarios, las condiciones de trabajo poco atractivas, la alta rotación, el ausentismo, el exceso de horas extras y la fatiga;

b. La continua competencia entre los prestadores de servicios de apoyo en tierra (PSAT) por los contratos de servicios de apoyo en tierra generada por los operadores aéreos que buscan los menores costos en las operaciones realizadas por terceros. Esto hace que los prestadores de servicios de apoyo en tierra tengan dificultades para mantener niveles de personal adecuados;

c. Condiciones de trabajo difíciles entre ellas, la congestión de la plataforma con equipos y vehículos, así como operaciones nocturnas o en condiciones meteorológicas adversas;

d. Conflicto entre la eficiencia (tal como el rendimiento relacionado con la “puntualidad de salida”) **y el empleo de prácticas de trabajo seguras;**

e. La presión sobre el personal como consecuencia de los tiempos de tránsito cada vez más cortos;

f. Una cultura de seguridad operacional poco desarrollada dentro de las organizaciones.

Además, este documento reconoce la importancia de establecer una seguridad operacional, calidad en la prestación de los servicios y estandarización de las operaciones de servicios complementarios que permita garantizar mejoras en la atención brindada. Atendiendo no sólo su relevancia en el funcionamiento eficiente y seguro de las operaciones aeroportuarias, sino también como elementos indispensables para garantizar que los pasajeros y usuarios de los aeropuertos puedan acceder a servicios en condiciones óptimas.

La Ley de Aeropuertos vigente establece los requisitos y procedimientos para la contratación de servicios complementarios en los aeropuertos de México. Sin embargo, la legislación actual requiere actualizarla con las condiciones vigentes en la industria, así como a las realidades que vive México en este sector. Atendiendo a ello, esta propuesta plantea adiciones que complementen y regulen los alcances del artículo 48, fracción II, para el diseño e implementación de mecanismos específicos que permitan garantizar la calidad de estos servicios.

Resulta urgente que la normativa nacional sea revisada y actualizada de manera recurrente, en particular en un sector tan dinámico y globalizado como es la aviación. Por ello que la reglamentación en materia de servicios complementarios debe ser una prioridad en la mejora de la industria, pues no sólo impacta en la calidad de la experiencia de las personas usuarias, quienes resienten de manera directa las deficiencias en el servicio, también reduce los riesgos que deriva una incorrecta implementación de los mismos.

La situación actual requiere una seria revisión por parte del Congreso de la Unión, en tanto que se han suscitado diversos incidentes a nivel nacional e internacional derivado de fallas en el sistema de calidad, mismos que desembocan en riesgos de seguridad. Por ejemplo, el incidente ocurrido el pasado 17 de abril de 2022, relacionado estrictamente con los servicios de control de flujo, en donde el vuelo AM117 de Aeroméxico y el vuelo DL624 de Delta Airlines tuvieron un impacto entre la punta de ala de una y el estabilizador horizontal de la otra, en las calles de rodaje del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM)⁹ lo cual puso en riesgo las condiciones de ambas aeronaves y la integridad de los pasajeros.

Esto no sólo ocurre en el tráfico aéreo, pues también existen diversas denuncias sobre la operación de los servicios en tierra, un ejemplo de ello es el incidente del 29 de septiembre de 2022, en donde tras la denuncia de un pasajero por robo de equipaje en el AICM, la Policía de Investigación, identificó a un empleado que proporcionaba servicios de apoyo en tierra a diversas aerolíneas en posesión de múltiples objetos que se presume fueron sustraídos de las pertenencias de algún pasajero.¹⁰ Otro ejemplo de esta situación ocurrió el 18 de marzo de 2024, en donde el vuelo 624 de Delta Airlines, interrumpió su despegue por “procedimien-

tos de seguridad”, dejando por más de siete horas encerrados a los pasajeros en la pista del AICM.¹¹

A lo anterior podemos sumar un sinnúmero de quejas y denuncias realizadas en redes sociales por personas usuarias quienes de manera justificada exigen un servicio de calidad en todo su trayecto.

En concordancia con ello, la implementación de un sistema de Gestión de Calidad y Seguridad en los servicios complementarios se vuelve fundamental para robustecer el alcance de la Seguridad Operacional y asegurar un entorno de operaciones seguro y confiable.

De acuerdo con la Organización Internacional de Normalización (ISO),¹² un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) es un conjunto formal de políticas, procesos y procedimientos establecidos que buscan garantizar que los productos y servicios sean seguros, confiables y de alta calidad.¹³ Sirve como un marco de referencia para asegurar que sus procesos y operaciones cumplen con las expectativas y requisitos de los clientes, así como con las regulaciones y normas aplicables.

La implementación de este tipo de sistemas de gestión de calidad en la política pública debe ser entendida como una buena práctica pues permite la toma de decisiones basadas en evidencia, transparentar el ejercicio de recursos públicos y mejorar la calidad de los servicios provistos por el Estado y los concesionarios.

Sus principios se basan en el enfoque al cliente, liderazgo, compromiso de las personas, mejora, toma de decisiones basada en la evidencia, y gestión de las relaciones, y permiten medir el desempeño y proporcionar retroalimentación por medio de indicadores.¹⁴ Además, se pueden adicionar otras cuestiones cualitativas como la innovación, la ética, la confianza y la reputación en los parámetros dentro del SGC¹⁵ que fomenta la mejora continua en los servicios prestados.

De acuerdo con el enfoque integrador como Gestión de la Calidad Total (GCT),¹⁶ para alcanzar ésta se deben:

- a. Definir metas;
- b. Desarrollar estrategias;

- c. Planificar acciones necesarias y asignar los recursos exigidos para desarrollar las políticas y programas de calidad;
- d. Establecer dentro del organigrama las unidades necesarias, asignando las funciones y responsabilidades que cada miembro de la organización asume y coordinando todos los esfuerzos;
- e. Documentar todos los procesos y resultados;
- f. Promover en la organización una cultura de calidad, incluyendo los cambios necesarios para incentivar el liderazgo, una estructura y una gestión de los recursos humanos ajustadas a los principios y,
- g. Promover la formación para todos los miembros;
- h. Verificar la eficacia de las decisiones y acciones emprendidas, evaluando los resultados y estableciendo las oportunas medidas correctoras.

Además, la bibliografía especializada utiliza de manera complementaria el pensamiento basado en riesgos, que permite determinar los factores que podrían causar que los procesos se desvíen de los resultados planificados, para poner en marcha controles preventivos, minimizar los efectos negativos y maximizar el uso de las oportunidades a medida que surjan.¹⁷

La necesidad de contar con una Gestión de Calidad y Seguridad en la contratación y operación de servicios complementarios resulta en tanto obvia, pues esto no sólo promueve la estandarización de procesos y procedimientos, si no que, a su vez, coadyuva a reducir los riesgos en seguridad. Del mismo modo, la satisfacción de las personas usuarias de los servicios aéreos y clientes.

En el caso de los aeropuertos, los clientes principales son las aerolíneas y los pasajeros. Por ello, al implementar un sistema de Gestión de Calidad y Seguridad para los servicios complementarios, se garantiza que los servicios que se brinden se realicen de manera eficiente y segura, cumpliendo con los requisitos y expectativas de los clientes.

Al respecto, la Norma Internacional ISO 9001-2015 sobre los Sistemas de Gestión de la Calidad,¹⁸ da pautas de cómo construir un sistema de gestión, y permite identificar los beneficios tales como:

- a) Capacidad de proporcionar servicios que satisfagan requisitos legales y reglamentarios aplicables;
- b) Facilitar oportunidades de satisfacción al cliente;
- c) Abordar riesgos y oportunidades asociadas con el contexto y objetivos.

Esta norma ha sido utilizada por empresas dentro de la industria como como Singapore Airlines, Emirates y Lufthansa, las cuales han obtenido certificaciones ISO 9001 para sus procesos de servicio a bordo, manejo de equipaje, operaciones de *counter* y mantenimiento de aeronave contribuyendo a mejorar la experiencia de los pasajeros, pero al mismo tiempo a garantizar seguridad y calidad en la prestación de servicios,¹⁹ al fijar una disposición en la materia a nivel internacional. Con el impulso a fomentar acciones similares en nuestro país, la industria y los prestadores de servicio de transporte aéreos nacionales estarían cumpliendo con los estándares más altos en la materia.

Por otro lado, la OACI también se ha pronunciado para que exista un nivel de calidad en los servicios de asistencia en tierra dentro de los cuales ha propuesto:

1. Establecer niveles de calidad de servicios (NCS) y controles de cumplimiento en: facturación, atención al pasajero, tratamiento de equipaje, incidencias con equipajes, puntualidad, número de reclamaciones de clientes, tiempos de espera, higiene y limpieza de equipos, entre otros.
2. Establecer un régimen sancionador para faltas leves, graves y muy graves.
3. Prever, dentro de los contratos, cláusulas particulares y procedimientos sancionadores para el incumplimiento de los niveles de calidad en la prestación de servicios.

En este sentido, la adopción de buenas prácticas reconocidas a nivel internacional es crucial para mantener altos estándares de calidad y seguridad operacional. Así como para garantizar la seguridad, eficiencia, calidad, cumplimiento normativo, sostenibilidad y estandarización de los procesos.

Otro ejemplo de lo anterior es el modelo de contrato de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo

(IATA por sus siglas en inglés), para la contratación de servicios en tierra o Standard Ground Handling Agreement (SGHA), mismo que ha sido utilizado como referente para la contratación de servicios complementarios en muchos países.

Dentro de dicho documento se establecen cuestiones sobre gestión de calidad, directrices que fijan estándares de trabajo, obligaciones y procedimientos de seguridad, así como cláusulas de responsabilidad civil por daños a terceros como consecuencia de las acciones u omisiones en la ejecución del contrato.²⁰ A la par, IATA resalta la importancia de llevar a cabo capacitación del personal así como la construcción e implementación de protocolos de seguridad adecuados.

La introducción de Sistema de Gestión de Calidad y Seguridad, no sólo es tendencia global, también permitirá estandarizar una industria cada vez más competitiva, sin poner en riesgo la seguridad de las personas usuarias.

Nuestra legislación en materia de servicios complementarios podría resumirse en algunos puntos clave que resaltan la estructura y las disposiciones reguladoras vigentes para los servicios en aeródromos civiles.

1. Clasificación de Servicios en Aeródromos Civiles:

- Servicios Aeroportuarios: deben ser prestados por la entidad concesionaria y pueden incluir el uso de pistas, calles de rodaje, plataformas, servicios visuales e iluminación, terminales, seguridad, entre otros.
- Servicios Complementarios: pueden ser proporcionados por las entidades concesionarias o por terceros designados e incluyen servicios como rampa, tráfico, combustible, mantenimiento y reparación de aeronaves.
- Servicios Comerciales: no esenciales para la operación del aeródromo, como ventas de productos, servicios a pasajeros, arrendamiento de vehículos, etcétera.

2. Contratación de Servicios Complementarios: deben celebrarse contratos con la entidad concesionaria del aeródromo civil para la prestación de estos servicios.

3. Regulación de Base Fija de Operaciones (FBO): se permite a terceros brindar servicios aeroportuarios, complementarios y comerciales de manera conjunta, bajo condiciones equitativas y no discriminatorias.

4. Disponibilidad de Opciones de Servicios Complementarios: los concesionarios deben asegurar que existan opciones competitivas para estos servicios. El número de proveedores no puede ser limitado a menos que se justifique por espacio, eficiencia o seguridad.

5. Garantía de Prestación de Servicios Complementarios: estos servicios no pueden dejar de prestarse. Si no son proporcionados por concesionarios o permisionarios de transporte aéreo, el concesionario del aeropuerto debe asegurar su provisión.

6. Regulación Tarifaria y de Precios: la Agencia Federal de Aviación Civil (AFAC) debe establecer bases de regulación tarifaria y de precios en ciertas circunstancias, particularmente cuando no hay condiciones razonables de competencia.

7. Intervención de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece): la AFAC puede solicitar la opinión de la Cofece para establecer regulación tarifaria o de precios cuando los servicios complementarios no reflejan condiciones adecuadas de competencia.

Todas estas disposiciones buscan garantizar que los servicios complementarios sean proporcionados de manera eficiente, segura y competitiva, a la vez que aseguran un marco regulador para la operación adecuada de los aeródromos civiles en México. No obstante, la legislación ha quedado rebasada por las condiciones que vive la industria en el país.

Para tal efecto, la propuesta que se presenta establece la obligación de los prestadores de servicios complementarios de adherirse a estándares de calidad y seguridad operacional, los cuales serán definidos y actualizados periódicamente por la Agencia Federal de Aviación Civil. Además, establece un sistema de certificación obligatoria y supervisión, así como la publicación anual de los resultados del cumplimiento de los estándares por parte de los prestadores y se sanciona el incumplimiento grave y reiterado de los estándares de

calidad y seguridad que deben mantener los prestadores de servicios complementarios.

Se obliga a los prestadores de servicios complementarios a implementar sistemas de gestión de riesgos y programas de mejora continua, que fomenten la innovación, la eficiencia operativa y la seguridad en la prestación de sus servicios.

Para tal efecto, la Agencia Federal de Aviación Civil debe establecer criterios claros y transparentes para garantizar el acceso equitativo al mercado de nuevos proveedores de servicios complementarios, promoviendo la competencia y previniendo prácticas anti-monopólicas.

Se busca promover la adopción de nuevas tecnologías y prácticas innovadoras que mejoren la seguridad, eficiencia y calidad de los servicios complementarios, incentivando la investigación y el desarrollo tecnológico.

Finalmente, se imponen sanciones económicas derivado del incumplimiento de los estándares mínimos de calidad y seguridad establecidos por la Agencia Federal de Aviación Civil. Las multas varían significativamente en cantidad, lo que posibilita a la autoridad regulatoria emitir criterios en esta materia basadas en la gravedad del incumplimiento y la conducta.

La regulación en esta área es fundamental para la seguridad, eficiencia y satisfacción de los usuarios, así como para mantener la alineación con estándares y prácticas internacionales. Por lo anterior someto la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona una fracción XVII y se reforma la fracción XVI del artículo 27; se adicionan los artículos 48 Bis, 48 Ter, 57 Bis, 58 Bis y se adiciona una fracción XX al artículo 81 todos de la Ley de Aeropuertos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

I. a la XIV. ...

XV. Limitar el número de prestadores de servicios complementarios o negar su operación mediante ac-

tos de simulación, por razones distintas a las contempladas por el artículo 57 de esta Ley;

XVI. Incumplimiento grave y recurrente de los estándares de calidad y seguridad y,

XVII. En general, incumplir cualquiera de las obligaciones o condiciones establecidas en esta Ley, sus reglamentos y en el título de concesión, siempre que por el incumplimiento se haya impuesto una sanción administrativa y ésta haya quedado firme en términos de ley.

Artículo 48 Bis. Establecimiento de Estándares de Calidad y Seguridad en Servicios:

Los prestadores de servicios complementarios deberán sujetarse a los estándares de calidad y seguridad operacional que para tal efecto defina la Agencia Federal de Aviación Civil.

Estos estándares deberán ser revisados periódicamente para su actualización.

La certificación de cumplimiento de los estándares de calidad y seguridad será obligatoria para todos los prestadores de servicios. La Agencia Federal de Aviación Civil tendrá facultades de supervisión y podrá imponer sanciones a aquellos prestadores de servicios que incurran en incumplimientos de los estándares mínimos establecidos.

La Agencia Federal de Aviación Civil publicará de manera anual los resultados de cumplimiento de los estándares de calidad y seguridad operacional de los prestadores de servicios complementarios.

Artículo 48 Ter. Promoción de la Gestión de Riesgos y la Mejora Continua

Los prestadores de servicios estarán obligados a implementar y mantener un sistema de gestión de riesgos que permita la identificación, evaluación y mitigación de riesgos operacionales.

Se exigirá la incorporación de programas de mejora continua, que fomenten la innovación y la eficiencia operativa, así como la seguridad en la prestación de servicios.

Artículo 57 Bis. La Agencia Federal de Aviación Civil establecerá criterios claros y transparentes para garantizar el acceso equitativo al mercado de nuevos proveedores de servicios complementarios, en un marco de competencia leal y antimonopólicas.

Se realizará un monitoreo constante de las condiciones de competencia en la prestación de servicios complementarios y, la Agencia Federal de Aviación Civil podrá solicitar la intervención de la Comisión Federal de Competencia Económica cuando sea necesario.

Artículo 58 Bis. La Agencia Federal de Aviación Civil promoverá la adopción de nuevas tecnologías y prácticas innovadoras que contribuyan a la seguridad, eficiencia y calidad de los servicios complementarios.

Para tal efecto se establecerán políticas que incentiven la investigación y el desarrollo tecnológico aplicado a la mejora de los servicios complementarios.

Artículo 81. ...

I. a la XVII. ...

XVIII. Las personas permisionarias de servicios generales que no cumplan con los compromisos establecidos en el programa de inversiones de su respectivo Programa Indicativo de Inversiones, con multa de veinte mil a cincuenta mil Unidades de Medida y Actualización;

XIX. Las personas concesionarias, asignatarias y operadoras aeroportuarias, que no cumplan con los compromisos establecidos en el programa de inversiones de su respectivo programa maestro de desarrollo, con multa de veinte mil a cincuenta mil Unidades de Medida y Actualización, y

XX. El incumplimiento de los estándares mínimos de calidad y seguridad establecidos por la Agencia Federal de Aviación Civil, con multa de cinco mil a doscientas mil Unidades de Medida y Actualización.

Artículos Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los ciento ochenta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Agencia Federal de Aviación Civil establecerá un calendario detallado para la implementación de los nuevos estándares y prácticas, así como para la actualización del Reglamento de la Ley de Aeropuertos, el cual deberá reflejar y dar plena operatividad a las reformas contenidas en esta ley.

Tercero. Se establecerán los criterios y contenidos con los que deberán contar los programas de capacitación y actualización, estos estarán a cargo de la Agencia Federal de Aviación Civil para el personal involucrado en la prestación de los servicios complementarios, con el fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las nuevas regulaciones y tecnologías implementadas.

Cuarto. La Agencia Federal de Aviación Civil llevará a cabo campañas informativas para asegurar la comprensión y el conocimiento de las reformas por parte de todos los agentes implicados, incluida la ciudadanía.

Quinto. Se establecerá un mecanismo de consulta pública para permitir la participación de todos los interesados en el proceso de elaboración de los estándares señalados en el presente decreto, garantizando la consideración de las aportaciones de los consumidores, proveedores de servicios y operadores aéreos.

Notas

1 Véase Artículo 2, fracción II de la Ley de Aeropuertos.

2 Véase Artículo 2, fracción VI de la Ley de Aeropuertos.

3 AFAC (2023) Circular Obligatoria CO SA-38/23 Que establece los estándares mínimos de seguridad a cumplir para prestadores de servicios de apoyo en tierra. Agencia Federal de Aviación Civil. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/846244/cosa-38-23-31072023r.pdf>

4 Ibidem p.6

5 Idem

6 Ibidem p.8

7 ICAO (2019) Prefacio: Manual de Servicios de Escala, Documento 10121. Organización de Aviación Civil Internacional.

8 AFAC. (2023). Circular Obligatoria CO SA-38/23 “Que establezca los estándares mínimos de seguridad a cumplir para prestadores de servicios de apoyo en tierra” de fecha 26 de julio de 2023. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/846244/cosa-38-23-31072023r.pdf>

9 Véase Uno TV (2022) Por seguridad, detienen despegue de avión que iba de CDMX a EU. Uno Tv. Disponible en: <https://www.unotv.com/nacional/por-seguridad-detienen-despegue-de-avion-que-iba-de-cdmx-a-eu/>

10 Véase DDMX. (2022) Atrapan a trabajador acusado de robar pertenencias de pasajeros en AICM Diario de México. Diario de México. Disponible en: <https://www.diariodemexico.com/mi-ciudad/atrapan-trabajador-acusado-de-robar-pertenencias-de-pasajeros-en-aicm>

11 Véase MSN (2024) Siete horas de angustia vivieron pasajeros encerrados en un avión de Delta en el AICM; ¿por qué? Disponible en: <https://www.msn.com/es-mx/noticias/mundo/siete-horas-de-angustia-vivieron-pasajeros-encerrados-en-un-avi%C3%B3n-de-delta-en-el-aicm-por-qu%C3%A9/ar-BB1kbsvL>

12 La Organización Internacional de Normalización (ISO) es una organización no gubernamental fundada en 1947, que tiene como objetivo establecer estándares y normas internacionales para mejorar la calidad, seguridad y eficiencia de los productos y servicios. La ISO fue creada a partir de la necesidad de crear una organización que pudiera establecer estándares internacionales para la industria y el comercio en todo el mundo. Puede consultar más en: ¿Qué es la Organización Internacional de Normalización (ISO) y cuál es su función? https://normasiso.org/organizacion-internacional-de-normalizacion-iso/#cual_es_la_funcion_de_la_iso_

13 ISO (s.f.) Sistemas de gestión de la calidad. Organización Internacional de Normalización. Disponible en: <https://www.iso.org/es/gestion-calidad/que-es-sgc#toc1>

14 Norma Internacional ISO 9000 2015. Sistemas de gestión de la calidad — Fundamentos y vocabulario. Secretaría Central de ISO, Ginebra Suiza. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/811058/0005110_Tema_5_NORMA-ISO_9000.pdf

15 Norma Internacional ISO 9001 2015. Sistema de Gestión de Calidad. Principios. Secretaría Central de ISO, Ginebra Suiza. Disponible en: <https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:9001:ed-5:v1:es>

16 UNAM (s.f.) Gestión de la Calidad: Conceptos, enfoques, modelos y sistemas. Universidad Nacional Autónoma de México. p.253 a 256 Disponible en: http://fcaenlinea1.unam.mx/ane-xos/1360/1360_U9_act6.pdf

17 Norma Internacional ISO 9001 2015. Sistema de Gestión de Calidad. Requisitos. Secretaría Central de ISO, Ginebra Suiza. Disponible en: www.congresoson.gob.mx:81/Content/ISO/documentos/ISO_9001_2015.pdf

18 Norma Internacional ISO 9001 2015. Sistema de Gestión de Calidad. Requisitos. Secretaría Central de ISO, Ginebra Suiza. Disponible en: www.congresoson.gob.mx:81/Content/ISO/documentos/ISO_9001_2015.pdf

19 Véase Singapore Airlines (2016) Sustainability Report FY2016/17. Disponible en: <https://www.singaporeair.com/saar5/pdf/Investor-Relations/Annual-Report/sustainabilityreport1617.pdf>

20 Véase Garrido, D. (2009) ¿Qué es el handling). Economist & Jurist No. 25. Disponible en https://www.economistjurist.es/wp-content/uploads/sites/2/2014/02/doc_id_87.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 16 de abril de 2024.

Diputada Guadalupe Alcántara Rojas (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 39 DE LA LEY AGRARIA, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS SAYONARA VARGAS RODRÍGUEZ Y RODRIGO FUENTES ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los que suscriben, diputados Sayonara Vargas Rodríguez y Rodrigo Fuentes Ávila, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 39 de la Ley Agraria, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa con proyecto de decreto propone una reforma al artículo 39 de la Ley Agraria, con el fin de eliminar la restricción que impide la reelección inmediata de los integrantes de los comisariados ejidales y de los consejos de vigilancia. Esta modificación legislativa es impulsada por la necesidad de adaptar nuestras normativas a las realidades y exigencias actuales de la gestión ejidal, para promover una administración más eficaz, continua y alineada con los objetivos de desarrollo de las comunidades ejidales.

Los ejidos, como núcleos de producción agrícola y conservación de nuestras tradiciones rurales, enfrentan constantemente desafíos que demandan una dirección experimentada y comprometida. La limitación actual que impide la reelección consecutiva de sus dirigentes no sólo interrumpe proyectos y planes a medio y largo plazo, sino que también desaprovecha la experiencia y conocimiento acumulados por sus integrantes durante su gestión.

La reelección inmediata de los miembros del comisariado ejidal y consejos de vigilancia facilitaría la continuidad y conclusión de proyectos de desarrollo comunitario, infraestructura, y bienestar social en beneficio de la comunidad ejidal. Asimismo, permitiría una mayor flexibilidad y adaptación a las necesidades cambiantes de los ejidos, al no interrumpir abruptamente la gestión de quienes han demostrado capacidad y compromiso con su comunidad.

Es imperativo considerar la relevancia de la continuidad en la gestión de los asuntos legales, particularmente en lo referente a los juicios de índole agraria. Estos procesos, por su naturaleza compleja y las implicaciones significativas que tienen para la vida y el desarrollo de los ejidos, suelen extenderse por largos periodos de tiempo. La restricción actual que limita la reelección inmediata de los integrantes del comisariado ejidal y de los consejos de vigilancia puede resultar en una discontinuidad en el seguimiento y manejo de estos juicios, comprometiendo su conclusión exitosa.

La posibilidad de reelegir inmediatamente a los miembros de estos órganos permitiría asegurar una continuidad en la estrategia legal y en la defensa de los intereses del ejido. Los integrantes con experiencia en la gestión de estos asuntos tendrían la oportunidad de seguir adelante con su trabajo, manteniendo un hilo conductor en la estrategia legal y aprovechando el conocimiento adquirido durante su mandato. Esto es especialmente relevante en casos donde la resolución de litigios agrarios puede determinar el futuro acceso a recursos, la expansión o la conservación de territorios ejidales, y otros aspectos cruciales para la comunidad.

La continuidad de los integrantes del comisariado ejidal y de los consejos de vigilancia, por tanto, no sólo fortalecería la gestión administrativa y el desarrollo de proyectos a largo plazo, sino que también aseguraría una mayor eficacia en la protección legal de los derechos ejidales. Se trata de garantizar que los ejidos cuenten con representantes capaces y comprometidos, que puedan llevar a cabo una gestión integral que incluya la representación legal eficiente ante los tribunales agrarios.

Esta propuesta promueve además el fortalecimiento de la democracia y la participación comunitaria dentro de los ejidos, al otorgar a los ejidatarios la libertad de reelegir a sus líderes basándose en los resultados y la satisfacción con su gestión. Se trata de reconocer e impulsar el buen desempeño y la dedicación.

Es importante destacar que no existen fundamentos sólidos que justifiquen la restricción a la reelección de los miembros del comisariado ejidal. Por el contrario, permitir la reelección inmediata empodera a los ejidatarios para que sean ellos quienes, a través de su voto informado y consciente, decidan si los resultados ob-

tenidos durante un periodo de gestión justifican la continuidad de sus representantes.

Por otra parte, la imposición de restricciones a la reelección sin una justificación clara limita la autonomía de los ejidatarios para tomar decisiones que consideren más beneficiosas para su comunidad. Este enfoque socava los principios de democracia interna del ejido, donde debería prevalecer la voluntad de sus miembros para elegir libremente a sus representantes, basándose en su rendimiento y la confianza depositada en ellos.

La restricción a la reelección inmediata de los miembros del comisariado ejidal, especialmente en comunidades ejidales conformadas por pueblos indígenas, presenta una disonancia notable con el principio constitucional de autodeterminación de estos pueblos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas de organización social, económica, política y cultural. Este derecho a la autodeterminación implica que los pueblos indígenas tienen la facultad de elegir libremente sus estructuras de gobierno y representación, de acuerdo con sus usos, costumbres, tradiciones, y normas internas.

La imposición de restricciones, como la prohibición de reelección inmediata para los cargos de gestión ejidal, puede interpretarse como una limitación a este derecho de autodeterminación, al restringir la capacidad de las comunidades para decidir sobre la continuidad de sus líderes y representantes, conforme a sus propios criterios y necesidades.

La flexibilización de las normas que regulan la elección y reelección de los miembros del comisariado ejidal no sólo sería coherente con el espíritu de la autonomía indígena reconocida constitucionalmente, sino que también reforzaría la capacidad de las comunidades ejidales para administrar sus recursos, defender sus derechos y planificar su desarrollo a largo plazo. Esta alineación con el derecho constitucional de autodeterminación subraya la necesidad de revisar y, en su caso, modificar la legislación agraria para que respete y promueva la autonomía y los derechos políticos de los pueblos indígenas en su estructura de gobierno y toma de decisiones.

La capacidad de un ejido para adaptarse a cambios, adoptar innovaciones y desarrollarse sosteniblemente depende en gran medida de la calidad de su liderazgo. La restricción a la reelección puede obstaculizar este proceso al remover arbitrariamente a líderes efectivos y con visión de futuro, impidiendo así la implementación de nuevas ideas y enfoques que podrían beneficiar a la comunidad a largo plazo.

Por tanto, **la propuesta de eliminar la restricción a la reelección inmediata para los cargos de comisariado ejidal responde no sólo a una lógica de eficiencia y continuidad en la gestión, sino también a un principio de respeto y promoción de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía.** Esto permitiría una mayor congruencia entre la legislación agraria y los principios constitucionales que protegen y promueven los derechos de los pueblos indígenas en México.

Para ilustrar la propuesta se anexa el siguiente cuadro comparativo:

Ley Agraria	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 39.- Los integrantes de los comisariados y de los consejos de vigilancia durarán en sus funciones tres años. En adelante no podrán ser</p>	<p>Artículo 39.- Los integrantes de los comisariados y de los consejos de</p>
<p>electos para ningún cargo dentro del ejido, sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquél en que estuvieron en ejercicio.</p> <p>Si al término del periodo para el que haya sido electo el comisariado ejidal no se han celebrado elecciones, sus miembros propietarios serán automáticamente sustituidos por los suplentes. El consejo de vigilancia deberá convocar a elecciones en un plazo no mayor de sesenta días contado a partir de la fecha en que concluyan las funciones de los miembros propietarios.</p>	<p>vigilancia durarán en sus funciones tres años.</p> <p>Si al término del periodo para el que haya sido electo el comisariado ejidal no se han celebrado elecciones, sus miembros propietarios serán automáticamente sustituidos por los suplentes. El consejo de vigilancia deberá convocar a elecciones en un plazo no mayor de sesenta días contado a partir de la fecha en que concluyan las funciones de los miembros propietarios.</p>

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

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 39 de la Ley Agraria

Único. Se reforma y adiciona el artículo 39 de la Ley Agraria, para quedar como sigue:

Artículo 39. Los integrantes de los comisariados y de los consejos de vigilancia durarán en sus funciones tres años.

Si al término del periodo para el que haya sido electo el comisariado ejidal no se han celebrado elecciones, sus miembros propietarios serán automáticamente sustituidos por los suplentes. El consejo de vigilancia deberá convocar a elecciones en un plazo no mayor de sesenta días contado a partir de la fecha en que concluyan las funciones de los miembros propietarios.

Transitorios

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

Segundo. Los procesos electorales para el comisariado ejidal y los consejos de vigilancia que estén en curso al momento de entrar en vigor este decreto, se regirán por las disposiciones vigentes antes de la reforma, respetando los procedimientos ya iniciados bajo la normativa anterior, evitando así interrupciones o conflictos legales.

Tercero. Los comisariados ejidales y consejos de vigilancia cuyos integrantes concluyan su periodo de gestión después de la entrada en vigor de esta reforma, podrán ser reelegidos de acuerdo con las nuevas disposiciones.

Cuarto. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en coordinación con el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria, emitirá dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor de este decreto, los lineamientos necesarios para la implementación de la reforma y establecerá un periodo de capacitación y difusión sobre las modificaciones a la ley para los ejidatarios, comisariados ejidales y consejos de vigilancia.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 16 de abril de 2024.

Diputados: Sayonara Vargas Rodríguez, Rodrigo Fuentes Ávila (rúbricas).

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 261 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS SAYONARA VARGAS RODRÍGUEZ Y RODRIGO FUENTES ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los que suscriben, diputados Sayonara Vargas Rodríguez y Rodrigo Fuentes Ávila, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 261 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La participación ciudadana constituye la piedra angular de nuestra democracia, y es a través del involucramiento directo de los ciudadanos en los procesos electorales que se fortalece la legitimidad y la transparencia de nuestras instituciones democráticas. El fortalecimiento y la salvaguarda de los principios democráticos son imperativos fundamentales en cualquier sociedad que aspire a la equidad, la justicia y la participación ciudadana en los procesos electorales.

En las elecciones federales de 2018 en México, la participación ciudadana alcanzó un nivel histórico, con una cifra de votación que superó los 56 millones de sufragios emitidos, según datos del Instituto Nacional Electoral (INE). Esta cifra representó un incremento significativo en comparación con las elecciones presidenciales anteriores, donde la participación había oscilado alrededor de 60 por ciento. Además, se registró un aumento en el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, llegando a más de 89 millones de personas elegibles para votar.

Asimismo, en las elecciones intermedias de 2021, se observó una participación ciudadana destacable, con una votación que superó los 48 millones de sufragios, según datos preliminares del INE. A pesar de tratarse de una elección intermedia, es decir, sin la Presidencia en disputa, la participación fue considerable, reflejando el interés de la población en los procesos electorales locales y federales. Este nivel de participación evidencia el compromiso cívico de los ciudadanos mexicanos y su voluntad de ejercer su derecho al voto para influir en la dirección del país.

En este contexto, el ejercicio del sufragio se erige como uno de los pilares fundamentales sobre los cuales se construye la legitimidad de las autoridades electas y se consolida la representatividad de los órganos de gobierno. Reconociendo la invaluable labor que desempeñan los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes en el desarrollo de los comicios, es esencial dotarlos de incentivos que reconozcan su dedicación y compromiso con el proceso electoral. Los representantes de casilla, seleccionados entre la ciudadanía por los partidos políticos, son testimonio de este compromiso cívico, asegurando que la jornada electoral se lleve a cabo de manera justa, libre y equitativa.

Es indiscutible que la participación ciudadana es la base sobre la cual se construye una democracia sólida y representativa. En este sentido, los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes desempeñan un papel fundamental al ser los observadores directos del desarrollo de la jornada electoral. Su presencia en las casillas electorales no sólo garantiza la transparencia y la legalidad del proceso, sino que también brinda confianza a la ciudadanía en la integridad de los resultados.

El otorgamiento de un incentivo económico a estos representantes no sólo reconoce su labor, sino que también contribuye a motivar su participación activa en el proceso electoral. Al proporcionar un reconocimiento tangible a su compromiso y dedicación, se fomenta un ambiente propicio para la participación ciudadana y se fortalecen los lazos de confianza entre los actores políticos y la sociedad.

Es importante destacar que este incentivo económico no sólo beneficia a los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, sino que también repercute positivamente en el conjunto de la sociedad al promover una mayor participación y vigilancia ciudadana en los procesos electorales. Al incentivar la presencia de observadores calificados en las casillas electorales, se garantiza un ejercicio democrático más transparente, justo y representativo.

Además, es importante destacar que la implementación de este incentivo económico no sólo reconoce el valioso trabajo de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, sino que también tiene un impacto positivo en el ingreso económico familiar de aquellos que participan en estas labores. Muchos de los representantes electorales son ciudadanos que, de manera voluntaria, dedican su tiempo y esfuerzo a estas actividades cívicas, y este incentivo representa una forma de compensar su compromiso cívico y, al mismo tiempo, contribuir al sustento de sus hogares.

Asimismo, cabe resaltar que la asignación de este incentivo económico tiene el potencial de generar una derrama económica adicional en las comunidades donde se llevan a cabo los procesos electorales. El ingreso económico obtenido por los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes, gracias a este incentivo, se traducirá en un aumento en el consumo de bienes y servicios locales, lo que podría impulsar la economía de las regiones donde se efectúan las elecciones. Esta inyección de recursos adicionales podría tener efectos positivos en diversos sectores, desde el comercio hasta la gastronomía local, generando así un impacto económico palpable y contribuyendo al desarrollo socioeconómico de las comunidades involucradas.

En conclusión, la presente iniciativa tiene como propósito fortalecer el entramado institucional que sus-

tenta el ejercicio democrático en México, incentivando la participación activa de los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes en los procesos electorales. Su aprobación constituirá un paso significativo hacia la consolidación de una cultura política basada en la equidad, la justicia y el respeto a la voluntad popular, contribuyendo así al fortalecimiento de los procesos democráticos del país.

Para ilustrar la propuesta se anexa el siguiente cuadro comparativo:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	
Texto vigente	Texto propuesto
<p>Artículo 261.</p> <p>1. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla tendrán los siguientes derechos:</p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>c) ...</p> <p>d) ...</p> <p>e) ...</p> <p>f) los demás que establezca la Ley.</p> <p>Sin correlativo</p>	<p>Artículo 261.</p> <p>1. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla tendrán los siguientes derechos:</p> <p>a) ...</p> <p>b) ...</p> <p>c) ...</p> <p>d) ...</p> <p>e) ...</p> <p>f) Recibir un incentivo por un monto de hasta treinta y cinco veces del valor vigente de la UMA, en cada proceso electoral, que será otorgado por el Instituto Nacional Electoral a través de los Organismos Públicos Locales.</p> <p>g) los demás que establezca la Ley.</p>

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

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 261 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Único. Se reforma y adiciona el artículo 261 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 261.

1. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes debidamente acreditados

ante las mesas directivas de casilla tendrán los siguientes derechos:

- a) ...
- b) ...
- c) ...
- d) ...
- e) ...

f) Recibir un incentivo por un monto de hasta diez veces del valor vigente de la UMA, en cada proceso electoral, que será otorgado por el Instituto Nacional Electoral a través de los Organismos Públicos Locales.

g) Los demás que establezca la Ley.

Transitorios

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

Segundo. El Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales (OPL), en un plazo máximo de 30 días a partir de la entrada en vigor de la presente reforma, deberán distribuir los incentivos económicos a través de cuentas bancarias personalizadas y realizarán las adecuaciones necesarias a sus procedimientos administrativos y sistemas informáticos para crear mecanismos que permitan garantizar transparencia en la entrega y recepción, con listados que contengan nombre y apellido de la entrega y recepción de los incentivos.

Tercero. El Instituto Nacional Electoral (INE), en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, realizarán las adecuaciones necesarias para garantizar suficiencia presupuestaria permanente.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 16 de abril de 2024.

Diputados: Sayonara Vargas Rodríguez, Rodrigo Fuentes Ávila (rúbricas).

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura**Junta de Coordinación Política**

Diputados: Jorge Romero Herrera, presidente; Moisés Ignacio Mier Velasco, MORENA; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Braulio López Ochoa Mijares, MOVIMIENTO CIUDADANO; Francisco Javier Huacus Esquivel, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Marcela Guerra Castillo, presidenta; vicepresidentes, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Joanna Alejandra Felipe Torres, PAN; Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz, PRI; secretarios, Brenda Espinoza López, MORENA; Diana Estefanía Gutiérrez Valtierra, PAN; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Nayeli Arlen Fernández Cruz, PVEM; Pedro Vázquez González, PT; Vania Roxana Ávila García, MOVIMIENTO CIUDADANO; Karina Isabel Garivo Sánchez, PRD.

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/>