SENADO DE LA REPÚBLICA
LXIII LEGISLATURA

Gaceta del Senado

MESA DIRECTIVA

PRESIDENTE:
SEN. ROBERTO GIL ZUARTH

VICEPRESIDENTES:
SEN. JOSÉ ROSAS AISPURO TORRES
SEN. ARTURO ZAMORA JIMÉNEZ
SEN. LUIS SÁNCHEZ JIMÉNEZ

SECRETARIAS:
SEN. HILDA ESTHELA FLORES ESCALERA
SEN. ROSA ADRIANA DÍAZ LIZAMA
SEN. LUIS HUMBERTO FERNÁNDEZ FUENTES
SEN. MARÍA ELENA BARRERA TAPIA
SEN. MARTHA PALAFOX GUTIÉRREZ

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

PRESIDENTE:
Sen. Emilio Gamboa Patrón,
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario institucional.

Sen. Fernando Herrera Ávila,
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Sen. Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta,
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Sen. Carlos Alberto Puente Salas,
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México.

Sen. Manuel Bartlett Díaz,
Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo.

Sen. Miguel Romo Medina,
Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Sen. Blanca María Del Socorro Alcalá Ruiz,
Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

Sen. Sonia Mendoza Díaz
Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Primer Año de Ejercicio
PRIMER PERIODO ORDINARIO

No. 68

TOMO II

Martes 8 de diciembre de 2015

ROBERTO FIGUEROA MARTÍNEZ
Secretario General de Servicios Administrativos

DR. ARTURO GARITA
Secretario General de Servicios Parlamentarios

CONTENIDO

DICTÁMENES A DISCUSIÓN Y VOTACIÓN

1. De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Segunda; con opinión de la Comisión de Asuntos Migratorios, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del Apartado A) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de adquisición por nacimiento de la nacionalidad mexicana. **257**

2. De las Comisiones Unidas de Reforma Agraria y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Agraria y de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. **281**

3. De las Comisiones Unidas de Justicia; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera; y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales. **295**

4. De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que el Honorable Congreso de la Unión declara el día 9 de mayo de cada año, como el "Día Nacional de la Salud Materna y Perinatal". **377**

5. De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma la fracción I Apartado B del artículo 13 y se adiciona una fracción IV BIS 3 al artículo 3º de la Ley General de Salud. **382**

6. De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se modifica la fracción III del artículo 112 de la Ley General de Salud. ... **387**

7. De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 106 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 108 de la Ley General de Salud. **392**

8. De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que el Honorable Congreso de la Unión declara el último miércoles del mes de mayo de cada año como el "Día Nacional de la Esclerosis Múltiple". **399**

9. De las Comisiones Unidas de Turismo y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II al artículo 63 de la Ley General de Turismo. **402**

10. De las Comisiones Unidas de Vivienda y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 81 de la Ley de Vivienda. **407**

11. De las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles. **411**

12. De las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de la Propiedad Industrial. **445**

13. De las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 110 Bis y 116 Bis y una fracción IX al artículo 128 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor. **461**

14. De las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 231 de la Ley Federal del Derecho de Autor. **472**

15. De las Comisiones Unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con el proyecto de decreto para reformar los artículos 2° y 27 de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos. (Dictamen en sentido negativo) **477**

16. De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, en relación con el proyecto de decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de bancos de sangre. (Dictamen en sentido negativo) **484**

17. De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con el proyecto de decreto para adicionar los artículos 28 Bis y 226 de la Ley General de Salud, en materia de medicamentos homeopáticos. (Dictamen en sentido negativo) **494**

CONTINÚA TOMO III

DICTÁMENES A DISCUSIÓN Y VOTACIÓN

De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Segunda; con opinión de la Comisión de Asuntos Migratorios, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del Apartado A) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de adquisición por nacimiento de la nacionalidad mexicana.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE GOBERNACIÓN; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS MIGRATORIOS, DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE NACIONALIDAD MEXICANA DE ORIGEN.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Asuntos Migratorios, se les turnó para su estudio, análisis y elaboración del dictamen procedente, la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II del apartado A del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de adquisición de la nacionalidad mexicana por nacimiento, presentada por la Sen. Ana Gabriela Guevara Espinoza, en la sesión del 18 de marzo de 2015.

Quienes integramos estas Comisiones Unidas procedimos al estudio de la iniciativa en cuestión y analizamos en detalle las consideraciones y los fundamentos que sustentan la reforma planteada, con el fin de emitir el presente dictamen.

Conforme a lo previsto para el trabajo de las Comisiones ordinarias por los artículos 85, párrafo 2 inciso a), 86, 89 y 84 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 117, 135, 178, 182, 188 y 190 del Reglamento del Senado de la República, formulamos nuestro dictamen al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA:

I. En el apartado de **"ANTECEDENTES"**, se deja constancia del inicio del proceso legislativo con la recepción y turno de la iniciativa para la elaboración del dictamen correspondiente, así como de los trabajos previos realizados por estas Comisiones Unidas.

II. En el apartado relativo al **"OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA"**, se hace referencia a los antecedentes, propósito y alcances de la propuesta de reforma constitucional materia de nuestro estudio.

III. En el apartado de **"CONSIDERACIONES"**, se expresan las razones que sustentan la valoración realizada por estas Comisiones Unidas en torno a la

1

iniciativa de reforma constitucional que nos ocupa, relativa a la revisión de una de las hipótesis constitucionales de adquisición de la nacionalidad mexicana por nacimiento.

IV. En el apartado relativo a **"PROYECTO DE DECRETO Y RÉGIMEN TRANSITORIO"**, se presenta la propuesta específica de modificación constitucional y de efectos del Decreto planteado para su entrada en vigor.

I. ANTECEDENTES.

1. En la sesión ordinaria celebrada por este H. Senado de la República el 18 de marzo del presente año, la Sen. Ana Gabriela Guevara Espinoza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó una iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II del apartado A del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de adquisición de la nacionalidad mexicana por nacimiento.

2. En esa misma fecha, mediante oficio número DGPL-2P3A.-2448, la Mesa Directiva determinó turnar dicha iniciativa al estudio y dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda.

3. Mediante oficio DGPL-2P3A.-3446 del 14 de abril último, la Mesa Directiva acordó ampliar el turno de la iniciativa de referencia, para que la Comisión de Asuntos Migratorios emitiera opinión, a la luz de lo dispuesto por los artículos 179 párrafo 1 y 180 del Reglamento del Senado de la República.

4. Con objeto de formular el presente dictamen, los miembros de estas Comisiones Unidas intercambiamos impresiones sobre los antecedentes, objetivo y alcance de la propuesta de reforma constitucional, a fin de considerar su procedencia.

5. Con base en la integración del expediente de la iniciativa que nos ocupa, las Juntas Directivas de las Comisiones Unidas de dictamen instruimos a las

respectivas Secretarías Técnicas que prepararan el proyecto de dictamen correspondiente.

Con base en los antecedentes referidos, estas Comisiones Unidas proceden a referirse al objeto y contenido de la iniciativa en cuestión.

II. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA.

En su esencia, la iniciativa de la Sen. Guevara Espinoza propone revisar el texto y los alcances de lo dispuesto por la fracción II del apartado A del artículo 30 constitucional, relativo a la adquisición de la nacionalidad mexicana por nacimiento o de origen, para el caso de los mexicanos que nazcan en el extranjero y sean hijos de padres mexicanos nacidos en el territorio nacional, o de padre mexicano o madre mexicana nacidos en el territorio nacional, a fin de que la transmisión de la nacionalidad mexicana de origen a los connacionales que nazcan en el extranjero no se encuentre vinculada al hecho señalado hoy constitucionalmente de que sus padres o alguno de ellos hubiere nacido en el territorio de la República.

Establece la iniciadora de esta propuesta en la Exposición de Motivos de la iniciativa materia de análisis lo siguiente:

"…cuando nace un individuo, su desarrollo incipiente le impide manifestar una voluntad que lo ligue a un Estado determinado, es en virtud de lo anterior que el país interesado en él substituye su voluntad omisa y le señala una nacionalidad que, por ser la primera, suele conocérsele como 'nacionalidad originaria'. La suplencia de la voluntad de la persona física se opera conforme al criterio adoptado por el o por los Estados interesados en asimilar a su población nacional al nacido en su territorio (ius soli) o al nacido de sus nacionales (ius sanguinis[1]). El Estado es libre de adoptar, conforme a sus necesidades y conforme al criterio de los que orientan su gobierno, el ius soli o el ius sanguinis o exigir una yuxta posición de ambos o bien, establecer los dos al unísono con los requisitos y

[1] Ius sanguini, o derecho de sangre. Resulta ser uno de los criterios principales para la adquisición de la nacionalidad, en virtud de este criterio se adquiere la nacionalidad de los padres. Existen otros criterios como el ius soli (se adquiere la nacionalidad por el lugar de nacimiento); el ius domicili (se adquiere la nacionalidad por recibir cierto tiempo en un determinado país) y; el ius conubi (por contraer matrimonio con la (el) nacional de un país.)

modalidades que al Estado le convengan, en la inteligencia de que el ius soli y el ius sanguinis pueden combinarse con el ius optandi y el ius domicili[2].

"Con motivo de las reformas adoptadas el 20 de marzo de 1997, el artículo 37 constitucional establece en su Apartado 'A)' que: Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"En virtud de lo anterior, el mexicano por nacimiento podrá conservar la nacionalidad que (le es) otorgada por otro Estado sin que ello se traduzca en la pérdida de su nacionalidad mexicana. Tratándose de los mexicanos por naturalización (extranjero que se naturaliza mexicano) el actual artículo 30 Constitucional, fracción III, permite transmitir la nacionalidad mexicana a su descendencia. En este caso, la descendencia tendrá por ius sanguinis, conforme al artículo 30 Constitucional, fracción III, la nacionalidad mexicana originaria.

"Caso contrario se presenta tratándose de los mexicanos nacidos en el extranjero (es mexicano porque su padre, madre, o ambos nacieron en territorio nacional) en cuyo caso no podrán transmitir la nacionalidad mexicana originaria a sus descendientes con motivo de la reforma adoptada en el año de 1997."

Es pertinente transcribir, para mejor ilustración del propósito del análisis de la iniciativa que nos ocupa, el texto vigente de las fracciones II y III del apartado A del artículo 30 constitucional:

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. ...

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional; [énfasis añadido]

---

[2] Arellano García, Carlos. Derecho Internacional Privado. Porrúa, décimo quinta edición. México, D.F. 2003. Página 261.

"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización, y

"IV. ...

"B) ...

"I. y II. ...

Es a la luz de la referencia formulada por la iniciadora a lo previsto en la fracción III y II del apartado A del artículo 30 constitucional, que plantea los siguientes elementos de reflexión:

"I. Dos mexicanos por nacimiento (primera generación) tienen un hijo en el extranjero (segunda generación).

"II. El hijo nacido en el extranjero (segunda generación) adquiere la nacionalidad originaria porque sus padres son mexicanos nacidos en territorio nacional, pero no obstante tener la nacionalidad originaria, no puede transmitirla a su descendencia.

"III. La tercera generación, nacida en el extranjero, no podrá obtener la nacionalidad mexicana porque ninguno de sus padres nació en territorio nacional.

"Como puede apreciarse, con motivo de la reforma del 20 de marzo de 1997, la nacionalidad mexicana por naturalización fue evidentemente privilegiada... sobre la nacionalidad por nacimiento, en la misma hipótesis normativa.

"El actual precepto en vigor comete una injusticia con respecto a los hijos de padres mexicanos nacidos en el extranjero, toda vez que se les coloca en una nacionalidad de segunda clase. Para demostrarlo, tenemos lo siguiente:

"La fracción segunda del artículo 30, exige tres requisitos para otorgar la nacionalidad mexicana por nacimiento que son: I. Que el individuo nazca en el extranjero; II. Que sus padres, su padre o madre, sean mexicanos por nacimiento; pero además; III. Que estos últimos hayan nacido en territorio nacional.

"Puede advertirse que este hijo de mexicanos nacidos en el extranjero a pesar de ser mexicano por nacimiento (porque así lo señala la fracción II del Art. 30 Constitucional), no puede, a su vez, transmitir su nacionalidad à su hijo, cuando este último nace por cualquier circunstancia en el extranjero, simplemente porque no reúne el requisito de haber nacido en territorio nacional, en estas circunstancias, no le basta a este mexicano por nacimiento, su nacionalidad para transmitirla a su hijo que nace en el extranjero. Por lo anterior consideramos que el precepto legal en cuestión otorga una categoría menor a esta forma de adquirir la nacionalidad mexicana.

"Contrariamente, en el caso del hijo naturalizado mexicano, que nazca en el extranjero, sí es considerado por nuestra Constitución como mexicano por nacimiento, ya que así lo ordena la fracción III del artículo que nos ocupa…

"Antes de la reforma Constitucional en cuestión, no se presentaba esta problemática, y al momento de ser redactado el artículo que se modificó, no se previeron los problemas a futuro que se generarían a las generaciones nacidas en el extranjero.

"Para ilustrar mejor la situación que se plantea, comparemos el texto vigente con el existente antes de la reforma del 20 de marzo de 1997.

"Como puede apreciarse, en el texto reformado, la fracción II del Apartado A, se refiere a los hijos, pero al hablar de sus padres, se les agregó a ellos una condición: que ellos a su vez hayan nacido en territorio nacional. Esta condición parece no tener trascendencia a primera lectura, pero si comparamos la frase 'nacido en territorio nacional', condiciona a las personas a una circunscripción territorial que nunca antes se había pedido (en ninguna reforma anterior al citado artículo, ni mucho menos, en ningún texto constitucional anterior). Esta condición adicional imposibilita a los que no la posean a transmitir su nacionalidad originaria a su descendencia."

Para ilustrar diversas experiencias de otros Estados nacionales en el ejercicio de su soberanía para determinar quiénes constituyen sus nacionales, la iniciativa de mérito trae a colación algunos elementos del orden jurídico de la República

Italiana, el Reino de España, la República Federal Alemana, la República Francesa, la República de Chile y la República Federativa del Brasil.

Estas Comisiones Unidas destacan que las menciones a los órdenes jurídicos referidos permiten colegir dos tradiciones distintas con relación a la determinación estatal en materia de quiénes son sus nacionales, deduciéndose de manera general que los ejemplos europeos acentúan la prevalencia del *ius sanguinis*, pues el hecho de que extranjeros nazcan en su territorio suele no ser una hipótesis generadora de la nacionalidad. En cambio, en el caso de la tradición latinoamericana se atienden tanto el *ius soli* o el hecho de nacer en el territorio y el *ius sanguinis* o derecho de la sangre por vinculación consanguínea los nacionales del Estado.

Es preocupación particular de la iniciadora de esta propuesta el hecho de que los efectos de la aplicación de lo dispuesto por la fracción II del apartado A del artículo 30 constitucional genere situaciones en las que un o una descendiente de mexicanos por nacimiento que no hubieren nacido en el territorio nacional y que a su vez nazcan en el extranjero, podrían no tener ninguna nacionalidad porque el Estado en el cual hayan nacido no les otorgue la categoría de nacionales por ser hijos de extranjeros.

Asi, señala la proponente que:

"Para hacer más crítica la situación, podría ser que ese país en el que el individuo nació, no otorgue la nacionalidad por el simple hecho de nacer en su territorio y no prevea excepciones. En este caso, será el estado de 'apátrida' para el individuo como consecuencia de la actual redacción del texto constitucional. En este orden de ideas, y de conformidad con lo señalado en el artículo 30 de la Carta Magna, tal parece que sólo los mexicanos nacidos en nuestro territorio pueden transmitir la nacionalidad mexicana a sus hijos nacidos en el exterior, y los mexicanos naturalizados sólo puede transmitir la nacionalidad mexicana a sus hijos nacidos en el extranjero, cuando el nacimiento de estos últimos hubiese sido después de que hayan obtenido la nacionalidad mexicana por naturalización."

También cabe destacar que en la Exposición de Motivos que nos ocupa se cita la tesis aislada del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito, identificable con el número I.1°.A.24 A (10ª.), que señala lo siguiente:

"NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO, TIENE DERECHO A ELLA QUIENES HUBIERAN NACIDO EN EL EXTRANJERO Y AL MENOS UNO DE SUS PADRES TAMBIÉN HUBIERA NACIDO EN EL EXTRANJERO, PERO TENGA RECONOCIDA ESA NACIONALIDAD. El artículo 30 inciso A), de la Constitución Politica de los Estados Unidos Mexicanos establece que corresponde la nacionalidad mexicana por nacimiento a quienes nazcan en territorio nacional, en alguna embarcación o aeronave mexicana, o bien, en territorio extranjero y al menos uno de sus padres sea mexicano nacido en territorio nacional o naturalizado. Dicho precepto no comprende expresamente el caso de quienes, habiendo nacido en el extranjero, al menos uno de sus padres también haya nacido fuera de México, pero tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento; sin embargo, si conforme a lo previsto por la fracción III de la mencionada hipótesis constitucional, son mexicanos por nacimiento las personas nacidas en el extranjero, de quienes al menos uno de sus padres sea mexicano por naturalización, es correcto asumir, por mayoría de razón, que dicha regla debe hacerse extensiva a los nacidos en el extranjero cuyos padres hayan nacido también en el extranjero y al menos uno tenga reconocida la nacionalidad mexicana por nacimiento."

Es el orden de lo expuesto y a la luz de los principios de no discriminación y de interpretación del orden constitucional a favor del derecho más amplio de cada persona que, cita la promovente que la interpretación judicial transcrita ha considerado que los hijos de mexicanos por nacimiento tienen derecho a adquirir esa nacionalidad, independientemente del lugar de nacimiento de sus progenitores.

Sobre la base de que el derecho a la nacionalidad es un derecho inherente a toda persona y que se encuentra previsto y tutelado por diversos instrumentos internacionales, entre otros, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es que la proponente plantea la modificación de la fracción II del apartado A del artículo 30 constitucional para que se establezca que son mexicanos por nacimiento:

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana;"

III. CONSIDERACIONES.

PRIMERA.- La promotora de la iniciativa objeto de análisis tiene plena legitimación para formularla en términos de los dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución General de la República, en relación con lo previsto por el artículo 135 de la propia Ley Fundamental de la República.

SEGUNDA.- Sin demérito de que ha quedado plenamente expuesto el objeto y alcances de la iniciativa planteada, estas Comisiones Unidas desean ilustrar la propuesta mediante la transcripción en un cuadro comparativo de la redacción presente en la fracción II del apartado A del artículo 30 constitucional, y el texto propuesto en la iniciativa que se dictamina:

Texto constitucional vigente	Texto propuesto
Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.	**Artículo 30.** ...
A) Son mexicanos por nacimiento:	A) ...
I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.	I. ...
II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;	II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana;
III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y	III. ...

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. B) ... I. y II. ...	IV. B) ... I. y II. ...

Como puede apreciarse, la propuesta de reforma constitucional en cuestión plantea que en el caso de la adquisición de la nacionalidad mexicana de origen a quienes nazcan en el extranjero se circunscriba a que alguno de sus progenitores o los dos sean mexicanos, sin establecer como hipótesis para acceder a la nacionalidad mexicana, el que sus padres o alguno de ellos hubieren necesariamente nacido en el territorio nacional. Es decir que podrían nacer en el extranjero y ser mexicanos, si sus padres o uno de ellos a su vez son mexicanos por nacimiento, independientemente de que hubieren nacido en el territorio nacional pero sean hijos de padres por nacimiento o de alguno de ellos.

TERCERA.- Como se apunta en la exposición de motivos de la iniciativa que nos ocupa, el texto de la fracción II del apartado A del artículo 30 constitucional proviene del Decreto de reformas a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la federación de 20 de marzo de 1997, cuyo objeto primordial fue establecer la posibilidad de que los mexicanos a quienes otro Estado les atribuyera la nacionalidad, conservaran la nacionalidad mexicana, al tiempo de no privar de la nacionalidad a ningún mexicano por nacimiento.

Con antelación a dicha modificación, la fracción II del apartado A del artículo 30 constitucional señalaba como hipótesis para la adquisición mexicana por nacimiento, el supuesto a favor de las personas "que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana."

En el cuadro comparativo que se insertará más adelante, podrá apreciarse el texto del artículo 30 constitucional al aprobarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su evolución a partir de sendos decretos de reformas de 1934, 1969, 1974, 1997 y 1999, si bien por ahora solo destacaremos que con relación al apartado A de este precepto, a partir de 1969 se reconocían

exclusivamente dos hipótesis para el otorgamiento de la nacionalidad mexicana de origen o por nacimiento: i) a quienes nazcan en el territorio nacional, con independencia de la nacionalidad de sus padres (*ius soli*), y ii) a quienes nazcan en el extranjero y sean hijos de padres mexicanos o de padre o madre mexicanos (*ius sanguinis*). Es a partir de la referida reforma constitucional de 1997 que se establece a favor de los hijos de padres mexicanos por naturalización o de padre o madre mexicanos por naturalización y que nazcan fuera del territorio nacional, la atribución de la nacionalidad mexicana de origen.

En dicha reforma constitucional es también cuando se establece la distinción, hasta entonces inexistente en la fracción II del apartado A del artículo 30 constitucional, que sólo serían mexicanos por nacimiento aquellas personas que habiendo nacido en el extranjero fueren hijos de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana, pero que necesariamente hubieren nacido en territorio nacional.

Así, se estableció una hipótesis restrictiva para adquirir la nacionalidad mexicana de origen a hijos de padres mexicanos o de padre o madre mexicanos que nazcan en el extranjero.

Con ánimo de ilustrar la citada evolución del texto del artículo 30 constitucional, se transcribe en el cuadro comparativo que obra en el Anexo de este dictamen, la redacción que ha tenido a lo largo de los Decretos de modificaciones expedidos a partir de la aprobación de la Constitución General de la República en 1917.

CUARTA.- De la consulta de los documentos del proceso legislativo en las Cámaras del Congreso de la Unión para concretar la reforma a los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de marzo de 1997, no se desprende alguna argumentación específica en los dictámenes o en los debates legislativos de cada una de las Cámaras, con relación a la limitación para que los hijos de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana que no hubieren nacido en el territorio nacional, cuando a su vez nacieran en el extranjero, no pudieran adquirir la nacionalidad mexicana de origen.

Lo anterior se resalta por el hecho de que en esa reforma se adicionó la fracción III al apartado A del propio artículo 30 constitucional para incorporar como hipótesis para el otorgamiento de la nacionalidad mexicana de origen, la norma de considerar mexicanos a los hijos de padres mexicanos por naturalización o de padre o madre mexicanos por naturalización, que nazcan en el extranjero.

En otras palabras -como ya se ilustró al referir la Exposición de Motivos de la iniciadora de esta propuesta legislativa-, que existe una apertura y amplitud máxima para el otorgamiento de la nacionalidad de origen a los hijos de mexicanos por naturalización que nazcan en el extranjero y, al mismo tiempo, una limitación o restricción para la misma hipótesis si se trata de hijos de padres mexicanos con nacionalidad de origen, pero que no hubieren nacido en el territorio nacional.

QUINTA.- De la trayectoria de las normas de nuestra Ley Fundamental en materia de otorgamiento de la nacionalidad mexicana de origen, se desprende que en 1917 el Congreso Constituyente estableció dos hipótesis generales: i) Reconocer como mexicano por nacimiento al hijo de padres mexicanos, hubieren nacido dentro o fuera del país, siempre que de haber nacido en el extranjero sean mexicanos por nacimiento; y ii) Reconocer también como mexicanos por nacimiento a quienes nacieren en la República de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a alcanzar la mayoría de edad manifestaban optar por la nacionalidad mexicana y habían residido en el país los seis años previos a dicha manifestación.

Con la reforma de 1934 se estableció un criterio de máxima amplitud para el otorgamiento de la nacionalidad mexicana por nacimiento a quienes nacieran en el territorio del país, con independencia de la nacionalidad de sus padres. También se previó el reconocimiento de la nacionalidad de origen a quienes fueren hijos de padres mexicanos, de padre mexicano y madre extranjera o de madre mexicana y padre desconocido, que hubieren nacido en el extranjero. Además se adicionó la hipótesis de considerar mexicanos por nacimiento a quienes nazcan a bordo de una embarcación o una aeronave mexicana.

Con la reforma de 1969 se precisó el criterio del otorgamiento de la nacionalidad mexicana de origen a quienes habiendo nacido en el extranjero fueren hijos de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana.

Estas Comisiones Unidas consideran que la trayectoria de los criterios constitucionales para el otorgamiento de la nacionalidad mexicana de origen adoptó una posición de cabal reconocimiento al *ius soli* y al ius sanguinis. Es decir, que quien nace en el territorio de México adquiere la nacionalidad mexicana de origen, y quien tiene entre sus progenitores a un mexicano también adquiere dicha nacionalidad aunque nazca en el extranjero.

Paradójicamente, con la reforma de 1997, al distinguirse el otorgamiento de la nacionalidad de origen para quienes sean hijos de mexicanos por nacimiento o por naturalización, se estableció una restricción contraria a la tradición imperante para el caso de hijos de padres mexicanos o de padre o madre mexicanos que hubieren nacido fuera del territorio nacional, para el caso de sus descendientes en primer grado nacidos en el extranjero.

Estas Comisiones Unidas estiman que no existe una razón de carácter político, sociológico o cultural que sustente la restricción del otorgamiento de la nacionalidad mexicana de origen o por nacimiento a los hijos de padres mexicanos -también por nacimiento- o de padre o madre mexicanos -por nacimiento- que hubieren nacido en el extranjero.

Se trata de una limitación al *ius sanguinis* de hijos de mexicanos por nacimiento, a partir de la hipótesis de que sus padres o su padre o madre mexicanos nacieron fuera del territorio nacional.

Esta limitación puede llegar incluso a tener consecuencias nocivas y absolutamente contrarias al orden jurídico internacional, si la legislación del país donde hubiere nacido ese hijo de mexicanos por nacimiento no nacidos en el territorio nacional, no le otorga la nacionalidad por tratarse de un hijo de extranjeros.

SEXTA.- En el Derecho Internacional Público convencional se ha afirmado como un derecho humano la proscripción de situaciones o condiciones que conduzcan a

que una persona carezca de nacionalidad. La condición de apátrida constituye una violación elemental al derecho humano a disfrutar de una nacionalidad.

En ese sentido, en el párrafo 3 del artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al que nuestro país se adhirió el 24 de marzo de 1981 y cuyo Decreto de promulgación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de ese año, señala que:

"Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad."

Por su parte, el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la que también se adhirió nuestro país el 24 de marzo de 1981 y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de ese mismo año, señala lo siguiente:

"Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad.

"1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

"2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.

"3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla."

Es claro que en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos se reconoce y promueve la acción de los Estados para prever adecuadamente el derecho de toda persona a la nacionalidad. En ese sentido, estas Comisiones Unidas estiman pertinente la propuesta que se dictamina porque otorga claridad y certeza jurídica para el otorgamiento de la nacionalidad mexicana de origen a quienes siendo hijos de padres mexicanos nacen en el extranjero, independientemente de si sus padres nacieron en el territorio nacional. En otras palabras, que el hecho generador del derecho a la nacionalidad mexicana de origen es el vínculo consanguíneo con padres mexicanos o con padre o madre mexicanos, sin que para dicha circunstancia resulte relevante si la nacionalidad mexicana de origen de los padres se produce porque nacieron en el territorio de la República.

SÉPTIMA.- Estas Comisiones Unidas estiman pertinente destacar que a partir del Decreto de reformas al artículo 30 constitucional de 1969, se estableció la hipótesis del reconocimiento de la nacionalidad mexicana de origen para toda persona que fuere descendiente de padres mexicanos o de padre o madre mexicanos y hubiere nacido en el extranjero. El criterio amplio que ya se ha comentado.

Sin embargo, con la reforma de 1997 a la fracción II del apartado A del artículo 30 constitucional se restringió esa hipótesis para los casos de personas nacidas en el extranjero y cuyos progenitores o, al menos uno de ellos, fueren mexicanos nacidos en el territorio nacional.

Ante esta restricción del acceso a la nacionalidad mexicana de origen para quienes se encuentren en la hipótesis referida, la reforma planteada en la iniciativa que nos ocupa tendría efectos no sólo a partir de su futura vigencia, sino también de carácter retroactivo en beneficio de aquellas personas que sean hijos de padres mexicanos o de padre o madre mexicanos no nacidos en el territorio nacional y que a su vez hubieren nacido en el extranjero.

Se ilustra lo anterior porque si bien con el criterio de la tesis aislada que se cita en la Exposición de Motivos de la proponente, a la luz de lo previsto por la fracción III del apartado A de este precepto y por mayoría de razón se les otorgaría el amparo y protección de la justicia federal para que se les reconociera la nacionalidad mexicana de origen, tendrían necesariamente que hacer la gestión correspondiente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual no podría otorgar la petición por el texto constitucional expreso y tendrían que promover el juicio de amparo correspondiente. Estimamos que esa ruta de gestión e impugnación es innecesaria y debe superarse mediante la reforma constitucional que se ha planteado.

OCTAVA.- Mediante oficio CAM/LXIII/078/2015 del 23 de octubre del año en curso, la Comisión de Asuntos Migratorios remitió al Sen. Enrique Burgos García, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, la opinión que emitió en su reunión de trabajo del 22 de octubre último, con relación a la iniciativa que se analiza en el presente dictamen.

En dicha opinión se hace referencia a los antecedentes de la iniciativa, a su objeto, a algunas consideraciones prácticas de la aplicación del texto restrictivo de la fracción II del apartado A del artículo 30 constitucional, y a su planteamiento en pro de la propuesta contenida en la iniciativa presentada por la Sen. Ana Gabriela Guevara Espinoza.

En particular, concluye el documento de la Comisión de Asuntos Migratorios con el siguiente resolutivo:

"**ÚNICO.** Esta Comisión de Asuntos Migratorios emite su opinión en sentido positivo, a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de los argumentos asentados en el presente documento, esperando sean observados y analizados por las Comisiones Dictaminadoras, con el único objetivo de fortalecer el ordenamiento normativo que se estudia."

IV. PROYECTO DE DECRETO Y RÉGIMEN TRANSITORIO.

En atención a lo expuesto y fundado, los integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, con la opinión de la Comisión de Asuntos Migratorios, se permiten someter a la deliberación y, en su momento, votación de esta H. Asamblea Senatorial, el siguiente proyecto de

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL APARTADO A) DEL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ADQUISICIÓN POR NACIMIENTO DE LA NACIONALIDAD MEXICANA.

ÚNICO.- Se reforma la fracción II del Apartado A) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 30.- ...

A) ...

I. ...

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana;

III. y IV. ...

B) ...

I. y II. ...

TRANSITORIO

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

Dado en el Salón del Protocolo de la Mesa Directiva del Senado de la República, a los diecinueve días del mes de noviembre del año dos mil quince.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE GOBERNACIÓN; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS MIGRATORIOS, DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE NACIONALIDAD MEXICANA DE ORIGEN.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

Sen. Enrique Burgos García
Presidente

Sen. José María Martínez Martínez
Secretario

Sen. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez
Secretario

Sen. Daniel Amador Gaxiola
Integrante

Sen. Ivonne Álvarez García
Integrante

Sen. Diva Hadamira Gastélum Bajo
Integrante

Sen. David Penchyna Grub
Integrante

Sen. Raúl Gracia Guzmán
Integrante

Sen. Sonia Mendoza Díaz
Integrante

Sen. Fernando Torres Graciano
Integrante

Sen. Zoé Robledo Aburto
Integrante

Sen. Pablo Escudero Morales
Integrante

Sen. Armando Ríos Piter
Integrante

Sen. Manuel Bartlett Díaz
Integrante

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

DICTAMEN DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE NACIONALIDAD MEXICANA DE ORIGEN.

19 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2015

VOTACIÓN

SENADOR (A)	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Senadora Cristina Díaz Salazar (Presidenta)			
Senador Héctor Larios Córdova (Secretario)			
Senador Armando Ríos Piter (Secretario)			
Senador Carlos Alberto Puente Salas (Secretario)			
Senador Omar Fayad Meneses (Integrante)			
Senador Fernando Yunes Márquez (Integrante)			
Senador Raúl Morón Orozco (Integrante)			
Senador Javier Corral Jurado (Integrante)			

COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

DICTAMEN DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE NACIONALIDAD MEXICANA DE ORIGEN.

19 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2015

VOTACIÓN

SENADOR (A)	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Senador Ismael Hernández Deras (Integrante)			
Senadora Mónica T. Arriola Gordillo (Integrante)			
Senador Gerardo Sánchez García (Integrante)			
Senadora Graciela Ortiz González (Integrante)			
Senadora Ana Gabriela Guevara Espinoza (Integrante)			
Senador Ángel Benjamín Robles Montoya (Integrante)			
Senador Salvador Vega Casillas (Integrante)			

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE GOBERNACIÓN; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS MIGRATORIOS, DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 30 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE NACIONALIDAD MEXICANA DE ORIGEN.

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

Sen. Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez
Presidente

Sen. Ma. del Pilar Ortega Martínez
Secretaria

Sen. Ma. del Rocío Pineda Gochi
Secretaria

Sen. René Juárez Cisneros
Integrante

Sen. Luis Fernando Salazar Fernández
Integrante

Acuerdo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Asuntos Migratorios, por el que se modifica el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del apartado A) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de otorgamiento de la nacionalidad de origen.

HONORABLE ASAMBLEA:

Con respecto a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II del apartado A) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de otorgamiento de la nacionalidad de origen, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Asuntos Migratorios, aprobaron el dictamen correspondiente en la reunión ordinaria que celebraron el 19 de noviembre del presente año.

El propósito esencial de la formulación del dictamen favorable a la iniciativa presentada el 18 de marzo de 2015 por la Sen. Ana Gabriela Guevara Espinoza es establecer el otorgamiento de la nacionalidad mexicana de origen a los hijos de mexicanos que nazcan en el extranjero, si sus padres son mexicanos por nacimiento, con independencia de si éstos o alguno de ellos hubieren nacido dentro del territorio de la República.

Con base en el espíritu que anima la iniciativa presentada y el dictamen formulado, estimamos que corresponde de mejor manera a aquél la revisión de la redacción propuesta, como se ilustra en el siguiente cuadro comparativo:

Dictamen de las Comisiones Unidas	Propuesta de modificación al dictamen
Artículo 30. ...	**Artículo 30. ...**
A) ...	A) ...
I. ... II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, o de padre mexicano o de madre mexicana;	I. ... II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos **por nacimiento**, o de padre mexicano o madre mexicana **por nacimiento**;
III. y IV....	III. y IV....
B) ...	B) ...
I. y II. ...	I. y II. ...

1

Acuerdo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Asuntos Migratorios, por el que se modifica el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del apartado A) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de otorgamiento de la nacionalidad de origen.

Con la formulación de la modificación al dictamen que remitimos a ese H. Pleno Senatorial, estimamos que se concreta de mejor forma el objetivo, en consideración de lo dispuesto por la fracción III del propio apartado A) del artículo 30 de nuestra Ley Fundamental, de que adquieran la nacionalidad mexicana de origen los hijos nacidos en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana que sean mexicanos por nacimiento, como a partir de la reforma de 1997 ya ocurre con los hijos nacidos en el extranjero de padres mexicanos o de padre mexicano madre mexicana por naturalización.

México, Distrito Federal, a 3 de diciembre de 2015.

JUNTA DIRECTIVA DE LA
COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

Sen. Enrique Burgos García
Presidente

Sen. José María Martínez Martínez
Secretario

Sen. Alejandro Encinas Rodríguez
Secretario

JUNTA DIRECTIVA DE LA
COMISIÓN DE GOBERNACIÓN

Sen. María Cristina Díaz Salazar
Presidenta

Sen. Héctor Larios Córdova
Secretario

Sen. Armando Ríos Piter
Secretario

Sen. Carlos Alberto Puente Salas
Secretario

Acuerdo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Asuntos Migratorios, por el que se modifica el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del apartado A) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de otorgamiento de la nacionalidad de origen.

JUNTA DIRECTIVA DE LA
COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

Sen. Alejandro Encinas Rodríguez
Presidente

Sen. Ma. Del Pilar Ortega Martínez
Secretaria

Sen. Ma. Del Rocío Pineda Gochi
Secretaria

JUNTA DIRECTIVA DE LA
COMISIÓN DE ASUNTOS MIGRATORIOS

Sen. Ana Gabriela Guevara Espinoza
Presidenta

Sen. Layda Sansores San Román
Secretaria

Sen. Adriana Dávila Fernández
Secretaria

De las Comisiones Unidas de Reforma Agraria y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Agraria y de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma Agraria y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se adicionan y reforman los artículos 23 fracciones V y X, 79 y 121 de la Ley Agraria y 47, 77 Bis primer párrafo y numeral I, inciso g) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Reforma Agraria y Estudios Legislativos, les fue turnada para su estudio y dictamen correspondiente, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción IV al artículo 116 de la Ley Agraria y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Los integrantes de estas Comisiones Unidas que suscriben, con fundamento en los artículos 85, 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 113, 117, 135 numeral 1, fracción I, 277 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Senadores el siguiente dictamen, en relación a la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el capítulo de "Antecedentes" se da constancia del proceso legislativo, en su trámite y recibo de turno para el dictamen de la Iniciativa con Proyecto de Decreto;

II. En el capítulo de "Objetivo", se sintetiza la propuesta de reforma en estudio;

III. En el capítulo de "Considerandos", las Comisiones Dictaminadoras expresan los razonamientos y argumentos de valoración, así como los motivos que sustentan la decisión de aprobar con modificaciones, la Iniciativa con Proyecto de Decreto, materia del presente Dictamen.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 27 de noviembre de 2012, el Senador Alejandro Encinas Rodríguez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción IV al artículo 116 de la Ley Agraria y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

1

En esa misma fecha la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, mediante oficio No. DGPL-1P1A.-2521 turnó a las Comisiones Unidas de Reforma Agraria y Estudios Legislativos, el citado Proyecto de Decreto para su estudio y dictamen correspondiente.

II. OBJETIVO

La presente Iniciativa busca fortalecer la política en materia de protección de áreas Naturales, para lo anterior propone adicionar una fracción IV al artículo 116 de la Ley Agraria, en la que se establezca la denominación de tierras de conservación.

De igual forma, propone reformar los artículos 19 Bis fracciones III y IV; adicionar las fracciones V y VI al artículo 19 Bis, y adicionar el artículo 20 Bis, todos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, a fin de establecer que en las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se lleven a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico, incluyendo las tierras comunales y ejidales, y la propiedad privada.

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA.- La extensión territorial de un país, es el espacio sobre el cual se desarrollan sus actividades productivas, sociales, culturales y recreativas, que constituyen la base de su crecimiento y de bienestar social.

Sin embargo, en las dos últimas décadas, el acelerado crecimiento demográfico y su visible concentración en las zonas urbanas, junto con la demanda de alimentos, vestido, energía y muchos otros satisfactores que proporciona el desarrollo tecnológico, ejercen una fuerte presión sobre el espacio rural para ser usado en actividades que no tienen ninguna relación con su vocación natural; que si bien necesarias y justificables, estás deben ser reguladas de tal modo que se reduzca su impacto ambiental negativo.

Desde esta perspectiva, varios ordenamientos legales atienden la protección del medio ambiente. A nivel constitucional, el párrafo quinto del artículo 4º Constitucional establece el derecho fundamental de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Asimismo, determina que el Estado garantizará el respeto a este derecho.

De igual forma, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada, y en su párrafo tercero dispone textualmente lo siguiente:

> La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Lo anterior, tiene el propósito de llevar a cabo un adecuado ordenamiento territorial, para que de forma equilibrada, equitativa y sustentable se dé un continuo desarrollo económico del país.

En este tenor de ideas, es de destacar que la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, además sus disposiciones son de orden público e interés social.

SEGUNDA.- Estas Comisiones Unidas, coinciden con el Senador Iniciante en que si bien, actualmente el 12% del territorio nacional se encuentra bajo alguna categoría de protección pública, como reservas de la biosfera, parques nacionales, santuarios de vida silvestre, entre otros, sigue siendo imperativo incrementar esta superficie. Lo anterior dándole la justa importancia a la conservación de la biodiversidad y su aprovechamiento racional como promotores del desarrollo sustentable.

Asimismo, quienes suscribimos el presente Dictamen, concordamos con el Senador promovente sobre la relevancia que ha tomado el "Ordenamiento Ecológico del Territorio", para definir y orientar acciones que hagan posible un uso racional del espacio terrestre, dotando de instrumentos para la determinación de los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y para la localización de las actividades productivas y de asentamientos humanos.

En este sentido, no debemos olvidar que entre 10 y 12 por ciento de las especies del planeta se distribuyen en el territorio nacional, y que de igual forma, 32 por ciento de la fauna nacional de vertebrados es endémica de México, lo que posiciona al país como el tercer país más megadiverso en el mundo, pues ocupa el primer lugar en riqueza de reptiles, el segundo en mamíferos y el cuarto en anfibios y plantas. Además, en el territorio están presentes los cinco tipos de ecosistemas, nueve de los 11 tipos de hábitat, 51 de las 191 ecorregiones identificadas y 25 de las 28 categorías de suelos reconocidos.

Asimismo, los Senadores integrantes de estas Comisiones Unidas, somos sensibles al hecho de que de las especies registradas en México, 49 ya se encuentran extintas, 475 están en peligro de extinción, 896 se encuentran amenazadas y 1185 se encuentran sujetas a protección especial, lo anterior de acuerdo con la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.

TERCERA.- Las Comisiones Unidas que dictaminan, reconocen la importancia de regular dentro de la Ley Agraria en materia de preservación y conservación de los ecosistemas y hábitats naturales, sin embargo, se considera inviable adicionar una fracción IV al artículo 116 de este ordenamiento, como lo propone el Senador iniciante:

> Artículo 116.- Para los efectos de esta ley, se entiende por:
>
> I. a III. ...
>
> **IV. Tierras de conservación: los suelos que por su excesiva pendiente, por su pobreza, baja productividad o erosionabilidad, o por considerarse estratégicas por sus servicios ambientales o por la protección de infraestructura de desarrollo, comunicación o de vivienda, deben permanecer manteniendo sus ecosistemas nativos y deben ser segregadas de cualquier uso productivo o actividad humana.**
>
> ...

Por técnica legislativa, se considera inviable plasmar en una Ley secundaria aseveraciones subjetivas, tales como: "por su pobreza" y "baja productividad".

A este respecto, el término que se propone "por su pobreza", no deja en claro que parámetros se medirían y con respecto a que, asimismo, la expresión "baja productividad", queda sujeta a múltiples factores, sólo por enumerar algunos, falta de capacitación, acceso a la tecnología, escasos recursos económicos, sequías, inundaciones, entre otros. Derivado del análisis jurídico de los preceptos que se proponen, se determinan jurídicamente improcedentes, debido a que las expresiones en comento, resultan ser ambiguas e imprecisas y se sujetan a interpretaciones subjetivas, lo que generaría incertidumbre, en cuanto a su aplicación debido a que en la Ley Agraria no se encuentran definidos sus alcances.

Por otra parte, la experiencia recabada sobre las Áreas Naturales Protegidas, indica que se tienen cada vez más dificultades para su establecimiento, principalmente por las restricciones que tienen los propietarios para realizar cualquier actividad.

Debemos destacar, que la adición que se pretende al artículo 116 de la Ley Agraria, obligaría a la autoridad, que para el caso se faculte, en garantizar que efectivamente no se lleve a cabo ningún uso productivo o actividad humana, en aquellas superficies rústicas en dónde se localicen las características enlistadas en la propuesta de adición de la fracción IV, del artículo de referencia.

Sobre el particular, de aprobarse la adición de una fracción IV al artículo 116 de la Ley Agraria, como la que se propone, se impondría una nueva modalidad de tierra a los pequeños propietarios, negándoles todo derecho de participación en la toma de decisiones sobre el uso de sus tierras, y consecuentemente el probable rechazo por parte de éstos, a tal imposición. Siendo, por ejemplo, que en la instrumentación de Áreas Naturales Protegidas, la experiencia ha demostrado que para tener éxito en la conservación de los ecosistemas naturales, se debe informar y obtener una aprobación consensuada de los sujetos directamente afectados.

A este respecto, dentro de su exposición de motivos el senador promovente, reconoce ampliamente como un instrumento ideal para complementar la estrategia nacional de conservación de especies y ecosistemas en México, el destinar voluntariamente predios a la conservación. Por lo que, quienes suscribimos el presente dictamen, creemos que tal propuesta de adición al artículo 116 de la Ley Agraria, se aleja del espíritu de reforma que pretende el Senador Iniciante, en tal virtud proponemos reformar los artículos 23, 79 y 121 para plasmar dentro de este ordenamiento el que los ejidatarios, comuneros y

pequeños propietarios puedan destinar áreas voluntariamente a la conservación, de la manera siguiente:

Artículo 23.- ...

I. a IV. ...

V. Tratándose de las tierras de uso común, aprobación de las áreas destinadas voluntariamente a la conservación, así como de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros.

VI. a IX. ...

X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación **o de conservación**;

XI. a XV. ...

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

Artículo 121.- ...

...

Asimismo, el dueño o poseedor podrá destinar áreas voluntariamente a la conservación, ya sean tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

CUARTA.- La conservación de los recursos naturales es de vital importancia, en virtud de que los ecosistemas, proporcionan bienes y servicios ambientales, siendo indispensables para la preservación del patrimonio natural y cultural de la Nación. Además de ello, las áreas naturales, han sido fuente inagotable de proyectos de investigación y ofrecen oportunidades para la recreación, el turismo, y son una fuente insustituible para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Las acciones y políticas públicas que se implementan desde el Estado, deben necesariamente invitar a la participación de todos los actores de la sociedad, como sucede ya en la constitución de Áreas Naturales Protegidas, pues como atinadamente menciona el Senador iniciante: "en mayo de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que tuvo por objeto el fortalecimiento jurídico de la certificación voluntaria de predios como medio para complementar la política en materia de áreas naturales protegidas, creando las Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación".

Dicha reforma, impulsó la participación en la toma de decisiones de los dueños de la tierra y de la sociedad en general, en la conservación de los recursos naturales. Así, las áreas destinadas voluntariamente a la conservación, representan una alternativa de conservación para las comunidades, organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y de todas aquellas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, mediante un certificado que expide la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), por medio de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), donde esta última funge como fedatario de la voluntad de los propietarios en proteger el patrimonio natural de sus predios. Una característica importante de la conservación voluntaria es que son los mismos propietarios quienes definen sus estrategias de manejo para la adecuada administración de aquellos predios que logren la certificación, pues estos necesariamente deben tener las características y elementos biológicos originales de cada región, sin que hayan sufrido ningún cambio o casi no se hayan modificado.

Según datos de la Conanp, existe un importante número de reservas privadas y/o comunitarias que se han certificada en el lapso entre junio de 2002 y abril de 2013, con un total de 342 áreas certificadas en 19 estados del país, las cuales equivalen a más de 378 000 hectáreas.

Por otra parte, en el considerando tercero del presente dictamen, ya se ha resaltado la importancia de México como un país megadiverso, de ahí la relevancia que alcanza el tema medioambiental, más aún cuando se tienen cifras tan altas de deforestación. Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), estimó que durante el periodo de 2005-2010 se perdieron alrededor de 155 000 hectáreas por año, cantidad que equivale aproximadamente a una y media veces la superficie del Distrito Federal

QUINTA.- Quienes integramos estas Comisiones Unidas, estamos claros de que un gran porcentaje de la biodiversidad se encuentra en terrenos de propiedad social, pues representa cerca del 53 por ciento de la tenencia de la tierra en México, albergando

alrededor del 80 por ciento de los bosques y selvas del país. De igual forma, la propiedad privada ocupa el segundo lugar respecto de la tenencia de la tierra al ostentar un poco más del 37 por ciento del total de la superficie territorial del país. Por esta razón encontramos atinada la propuesta del Senador iniciante, en tratar definir con mayor claridad dentro de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la participación de estas dos formas de tenencia de la tierra en la conservación de las riquezas naturales de la Nación.

Sin embargo, en relación a la propuesta de adición en los términos siguientes:

ARTÍCULO 19 BIS.- El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico:

I.- General del Territorio;

II.- Regionales;

III.- Locales;

IV.- Marinos:

V.- Comunitarios y Ejidales, y

VI.- Privados.

ARTÍCULO 20 BIS 8.- Los programas de ordenamiento ecológico comunitarios y privados serán expedidos por las asambleas de los ejidos y comunidades agrarias, así como por los propietarios de predios privados y deberán contener, por lo menos:

I.- La determinación del área o región a ordenar, dentro del ejido, comunidad o propiedad privada, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y las actividades realizadas por los habitantes del área;

II.- La determinación de los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localicen en la región de que se trate, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos, y

III.- Los lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación.

Tales propuestas se consideran inviables, en virtud de que son facultades de los Gobiernos Federal, estatal y municipal, de acuerdo a su competencia el formular los programas de ordenamiento ecológico del territorio, y que para tal efecto los correspondientes niveles de gobierno, en la elaboración de los respectivos programas, deben determinar los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos. Aunado a lo anterior, en relación a los programas regionales y locales, que corresponden en ese orden, a los gobiernos estatales y municipales, la Semarnat está obligada en apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento.

Por ende, en cuanto al ordenamiento ecológico del territorio, se considera que se encuentra suficientemente regulado y que engloba adecuadamente a los ejidos, comunidades y pequeña propiedad. Abona a lo anterior, el hecho de que la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, define al ordenamiento ecológico como el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

Por lo tanto, los programas de ordenamiento ecológico que lleven a cabo las autoridades responsables, deben brindar un diagnóstico integral del uso territorial que permitan dar sustento técnico a la toma de decisiones y apoyen la planificación del desarrollo sustentable del país, ya sea a nivel nacional, regional o local. Más aun, en el entendido de que la participación de los diferentes sectores de la sociedad es indispensable, el artículo 20 BIS de la misma ley, determina entre otras cosas, que para la formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico, la Semarnat deberá promover la participación de grupos sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas, de acuerdo con lo establecido en esa misma Ley, así como en las demás disposiciones que resulten aplicables, por lo que en este entendido, los ejidos, comunidades y pequeños propietarios, tienen garantizada su participación en la formulación de programas de ordenamiento ecológico.

SEXTA.- Respetando el espíritu de reforma del Senador promovente, quien dentro de su exposición de motivos alude reiteradamente al fortalecimiento de la certificación de áreas destinadas voluntariamente a la conservación, como medio para complementar la política en materia de Áreas Naturales Protegidas, es que quienes suscribimos el presente

dictamen, consideramos pertinente reformar los artículos 47, 77 Bis primer párrafo y fracción g) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, a fin de definir con mayor claridad en la Ley, la participación de los ejidos y comunidades agrarias en el destino de tierras de conservación acordes con el Ordenamiento Ecológico del Territorio que corresponda.

Para tales efectos se propone la siguiente redacción:

ARTÍCULO 47.- En el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, **ejidos y comunidades** y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

...

ARTÍCULO 77 BIS.- Los pueblos indígenas, **ejidos y comunidades,** organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente:

I.- ...

a) al f);

g) Estrategia de manejo que incluya la zonificación del área **en correspondencia con el Ordenamiento Ecológico del Territorio**, y

h) ...

...

...

II.- a VI.-

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las Comisiones Unidas de Reforma Agraria y Estudios Legislativos, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85, 86, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 162, 163, 166, 176, 177, 178, 182, 186, 190, 191, 192, 193, 194 y demás aplicables del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración del Pleno de esta Soberanía el siguiente:

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 23 fracciones V y X, 79 y 121 de la Ley Agraria para quedar como sigue:

Artículo 23.- ...

I. a IV. ...

V. Tratándose de las tierras de uso común, aprobación de las áreas destinadas voluntariamente a la conservación, así como de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros.

VI. a IX. ...

X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación **o de conservación**;

XI. a XV. ...

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

Artículo 121.- ...

...

Asimismo, el dueño o poseedor podrá destinar áreas voluntariamente a la conservación, ya sean tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

ARTICULO SEGUNDO.- Se reforman los artículo 47, 77 BIS primer párrafo y numeral I, inciso g) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

ARTÍCULO 47.- En el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales protegidas a que se refiere el artículo anterior, la Secretaría promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, **ejidos y comunidades** y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

...

ARTÍCULO 77 BIS.- Los pueblos indígenas, **ejidos y comunidades,** organizaciones sociales, personas morales, públicas o privadas, y demás personas interesadas en destinar voluntariamente a la conservación predios de su propiedad, establecerán, administrarán y manejarán dichas áreas conforme a lo siguiente:

I.- ...

b) al f);

g) Estrategia de manejo que incluya la zonificación del área **en correspondencia con el Ordenamiento Ecológico del Territorio**, y

h) ...

...

...

II.- a VI.-

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

Dado en la Sala de Comisiones del H. Senado de la república, a los 19 días del mes de noviembre de 2015.

12

Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma Agraria y de Estudios Legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se adicionan y reforman los artículos 23 fracciones V y X, 79 y 121 de la Ley Agraria y 47, 77 Bis primer párrafo y numeral I, inciso g) de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

COMISIÓN DE REFORMA AGRARIA

MEXICO, D.F. 19 DE NOVIEMBRE DE 2015

Sen. Luisa María Calderón Hinojosa
Presidenta

Sen. Braulio Fernández Aguirre
Secretario

Sen. Adolfo Romero Lainas
Secretario

Sen. María Hilaria Domínguez Arvizu
Integrante

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Integrante

13

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE REFORMA AGRARIA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA Y REFORMAN LOS ARTÍCULOS 23 FRACCIONES V y X, 79 Y 121 DE LA LEY AGRARIA Y 47, 77 BIS PRIMER PÁRRAFO Y NUMERAL I, INCISO G) DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE.

Por la Comisión de Estudios Legislativos

Senadora Graciela Ortiz González

Senador Fernando Torres Graciano

Senador Ángel Benjamín Robles Montoya

Senador Manuel Cavazos Lerma

Senador Fernando Yunes Márquez

De las Comisiones Unidas de Justicia; de Estudios Legislativos; de Estudios Legislativos, Primera; y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura, sobre varias iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 420 del Código Penal Federal y 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Justicia, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura, de la LXII Legislatura del Senado de la República, les fue turnadas para su análisis y elaboración del dictamen respectivo, las Iniciativas con Proyecto de Decreto siguientes:

1. Por el que se reforman los artículos 60 y 420 del Código Penal Federal, presentada por el Senador Jorge Emilio González Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).
2. Por el que se reforma el numeral 36, fracción I del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales y se adiciona la fracción II Bis 1 al artículo 420 del Código Penal Federal, presentada por los Senadores Ma. del Rocío Pineda Gochi, Angélica del Rosario Araujo Lara, Mely Romero Celis, Margarita Flores Sánchez, Ivonne Liliana Álvarez García, Lisbeth Hernández Lecona, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, Óscar Román Rosas González, Ricardo Barroso Agramont y Aarón Irízar López, todos del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI)
3. Por el que se reforma el artículo 420 del Código Penal Federal, presentada por el Senador Carlos Mendoza Davis, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN).
4. Por el que se reforma y adiciona el artículo 420 del Código Penal Federal, presentada por los Senadores Carlos Mendoza Davis, Ernesto Ruffo Appel y Daniel Gabriel Ávila Ruiz, todos del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN).
5. Por el que se adiciona una fracción al artículo 420 del Código Penal Federal, presentada por el Senador Alejandro Tello Cristerna, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI).
6. Por el que se reforma el artículo 420, párrafo primero, fracción II, fracción II Bis, y párrafo segundo, el Código Penal Federal, presentada por los Senadores Daniel Gabriel Ávila Ruiz, Francisco Salvador López Brito, Ernesto Ruffo Appel y Carlos Mendoza Davis, todos del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN).
7. Por el que se reforma la fracción I del artículo 420 del Código Penal Federal, para la protección del tiburón, presentada por el Senador Jorge Emilio González Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).
8. Por el que se reforma el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales en materia de Posesión de Vida Silvestre en Peligro de Extinción, presentada por el Senador Omar Fayad Meneses, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

1

En ese contexto, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 190 del Reglamento del Senado de la República, las Comisiones Unidas de Justicia, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, encargadas del análisis y dictamen de las Iniciativas con Proyecto de Decreto en comento, desarrollaron los trabajos correspondientes conforme a la siguiente:

METODOLOGÍA

1. En el apartado denominado "Fundamentos legales y reglamentarios" se deja constancia de las facultades, atribuciones y ámbito de competencia de la Comisiones Unidas Dictaminadoras.
2. En el apartado denominado "I.- Antecedentes Generales" se relata el trámite brindado a las Iniciativas con Proyecto de Decreto, desde el inicio del proceso legislativo, su presentación y turno para el dictamen respectivo.
3. En el apartado denominado "II.- Objeto y descripción de la iniciativa o proposición" se exponen, de manera sucinta, la motivación, fundamentación y alcances de las propuestas en estudio y se hace una breve referencia a los temas que las componen.
4. En el apartado denominado "III.- Opinión de otras Comisiones" se plasma la esencia de los argumentos vertidos por las Comisiones que emitieron opinión sobre las iniciativas.
5. En el apartado denominado "IV.- Análisis del contenido y valoración jurídica de la propuesta" se realiza un breve análisis sobre la viabilidad de las propuestas, de acuerdo con el marco jurídico vigente.
6. En el apartado denominado "V.- Consideraciones que motivan el sentido del dictamen y de las modificaciones realizadas", los integrantes de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras expresan los razonamientos y argumentos que motivan y sustentan el sentido del presente Dictamen.

Fundamentos legales y reglamentarios.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 85, numeral 2, inciso a, 86, 90 numeral 1, fracción XIX, 93, 94 y demás relativos y aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como de lo dispuesto por los artículos 113, 114, 135, numeral 1, fracción I, 174, 175, numeral 1, 178, numerales 1 y 3, 182, 183, numeral 3, 186, 187, 188, 190, 191 y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la República, estas Comisiones Unidas Dictaminadoras se abocaron al análisis, discusión y valoración de los proyectos de Decreto que se mencionan.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura, sobre varias iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 420 del Código Penal Federal y 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Asimismo, considerando que las ocho iniciativas están íntimamente relacionadas, pues abarcan la misma temática y reforman o adicionan el mismo numeral del Código Penal Federal, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 183, numeral 3, del Reglamento del Senado de la República, los integrantes de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras consideran legalmente viable analizarlas en un solo dictamen, por lo que al estimar que son competentes para conocer del asunto de que se trata, en este acto, respetuosamente someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente:

DICTAMEN

I.- Antecedentes Generales

1. En Sesión del Pleno del Senado de la República de fecha 05 de marzo de 2013, el Senador Jorge Emilio González Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), integrante de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 60 y 420 del Código Penal Federal.

2. En esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó la Iniciativa con Proyecto de Decreto antes referida a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen.

3. En Sesión del Pleno del Senado de la República de fecha 02 de diciembre de 2013, los Senadores Ma. del Rocío Pineda Gochi, Angélica del Rosario Araujo Lara, Mely Romero Celis, Margarita Flores Sánchez, Ivonne Liliana Álvarez García, Lisbeth Hernández Lecona, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, Óscar Román Rosas González, Ricardo Barroso Agramont y Aarón Irízar López, todos del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), integrantes de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el numeral 36, fracción I del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales y se adiciona la fracción II Bis 1 al artículo 420 del Código Penal Federal.

4. En esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó la iniciativa de mérito a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen.

5. En Sesión del Pleno del Senado de la República de fecha 05 de diciembre de 2013, el Senador Carlos Mendoza Davis, del Grupo Parlamentario del

Partido Acción Nacional (PAN), integrante de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 420 del Código Penal Federal.

6. En esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó la iniciativa antes mencionada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y dictamen, con opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura.

7. En Sesión del Pleno del Senado de la República de fecha 23 de julio de 2014, los Senadores Carlos Mendoza Davis, Ernesto Ruffo Appel y Daniel Gabriel Ávila Ruiz, todos del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), integrantes de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 420 del Código Penal Federal.

8. En esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó la iniciativa antes mencionada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y dictamen.

9. En Sesión del Pleno del Senado de la República de fecha 02 de octubre de 2014, el Senador Alejandro Tello Cristerna, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), integrante de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 420 del Código Penal Federal.

10. En esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó la Iniciativa con Proyecto de Decreto antes referida a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen.

11. En Sesión del Pleno del Senado de la República de fecha 14 de octubre de 2014, los Senadores Daniel Gabriel Ávila Ruiz, Francisco Salvador López Brito, Ernesto Ruffo Appel y Carlos Mendoza Davis, todos del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), integrantes de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 420, párrafo primero, fracción II, fracción II Bis, y párrafo segundo, del Código Penal Federal.

12. En esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó la iniciativa antes mencionada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y dictamen.

13. En Sesión del Pleno del Senado de la República de fecha 9 de diciembre de 2014, el Senador Jorge Emilio González Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), integrante de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 420 del Código Penal Federal, para la protección del tiburón.

14. En esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó la iniciativa antes mencionada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, para su estudio y dictamen.

15. En Sesión del Pleno del Senado de la República de fecha 9 de diciembre de 2014, el Senador Omar Fayad Meneses, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), integrante de la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión, presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales en materia de Posesión de Vida Silvestre en Peligro de Extinción.

16. En esa misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República turnó la iniciativa antes mencionada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Primera, para su estudio y dictamen.

II.- Objeto y descripción de la iniciativa o proposición

1) Iniciativa del Senador Jorge Emilio González Martínez.

El legislador motivó la necesidad de aprobar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por las razones siguientes:

1. Señala el Senador que "dentro de los límites del territorio nacional es posible encontrar una gran variedad de especies, tanto vegetales como animales. Basta mencionar que en nuestro país se encuentran representadas el 12% de las especies terrestres conocidas del planeta, ocupando el primer lugar en variedad de reptiles, el segundo en mamíferos y el cuarto en anfibios y plantas a nivel mundial; asimismo, México cuenta con una gran cantidad de especies de plantas y animales que se consideran endémicas, es decir, que se desarrollan de manera exclusiva en nuestro territorio."

2. Continúa manifestando el legislador que "desafortunadamente, la preponderancia de los intereses económicos, la carencia de una cultura ambiental y, en general, el aprovechamiento de los recursos naturales sin esquemas de sustentabilidad, ha propiciado una fuerte degradación ambiental, en perjuicio de la calidad del aire, el suelo y el agua, sin olvidar los ataques de los que son objeto una gran cantidad de especies de flora y fauna silvestres, muchas de las cuales han desaparecido por completo o se encuentran amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a algún régimen de protección especial."

Por ello, propuso la aprobación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 60 y 420 del Código Penal Federal, para quedar tal y como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Texto propuesto por la Iniciativa
Artículo 60.- En los casos de delitos culposos se impondrá hasta la cuarta parte de las penas y medidas de seguridad asignadas por la ley al tipo básico del delito doloso, con excepción de aquéllos para los que la ley señale una pena específica. Además, se impondrá, en su caso, suspensión hasta de tres años de derechos para ejercer profesión, oficio, autorización, licencia o permiso.	**Artículo 60.-** ...
Las sanciones por delitos culposos sólo se impondrán en relación con los delitos previstos en los siguientes artículos: 150, 167, fracción VI, 169, 199 Bis, 289, parte segunda, 290, 291, 292, 293, 302, 307, 323, 397, 399, 414, primer párrafo y tercero en su hipótesis de resultado, 415, fracciones I y II y último párrafo en su hipótesis de resultado, 416, 420, fracciones I, II, III y V, y 420 Bis, fracciones I, II y IV de este Código.	Las sanciones por delitos culposos sólo se impondrán en relación con los delitos previstos en los siguientes artículos: 150, 167, fracción VI, 169, 199 Bis, 289, parte segunda, 290, 291, 292, 293, 302, 307, 323, 397, 399, 414, primer párrafo y tercero en su hipótesis de resultado, 415, fracciones I y II y último párrafo en su hipótesis de resultado, 416, **420 y** 420 Bis, fracciones I, II y IV de este Código.
...	...
...	...
I. a VI. ...	**I. a VI.** ...
Artículo 420.- Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente:	**ARTÍCULO 420**. Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente **prive de la vida, capture, dañe, destruya, posea, recolecte, acopie,**

	almacene, transforme, comercie, transporte, consuma, introduzca al país o extraiga del mismo, algún ejemplar, parte, derivado o recursos genéticos de especies de flora o fauna silvestres, así como de recursos pesqueros o acuícolas.
I. Capture, dañe o prive de la vida a algún ejemplar de tortuga o mamífero marino, o recolecte o almacene de cualquier forma sus productos o subproductos;	**No existe correlativo en la iniciativa**
II. Capture, transforme, acopie, transporte o dañe ejemplares de especies acuáticas declaradas en veda;	**No existe correlativo en la iniciativa**
II Bis.- De manera dolosa capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con las especies acuáticas denominadas abulón y langosta, dentro o fuera de los periodos de veda, sin contar con la autorización que corresponda, en cantidad que exceda 10 kilogramos de peso y cuando las conductas a que se refiere la presente fracción se cometan por una asociación delictuosa, en los términos del artículo 164 de este Código, se estará a lo dispuesto en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.	**No existe correlativo en la iniciativa**
III. Realice actividades de caza, pesca o captura con un medio no permitido, de algún ejemplar de una especie de fauna silvestre, o ponga en riesgo la viabilidad biológica de una población o especie silvestres;	**No existe correlativo en la iniciativa**
IV. Realice cualquier actividad con fines de tráfico, o capture, posea, transporte, acopie, introduzca al país o extraiga del mismo, algún ejemplar, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, de una especie de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas en veda, considerada endémica, amenazada, en peligro de extinción, sujeta a protección especial, o regulada por algún tratado internacional del que México sea parte, o	**No existe correlativo en la iniciativa**

V. Dañe algún ejemplar de las especies de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas señaladas en la fracción anterior.	**No existe correlativo en la iniciativa**
Se aplicará una pena adicional hasta de tres años más de prisión y hasta mil días multa adicionales, cuando las conductas descritas en el presente artículo se realicen en o afecten un área natural protegida, o cuando se realicen con fines comerciales.	...

2) **Iniciativa de los Senadores Ma. del Rocío Pineda Gochi, Angélica del Rosario Araujo Lara, Mely Romero Celis, Margarita Flores Sánchez, Ivonne Liliana Álvarez García, Lisbeth Hernández Lecona, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, Óscar Román Rosas González, Ricardo Barroso Agramont y Aarón Irízar López.**

Los legisladores motivaron la necesidad de aprobar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por las razones siguientes:

1. Señalan los Senadores que "el pepino de mar es un organismo particularmente vulnerable a la explotación debido a su escasa movilidad, dependiendo de la especie, se necesitan entre 10 y 12 toneladas de pepino vivo para obtener una tonelada de producto seco. Tal vulnerabilidad fue particularmente observada en el noroeste de México con el colapso de la pesquería de estos organismos en un periodo relativamente corto. En las costas de Baja California la captura de *Parastichopus parvimensis* e *Isostichopus fuscus* empezó en la década de los ochenta, pero alcanzó su esplendor en 1991, cuando ya regulada superó las mil toneladas. Sin embargo, la bonanza fue efímera y solo tres años después, en 1994, la producción disminuyó en un 81.8%, es decir, a 182 toneladas."

2. Asimismo, expresan que "para detener el deterioro de las poblaciones de pepino en Baja California, las autoridades implementaron una veda en el periodo 1994-2000, pero esta regulación fue insuficiente, por ello, a mediados de los noventa, se prohibió la captura de pepino de mar. Bajo este tenor, en 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994 donde se catalogó a dicha especie bajo la categoría "En peligro de Extinción" modificándose posteriormente en el año 2000 a la categoría de "sujeta a protección especial". Actualmente, está especie se encuentra dentro de la Lista de especies en riesgo de la norma NOM-059-SEMARNAT-2010. (...) El

pasado 14 de febrero del corriente la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación) dio a conocer que a partir de esa fecha se declaró veda permanente de la captura de todas las especies de pepino de mar en las aguas marinas de jurisdicción federal localizadas frente a la costa de la Península de Yucatán."

Por ello, propusieron la aprobación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el numeral 36, fracción I, del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales y se adiciona la fracción II Bis 1 al artículo 420 del Código Penal Federal, para quedar tal y como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Texto propuesto por la Iniciativa
Código Penal Federal	
Artículo 420.- Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente:	**Artículo 420**. ...
I. a II Bis.- ...	**I. a II Bis.-** ...
No existe correlativo	**II Bis 1.- De manera dolosa capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con las especies acuáticas denominadas pepino de mar, dentro o fuera de los periodos de veda, sin contar con la autorización que corresponda en la cantidad establecida por las autoridades competentes. Cuando las conductas a que se refiere la presente fracción se cometan por asociación delictuosa, en los términos del artículo 164 de este Código, se estará a lo dispuesto en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.**
III a V.- ...	**III a V.-** ...
...	...
Código Federal de Procedimientos Penales	
Artículo 194.- ...	**Artículo 194.-** ...
I.- ...	**I.-** ...
1) a 35).- ...	**1) a 35).-** ...
36) En materia de delitos ambientales, el previsto en la fracción II Bis del artículo 420.	**36)** En materia de delitos ambientales, el previsto en la fracción II Bis y II Bis 1 del artículo 420.
II a XXII.- ...	**No existe correlativo en la iniciativa**
...	**No existe correlativo en la iniciativa**

9

Transitorios	
No existe correlativo	**Primero.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.**
No existe correlativo	**Segundo.- Cualquier disposición que contravenga lo dispuesto en el presente decreto quedará sin efectos.**
No existe correlativo	**Tercero.-Se instruye a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente realice las medidas necesarias a fin de hacer valer el presente decreto.**

3) <u>Iniciativa del Senador Carlos Mendoza Davis.</u>

El legislador motivó la necesidad de aprobar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por las razones siguientes:

1. Señala el Senador que la iniciativa "tiene como propósito modificar el tipo penal previsto en la fracción II Bis del artículo 420 del Código Penal Federal, a efecto de adaptarlo al modo específico en que operan los pescadores furtivos de las especies previstas en dicha fracción, convencidos de que la aplicación del artículo vigente no ha funcionado para erradicar la práctica de la pesca ilegal de abulón y langosta, lo que causa un serio impacto en la pesca ordenada de dichas especies y anula todos los esfuerzos de las pesquerías que en colaboración con las autoridades aplican los programas de manejo especial con el propósito de lograr la recuperación de las especies deterioradas."

2. Continúa el Legislador señalando que "en nuestro país, la pesca ilegal se ha agudizado a lo largo y ancho de nuestros litorales amenazando la sustentación de los recursos pesqueros. De conformidad con estimaciones de CONAPESCA y SAGARPA, esta práctica alcanza un 30% de la producción registrada, destacándose especies de alto valor comercial como el abulón y la langosta; por ello, el combate frontal de la pesca ilegal es necesario para coadyuvar con la sustentabilidad de las pesquerías, de la cual depende el incremento en los empleos del sector, el desarrollo ordenado de la actividad y la seguridad de las familias que dependen económicamente de la pesca de estos productos. (...) Por ello, consideramos necesario modificar la redacción de la fracción II Bis del artículo 420 del Código Penal Federal, a efecto de que siempre se considere delito grave y no sólo cuando sea cometido por una asociación delictuosa. Esto, en concordancia con las recomendaciones de los

organismos internacionales del sector que establecen la necesidad de que en materia de sanciones los Estados deben velar por que el rigor de las sanciones impuestas a la pesca ilegal por embarcaciones y ciudadanos bajo su jurisdicción sea suficiente para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, así como para privar a los infractores de los beneficios derivados de este tipo de pesca."

Por ello, propuso la aprobación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II Bis del artículo 420 del Código Penal Federal, para quedar tal y como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Texto propuesto por la Iniciativa
Artículo 420.- Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente:	**Artículo 420.-** ...
I. a II.- ...	**I. a II.-** ...
II Bis.- De manera dolosa capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con las especies acuáticas denominadas abulón y langosta, dentro o fuera de los periodos de veda, sin contar con la autorización que corresponda, en cantidad que exceda 10 kilogramos de peso y cuando las conductas a que se refiere la presente fracción se cometan por una asociación delictuosa, en los términos del artículo 164 de este Código, se estará a lo dispuesto en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.	**II Bis.-** De manera dolosa capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con las especies acuáticas denominadas abulón y langosta, dentro o fuera de los periodos de veda, sin contar con la autorización que corresponda, en cantidad que exceda 10 kilogramos de **peso; dichas conductas serán consideradas como delitos graves para los efectos que dispone el Código Federal de Procedimientos Penales. Cuando las conductas a que se refiere la presente fracción se cometan en asociación delictuosa, se estará además a lo dispuesto en el artículo 164 de este Código.**
III. a V.- ...	**III. a V.-** ...
Se aplicará una pena adicional hasta de tres años más de prisión y hasta mil días multa adicionales, cuando las conductas descritas en el presente artículo se realicen en o afecten un área natural protegida, o cuando se realicen con fines comerciales.	...

4) **Iniciativa de los Senadores Carlos Mendoza Davis, Ernesto Ruffo Appel y Daniel Gabriel Ávila Ruiz.**

Los legisladores motivaron la necesidad de aprobar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por las razones siguientes:

1. Señalan los Senadores que "Sin lugar a duda, una de las conductas que en los últimos años ha afectado el desarrollo de la actividad pesquera nacional, es el 'pirateo' o pesca ilegal de especies sujetas a protección especial con el más alto valor comercial, como lo son: el abulón, la langosta, el camarón, el pepino de mar, por mencionar solo algunas; provocando una verdadera anarquía en la industria, una sensible baja en los niveles productivos, incluso una seria amenaza de extinción de muchas de las especies que habitan nuestros mares, (como la totoaba, la vaquita marina y la tortuga marina), acciones que únicamente se pueden traducir como un flagrante y continuo atentado contra la riqueza nacional, induciendo además en muchas poblaciones pesqueras evidentes trastornos sociales, dada la dependencia existente, entre las comunidades que se sostienen y viven de la pesca y por consecuencia lógica de la disponibilidad de los recursos.

2. Asimismo, señalan los legisladores que "para atender dicha problemática, los diversos agentes que dentro del marco legal inciden en la actividad pesquera, constantemente y ante diversas instancias de gobierno, han propuesto reformas al Código Penal Federal, para que se establezcan medidas que puedan significar rigor para los pescadores furtivos, ya que por una parte, actualmente la legislación pesquera sanciona dichos actos solo como multas administrativas, que en la mayoría de los casos quedan sin ejecución."

Por ello, propusieron la aprobación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 420 del Código Penal Federal, para quedar tal y como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Texto propuesto por la Iniciativa
Artículo 420.- Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente:	**Artículo 420.-** Se impondrá pena de **dos** a nueve años de prisión y por el equivalente de **mil a veinte** mil días multa, a quien ilícitamente:
I. a II.- ...	**I. a II.-** ...
II Bis.- De manera dolosa capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con las especies acuáticas denominadas abulón y langosta, dentro o fuera de los periodos de veda, sin contar	**II Bis.-** De manera dolosa **y sin contar con la autorización que corresponda,** capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con las especies acuáticas denominadas abulón, langosta, **camarón,**

con la autorización que corresponda, en cantidad que exceda 10 kilogramos de peso y cuando las conductas a que se refiere la presente fracción se cometan por una asociación delictuosa, en los términos del artículo 164 de este Código, se estará a lo dispuesto en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.	**erizo, almeja generosa y pepino de mar,** en cantidad que exceda 10 kilogramos de peso, **así como con las especies marlín, pez vela, pez espada, sábalo o chiro, pez gallo, dorado y Totoaba Macdonaldi, en cantidad que sobrepase el porcentaje mínimo de captura incidental que establezca la autoridad competente; dichas conductas serán consideradas como delitos graves para los efectos que dispone el Código Federal de Procedimientos Penales. Cuando las conductas a que se refiere la presente fracción se cometan en asociación delictuosa, se estará además a 10 dispuesto en el artículo 164 de este Código.**
No existe correlativo	**La pena de prisión se aumentará hasta en una tercera parte, cuando las conductas descritas en esta fracción se realicen dentro de los periodos de veda.**
III. a V.- ...	**III. a V.-** ...
Se aplicará una pena adicional hasta de tres años más de prisión y hasta mil días multa adicionales, cuando las conductas descritas en el presente artículo se realicen en o afecten un área natural protegida, o cuando se realicen con fines comerciales.	...

5) <u>Iniciativa del Senador Alejandro Tello Cristerna.</u>

El legislador motivó la necesidad de aprobar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por las razones siguientes:

1. Señala el Senador que "hoy, nuestro símbolo nacional (el Águila Real) se encuentra en riesgo. Persisten sólo 101 parejas reproductivas en México, contabilizadas hasta 2013. Científicos del Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste (CIBNOR) y del Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica (IPICyT) establecieron que el águila real pasó de ser una especie amenazada, a la categoría en peligro de extinción, ya que en varios estados del país se ha registrado un declive en cuanto al número de ejemplares y parejas reproductivas de esta ave."

2. Continúa el legislador aduciendo que "ésta condición ha sido atribuida a la actividad humana, la cual ha propiciado que las características de su hábitat hayan sido alteradas por cambios en el uso de suelo, una situación que, en conjunto con la cacería, electrocución, envenenamiento y otros factores, han ocasionado que las poblaciones de esta águila se estén viendo disminuidas en algunas regiones de México."

Por ello, propuso la aprobación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 420 del Código Penal Federal, para quedar tal y como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Texto propuesto por la Iniciativa
Artículo 420.- Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente:	**Artículo 420.-** Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien **sin permiso de la autoridad competente:**
I. a IV.- ...	**I. a IV.-** ...
No existe correlativo	**IV bis. Capture, posea, venda, compre, importe, exporte, permute, transporte u ofrezca a la venta algún ejemplar de águila real, viva o muerta, o cualquier parte, nido o huevo de esta especie.**
No existe correlativo	**La misma sanción se impondrá a quien deliberadamente perturbe los nidos, destruya o dañe los huevos de cualquier ejemplar de águila real.**
V.- ...	**V.-** ...
Se aplicará una pena adicional hasta de tres años más de prisión y hasta mil días multa adicionales, cuando las conductas descritas en el presente artículo se realicen en o afecten un área natural protegida, o cuando se realicen con fines comerciales.	...

6) <u>Iniciativa de los Senadores Daniel Gabriel Ávila Ruiz, Francisco Salvador López Brito, Ernesto Ruffo Appel y Carlos Mendoza Davis.</u>

Los legisladores motivaron la necesidad de aprobar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por las razones siguientes:

1. Señala el Senador que "el caracol rosado se encuentra en condiciones similares respecto de los productos pesqueros de langosta y de abulón, ya

que de acuerdo con la Carta Nacional Pesquera (2004),la langosta representa 40.8 por ciento del valor de la producción pesquera en Quintana Roo, y 12.7 por ciento de la producción social total, lo que coloca al estado como la entidad donde la captura de langosta es una de las actividades económicas más importantes. No obstante, y a pesar de que Banco Chinchorro y Xcalak son áreas naturales protegidas y cuentan con un programa específico para garantizar el equilibrio y la continuidad de sus procesos ecológicos, las acciones no han sido suficientes para impedir la sobreexplotación pesquera, ni la pesca y comercialización ilegal de esta y otras especies durante los últimos años."

2. Asimismo, expresan los legisladores que "el deterioro del caracol rosado (*Strombus gigas*) declarado por la Carta Nacional Pesquera es evidente, basta mencionar que en el año de 1987 la cuota de captura para los pescadores fue de 71 toneladas; para la década de los años 90 la cuota permitida fue de 45 toneladas; para 2005 disminuyó a 21 toneladas; y para 2008, como anteriormente se expresó, sólo se permitieron 9 toneladas, mismas que se repitieron para 2009, mientras que para 2010 la recomendación fue de 4.5 toneladas."

Por ello, propusieron la aprobación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 420, fracción II, fracción II Bis y párrafo segundo, del Código Penal Federal, para quedar tal y como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Texto propuesto por la Iniciativa
Artículo 420.- Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente:	**Artículo 420**. Se impondrá pena de **tres años seis meses** a nueve años de prisión y por el equivalente de **mil** a tres mil días multa, a quien ilícitamente:
I.- ...	**I.-** ...
II. Capture, transforme, acopie, transporte o dañe ejemplares de especies acuáticas declaradas en veda;	**II.** Capture, transforme, acopie, transporte, **comercie** o dañe ejemplares de especies acuáticas declaradas en veda;
II Bis.- De manera dolosa capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con las especies acuáticas denominadas abulón y langosta, dentro o fuera de los periodos de veda, sin contar con la autorización que corresponda, en cantidad que exceda 10 kilogramos de peso y cuando las conductas a que se refiere la presente fracción se cometan	**II Bis.** De manera dolosa capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con las especies acuáticas abulón y langosta, dentro o fuera de los periodos de veda, sin contar con la autorización que corresponda, en cantidad que exceda 10 kilogramos de peso**, o caracol rosado *(Strombus gigas)***, y cuando las conductas a que se refiere la presente fracción se

por una asociación delictuosa, en los términos del artículo 164 de este Código, se estará a lo dispuesto en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.	cometan por una asociación delictuosa, en los términos del artículo 164 de este Código, se estará a lo dispuesto en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.
III. a V.- ...	**III. a V.-** ...
Se aplicará una pena adicional hasta de tres años más de prisión y hasta mil días multa adicionales, cuando las conductas descritas en el presente artículo se realicen en o afecten un área natural protegida, o cuando se realicen con fines comerciales.	Se aplicará una pena adicional **de uno a tres años** más de prisión y **mil días multa** adicionales, cuando las conductas descritas en el presente artículo se realicen en o afecten un aérea natural protegida, o cuando se realicen con fines comerciales.

7) <u>Iniciativa del Senador Jorge Emilio González Martínez.</u>

El legislador motivó la necesidad de aprobar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por las razones siguientes:

1. Señala el Senador que "la presente iniciativa tiene por objeto la protección de una especie marina cuya captura es marginal en volumen, comparada con otras especies, pero con impactos ambientales significativos: el tiburón, que representa únicamente el 1% de la producción pesquera nacional que se realiza de manera lícita, cifra que evidentemente se incrementa si se toman en consideración los volúmenes de pesca ilegal de tiburón que se realiza de manera clandestina."

2. Asimismo, menciona el legislador que "cabe mencionar que la protección penal de los tiburones no será discrecional y sin sus respectivos límites, sino que el tipo penal contiene una ilicitud como elemento normativo, de tal manera que se protege a las especies que suponen una regulación de carácter administrativo y sólo en los casos de inobservancia de ésta procederá la sanción penal de la conducta típica. La presente reforma constituye una modificación sencilla pero sustancial al CPF, pues se estará protegiendo a las especies de tiburón, elevando su tutela penal al mismo nivel que las tortugas o los mamíferos marinos, como especies fundamentales de la riqueza natural de nuestro país. De esta forma, México estará contribuyendo al combate de la captura de tiburones en todo el mundo, cuya existencia se pone en riesgo en caso de que no se adopten medidas determinantes como la que se propone en esta iniciativa."

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura, sobre varias iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 420 del Código Penal Federal y 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Por ello, propuso la aprobación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción I, del artículo 420, del Código Penal Federal, para quedar tal y como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Texto propuesto por la Iniciativa
Artículo 420.- Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente:	**Artículo 420**. ...
I. Capture, dañe o prive de la vida a algún ejemplar de tortuga o mamífero marino, o recolecte o almacene de cualquier forma sus productos o subproductos;	**I.** Capture, dañe o prive de la vida a algún ejemplar de tortuga, **tiburón** o mamífero marino, o recolecte o almacene de cualquier forma sus productos o subproductos;
II. a V.- ...	**II. a V.-** ...
...	...

8) <u>Iniciativa del Senador Omar Fayad Meneses.</u>

El legislador motivó la necesidad de aprobar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por las razones siguientes:

1. Señala el Senador que "la regulación de aprovechamiento de los recursos naturales, a través de las responsabilidades administrativa, civil y penal, lamentablemente no ha alcanzado los fines y objetivos para los que fue creada, pues se aprovechan los espacios normativos para violentar el orden."

2. Asimismo, expresa el legislador que "resulta necesario tipificar penalmente como delito grave y aplicar una agravante de la pena, para el caso especifico la conducta de posesión de ejemplares de especies de flora o fauna silvestres, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos considerados en peligro de extinción, esto debido a que ejemplares de dichas especies son las que se apropian como mascotas, en la preparación de diferentes tipos de artículos (bolsos, carteras, cinturones, ropa, artesanias, etc.), platillos regionales y compuestos con falsas propiedades curativas, mágicas o afrodisiacas, procesos antropogénicos que en si mismos inciden en la reducción en la población de por si a punto de desaparecer, con la consecuente pérdida de la diversidad genética de forma definitiva e irreparable, alterando con ello la cadena trófica del ecosistema del cual forman parte activa. Es por ello, que la presente iniciativa tiene como propósito que se aplique además de la punibilidad señalada en el artículo 420 del C6digo Penal Federal, una calificativa

agravante de la misma y que se considere como delito grave la conducta consistente en la posesión de ejemplares de especies de flora o fauna silvestre, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, cuando se encuentren considerados en peligro de extinción."

Por ello, propuso la aprobación de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se deroga la fracción V y se adiciona un párrafo segundo al artículo 420, del Código Penal Federal, y se reforma el artículo 194, fracción I, numeral 33 Bis, del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar tal y como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Texto propuesto por la Iniciativa
Código Penal Federal	
Artículo 420.- Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente:	**Artículo 420**. ...
I. a IV.- ...	**I. a IV.-** ...
V.- Dañe algún ejemplar de las especies de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas señaladas en la fracción anterior.	**V.- (Derogado)**
No existe correlativo	Cuando las conductas descritas en este artículo se lleven a cabo respecto de algún ejemplar de una especie de flora o fauna silvestre, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, que estén considerados en peligro de extinción, se impondrá pena de cuatro a diez años de prisión y por el equivalente de mil trescientos a tres mil quinientos días multa.
Se aplicará una pena adicional hasta de tres años más de prisión y hasta mil días multa adicionales, cuando las conductas descritas en el presente artículo se realicen en o afecten un área natural protegida, o cuando se realicen con fines comerciales.	... (se recorre el último párrafo)
Código Federal de Procedimientos Penales	
Artículo 194.- Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:	
I.- ...	
1) a 33).- ...	

33) Bis. Contra el Ambiente, en su comisión dolosa, previsto en los artículos 414, párrafos primero y tercero, 415, párrafo último, 416, párrafo último y 418, fracción II, cuando el volumen del derribo, de la extracción o de la tala, exceda de dos metros cúbicos de madera, o se trate de la conducta prevista en el párrafo último del artículo 419 y 420, párrafo último.	**33) Bis**. Contra el Ambiente, en su comisión dolosa, previsto en los artículos 414, párrafos primero y tercero, 415, párrafo último, 416, párrafo último y 418, fracción II, cuando el volumen del derribo, de la extracción o de la tala, exceda de dos metros cúbicos de madera, o se trate de la conducta prevista en el párrafo último del artículo 419 y 420, **párrafos** segundo **y tercero**.

III.- Opinión de otras Comisiones

La iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 420 del Código Penal Federal, presentada por el Senador Carlos Mendoza Davis, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, fue turnada por la Mesa Directiva de este Senado de la República a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura.

Por oficio número CPLXII/214/14, de fecha 14 de julio de 2014, los Senadores integrantes de la Comisión de Pesca y Acuacultura, remitieron a la Comisión de Justicia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 117, numeral 1; 133, numeral 1, fracción X; 158, numeral 2, fracción III; 177, numeral 1; 179, numeral 1, y demás relativos y aplicables del Reglamento del Senado de la Republica, su Opinión sobre la iniciativa mencionada en el párrafo anterior.

Además de que la Opinión antes señalada consta en el expediente correspondiente del índice de la Comisión de Justicia, para efectos de constancia en el proceso legislativo, a continuación se transcribe la misma de forma textual:

> **"Opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura, a la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II Bis del artículo 420 del Código Penal Federal.**
>
> Consideraciones fácticas y jurídicas a la iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II Bis del artículo 420 del Código Penal Federal, presentada por el Senador Carlos Mendoza Davis, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fecha 29 de abril de 2013.
>
> **PRIMERA**. De acuerdo con el proyecto de investigación "La Pesca Ilegal e Irregular en México: una barrera a la competitividad", elaborado por las asociaciones civiles: Centro de Colaboración Cívica, Comunidad y Biodiversidad, *Environmental Defense Fund* de México, Fundación Idea y

Sociedad de Historia Natural Niparaja, la pesca de captura es la única actividad productiva del sector primario que todavía depende, en gran medida, de la capacidad del ecosistema de producir el recurso sin mayor manipulación del hombre. La pesca, depende de un servicio ambiental que no controlamos, pero sobre el que sí tenemos gran impacto. Se conoce que los "servicios" que provee el mar (agua, temperatura, nutrientes, corrientes, etc.) tienen gran variabilidad natural entre regiones y en el tiempo; sin embargo, cada vez es más la huella de la actividad humana en dicha variabilidad. Esta es, probablemente, la principal característica que distingue a la pesca de la agricultura, que se lleva a cabo en ambientes generalmente controlados y predecibles.

La pesca irregular.

Aunque existen diversas definiciones de la ilegalidad en la pesca, la más citada es la que utiliza la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en su Plan de Acción contra la Pesca Ilegal, que por su importancia reproducimos a la literalidad:

FAO, 2001. "Por pesca ilegal se entiende las actividades pesqueras: 1. realizadas por embarcaciones nacionales o extranjeras en aguas bajo la jurisdicción de un Estado, sin el permiso de éste, o contraviniendo sus leyes y reglamentos; 2. realizadas por embarcaciones que enarbolan el pabellón de Estados que son parte de una organización regional de ordenación pesquera competente, pero faenan contraviniendo las medidas de conservación y ordenación adoptadas por dicha organización y en virtud de las cuales están obligados los Estados, o las disposiciones pertinentes del derecho internacional aplicable; 3. o en violación de leyes nacionales u obligaciones Internacionales, inclusive las contraídas por los Estados con respecto a una organización regional de ordenación pesquera competente".

Sin embargo, para efectos de la presente Opinión de los integrantes de la Comisión de Pesca y Acuacultura, la pesca ilegal o irregular es aquélla que se realiza en contravención de las disposiciones legales y administrativas aplicables, particularmente de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 24 de julio de 2007; el Reglamento de la Ley de Pesca de 1992, que por virtud del artículo sexto transitorio de la Ley de 2007, deberá permanecer en vigor (en lo que no contravenga las disposiciones de la misma), hasta la publicación del Reglamento de la Ley de 2007; el Código Penal Federal en lo que resulte aplicable; y las Normas Oficiales Mexicanas Pesqueras y Acuícolas (NOM's).

Impactos de la pesca irregular.

La pesca irregular impacta de múltiples maneras el sector pesquero, algunas formas son evidentes y fáciles de identificar, y otras más complicadas, pero igualmente importantes. Entre los principales impactos destacan:

a) Incremento de la tasa de mortalidad de las especies por el esfuerzo no contabilizado.
b) Impactos ecológicos a ecosistemas sensibles, cuando se trata de pesca en zonas restringidas, con artes de pesca prohibidas, captura de especies prohibidas o en etapas de vida vulnerables (juvenil, hembras grávidas).
c) Impactos a la calidad de la información disponible. Es sumamente difícil para las autoridades estimar el nivel óptimo de aprovechamiento cuando hay un número tan alto de capturas no contabilizadas.
d) Conflicto entre pescadores regulares e irregulares derivados principalmente de la pérdida de ingresos de los pescadores regulares por la reducción de sus capturas.
e) Erosión de la cultura de la ilegalidad. En las comunidades donde la actividad irregular sobrepasa a la regular, se genera con el tiempo la costumbre de evadir la ley, y hacerlo se vuelve parte de la cultura.
f) Impacto sobre precios. La entrada de producto ilegal al mercado, disminuye los precios del producto legal.

Por otro lado, las tres formas más comunes de la pesca irregular en México son:

1. La pesca sin permiso o concesión.
2. El usa de artes de pesca no permitidos.
3. La pesca en época de veda.

SEGUNDA. En México, la pesca comercial se lleva a cabo en dos sectores: el industrial (o pesca de altura) y el artesanal (o ribereño). El sector industrial está compuesto por aproximadamente 2,200 barcos, dedicados principalmente a la pesca de sardina, camarón y atún. Se estima que este sector emplea a cerca de 47 mil personas de forma directa (de acuerdo con el Censo Económico 2009) y genera otros 125 mil empleos indirectos. Mientras dicho sector representa apenas el 20% de los pescadores, captura dos terceras partes del volumen total (68%) y representa cerca de la mitad del valor de la producción normal.

De acuerdo con cifras de la Comisión Nacional de Pesca (CONAPESCA), la flota ribereña representa cerca del 96% de las embarcaciones totales del país (78 mil barcos con capacidad menor a 3 toneladas) y emplea entre 110 mil y 190 mil pescadores. El número de pescadores ribereños es uno de los factores que vuelven más complicada la regulación del sector y por tanto más vulnerable a la pesca irregular.

Causas de la pesca irregular.
Una explicación recurrente de la pesca irregular es la dificultad de limitar el acceso a los recursos pesqueros. La gran extensión litoral en México y el aislamiento de muchas comunidades pesqueras, crean un acceso al mar prácticamente ilimitado para los pescadores, en particular para las

embarcaciones pequeñas. Otra de las causas recurrentes es la estructura de incentivos que existe alrededor de la actividad. Existen diversos estudios que han documentado la comparación entre los beneficios derivados del comportamiento ilegal con el costo de ser capturado y sancionado, utilizando modelos de comportamiento macroeconómico.

La combinación de bajos ingresos, falta de alternativas económicas, una política pública que incentiva la producción por encima del valor, y recursos que se consideran "comunes", son los grandes detonantes económicos de la pesca irregular. Estos detonantes se vuelven aún más relevantes ante la poca inversión necesaria para incursionar en la actividad.

Es importante reconocer que existen mayores ganancias esperadas de la pesca ilegal. Por ello, el costo de ser capturado para los pescadores es clave para disminuir el incentivo a la pesca ilegal. Sin embargo, en México ni la probabilidad de ser capturado es alta, ni la sanción es significativa, por lo que los incentivos a pescar fuera de la ley son muy altos. Por ejemplo, de acuerdo a la Dirección General de Inspección y Vigilancia de la CONAPESCA, los aseguramientos de producto, artes de pesca y embarcaciones para Pacífico Norte son menores al 1% de las embarcaciones de la zona y menores al 0.5% de las toneladas capturadas.

Con apenas 351 embarcaciones menores confiscadas en 2011 y un poco más de 3,500 toneladas de producto retenido en el mismo año, la acción de la justicia no llega a ser una amenaza real para el comportamiento ilegal.

Aun en la remota probabilidad de sorprender a alguien en una actividad de pesca ilegal, las sanciones son en general administrativas y menores a las de los otros países, por lo que difícilmente afectan la decisión de pescar de manera ilícita. En este contexto se encuentra la prohibición en México para la pesca de abulón y langosta, por lo que resulta importante revisar la siguiente tabla comparativa de sanciones.

País	Sanción por pescar sin permiso o concesión
Argentina	Entre USD $2,543.00 y USD $254,356.00
EEUU	Multa civil hasta USD $100,000.00 Multa penal por un acto intencional: hasta USD $200,000.00 y/o 5 años de cárcel. Decomiso del baro y productos ilegales.
Nueva Zelanda	USD $344,850.00
México	Entre USD $464.00 a USD $4,597.00 Decomiso de artes de pesca y productos obtenidos de la pesca.
	Sanción por pescar con artes de pesca prohibida
Argentina	Entre USD $2,543.00 y USD $254,356.00. Suspensión de la inscripción en los registros llevados por la autoridad de

	aplicación al buque mediante el cual se cometió la infracción de cinco días a un año; Cancelación de la inscripción; Decomiso de las artes y/o equipos de pesca; Decomiso de la captura obtenida en forma ilícita. Decomiso del buque
EEUU	Multa civil de USD $100,000.00 o penal de hasta USD $200,000.00. Decomiso del barco y productos ilegales.
Perú	Multa, decomiso y suspensión temporal del permiso.
México	Entre USD $464.00 a USD $4,597.00. Decomiso de artes de pesca y productos obtenidos de la pesca.
	Sanción por capturar, transformar, acopiar o dañar especies en veda
Argentina	Aplicará una o más: a) apercibimiento; b) multa de USD $2,543 a USD $254,356; c) suspensión de la inscripción en los registros de cinco días a un año; d) cancelación de la inscripción; e) decomiso de las artes y/o equipos de pesca; f) decomiso de la captura obtenida en forma ilícita; y g) decomiso del buque.
EEUU	Serán sancionados con multa de tres a cuatro veces el resultado de la multiplicación del valor de sanción de la especie respectiva, por la cantidad de recursos hidrobiológicos objeto de la infracción.
Perú	Decomiso, multa y suspensión.
México	Multa administrativa entre USD $46 a $138 mil dólares o sanción penal: prisión de uno a nueve años y multa entre USD $1, 379 a USD $13,790, siempre que exista asociación delictuosa.

TERCERA. Es evidente que el estancamiento de las capturas marinas, la incapacidad para agregar valor a la cadena comercial de los productos pesqueros y el riesgo potencial de la pérdida de algunas de las principales especies pesqueras, son claras señales de la necesidad de un cambio profundo en el sector. Por otro lado, el lastre que representa la pesca irregular, con un tamaño potencial estimado en cerca de 60% de la producción, muestra que además, dicho cambio debe ser urgente.

Entre las principales acciones para avanzar en el combate a la pesca irregular, de forma práctica y plausible, se encuentre adecuar las penas y sanciones. Modificar el esquema actual de penas y sanciones, utilizando las mejores prácticas internacionales, para asegurar que las penas y sanciones existentes cumplan, cuando menos, con los principios de proporcionalidad y disuasión. En este sentido, la Unión Europea cuenta con sanciones que están en proporción al valor económico incautado (5 veces el valor capturado y 10 veces en caso de reincidencia).

Evidentemente, también se contempla la posibilidad de tipificar algunos tipos pesca irregular como delitos penales. Y en este contexto, debe entenderse que la actual disposición prevista en la fracción II Bis del artículo 420 del Código Penal para sancionar la pesca irregular e ilegal de abulón y langosta, debe permitir en el tipo penal, que el supuesto de "delito grave" previsto en el artículo 194 del Código penal adjetivo, se aplique sin necesidad de que se actualice la asociación delictuosa.

Esto es importante, porque como se muestra en la Tabla anterior, las sanciones en México son menores a las de otros países y son meramente administrativas con un tope de multa cercano a los 2 millones de pesos, lo que es inservible con especies de mayor valor.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado, los integrantes de la Comisión de Pesca y Acuacultura emitimos la siguiente opinión a las Comisiones Unidas de Justicia; y Estudios Legislativos, Segunda:

UNICA. Aprobar totalmente la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II Bis del artículo 420 del Código Penal Federal."

IV.- Análisis del contenido y valoración jurídica de la propuesta

A fin de contar con un orden metodológico que permita realizar el análisis de las propuestas de manera concatenada y sistemática, se llevará a cabo el estudio partiendo de la iniciativa que presenta modificaciones generales para después avanzar hacia las que tienen propuestas particulares.

a) Iniciativa del Senador Jorge Emilio González

La iniciativa pretende reformar completamente el artículo 420 del Código Penal Federal con la finalidad de incluir todos los supuestos normativos regulados en ese numeral en un solo párrafo, es decir, en un solo tipo penal. Actualmente las conductas punibles por el tipo penal se encuentran reguladas y diferenciadas en diversas fracciones de ese mismo numeral.

Con ello, se pretende eliminar todas las fracciones del artículo para contemplar, en un solo párrafo, todas las conductas punibles, estableciendo que se aplicará la sanción a aquél que prive de la vida, capture, dañe, destruya, posea, recolecte, acopie, almacene, transforme, comercie, transporte, consuma, introduzca al país o extraiga del mismo, algún ejemplar, parte, derivado o recursos genéticos de especies de flora o fauna silvestres, así como de recursos pesqueros o acuícolas.

Para defender lo anterior, la iniciativa argumenta que con esto se creará una norma general que evitará enlistar de modo casuístico cada conducta castigable. Al respecto hay que señalar que los integrantes de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras encontramos dos dificultades técnicas para aprobar tal modificación: i) la dogmática jurídico-penal exige que la ley penal sea lo más clara y precisa posible al describir las conductas punibles, pues con ello se evita la aplicación arbitraria de este tipo de normas, lo que constituye el principio de exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de máxima taxatividad y ii) la protección penal a especies silvestres y marinas deviene de la necesidad de preservar aquéllas que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad o en peligro de extinción, pero no es necesario aplicar castigos penales para proteger especies que no estén dentro de estos supuestos. A continuación explicaremos ambos supuestos.

El principio de legalidad está consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y establece la obligación de la autoridad jurisdiccional de aplicar la ley penal de manera exacta, prohibiendo el uso de la analogía o la aplicación por mayoría de razón, pero también obliga al legislador a crear normas jurídicas claras y específicas que permitan su aplicación de manera exacta por el juez, evitando la discrecionalidad y la arbitrariedad.

Por tal motivo los tipos penales deben ser redactados de tal forma que tanto las conductas prohibidas, como los elementos normativos, materiales, objetivos y subjetivos del tipo, estén claramente delimitados y además se cuente con penas bien definidas.

Por ello, los tipos penales excesivamente generales violan el principio de exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad, pues no permiten individualizar la conducta y sus elementos constitutivos, constituyendo tipos penales que incluyen todas las acciones posibles en una situación determinada, lo que evidentemente es constitucionalmente incorrecto.

Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha establecido la siguiente Jurisprudencia:

"Época: Novena Época
Registro: 175595
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXIII, Marzo de 2006
Materia(s): Constitucional, Penal

Tesis: 1a./J. 10/2006
Página: 84

EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.
El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también **obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa**.

PRIMERA SALA

Amparo directo en revisión 268/2003. 11 de junio de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Amparo directo en revisión 1294/2004. 27 de octubre de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Amparo en revisión 534/2005. 22 de junio de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz.

Amparo en revisión 933/2005. 3 de agosto de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Roberto Ávila Ornelas.

Amparo directo en revisión 55/2006. 8 de febrero de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Tesis de jurisprudencia 10/2006. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de primero de marzo de dos mil seis."

En ese contexto es importante destacar que del Principio de Exacta Aplicación de la Ley Penal en su vertiente de taxatividad podemos desprender que el contenido del tipo penal debe ser concreto y unívoco, para evitar diversas interpretaciones de la voluntad del legislador y, por ello, la descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, ni abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad.

Sobre ello, el Poder Judicial de la Federación ha emitido diversas tesis aisladas que son claras al respecto y que pueden apreciarse a continuación:

"Época: Novena Época
Registro: 175846
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXIII, Febrero de 2006
Materia(s): Penal
Tesis: II.2o.P.187 P
Página: 1879

PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LA TIPICIDAD CONSTITUYE SU BASE FUNDAMENTAL Y RIGE, CON LOS PRINCIPIOS DE TAXATIVIDAD Y DE PLENITUD HERMÉTICA DERIVADOS DE AQUÉL, COMO PILAR DE UN SISTEMA DE DERECHO PENAL EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

El artículo 14 de la Constitución Federal consagra el conocido apotegma nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege certa traducible como el que no puede haber delito sin pena ni pena sin ley específica y concreta para el hecho de que se trate; de ello deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal que se entiende como la desvaloración de un hecho sin ponderar aun el reproche posible a su autor, y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un estado democrático de derecho. Así, **del propio principio podemos encontrar como derivaciones los de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, es decir, que la descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, ni abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad**; de igual forma, el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, traduciéndose en la exigencia de exacta aplicación de la ley que se contiene de manera expresa, en el caso mexicano en el actual párrafo tercero del artículo 14 constitucional que dice: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO.

27

Amparo directo 137/2005. 6 de octubre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: José Nieves Luna Castro. Secretario: Fernando Horacio Orendain Carrillo."

"Época: Décima Época
Registro: 160794
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro I, Octubre de 2011, Tomo 2
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a. CXCII/2011 (9a.)
Página: 1094

PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.
El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, **al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.** Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que

28

los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.

PRIMERA SALA

Amparo en revisión 448/2010. 13 de julio de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González."

"Época: Décima Época
Registro: 2003897
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 1
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a. CXCII/2013 (10a.)
Página: 605

TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que **la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables**. Asimismo, esta Primera Sala ha reconocido que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. Es por eso que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Desde esta perspectiva, **la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual**. En este sentido, puede esclarecerse una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el

> punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones. Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.
>
> Amparo directo en revisión 3266/2012. 6 de febrero de 2013. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez."

De lo anterior podemos derivar que el artículo 420 del Código Penal Federal está redactado de tal forma que cada fracción establezca con la mayor claridad posible cuáles son las conductas que están prohibidas por la ley penal y cuáles son las circunstancias y/o elementos que constituyen esas conductas típicas, con lo que se pretende cumplir a cabalidad con el Principio de Exacta Aplicación de la Ley Penal en su vertiente de taxatividad.

Lo anterior se refuerza al constatar que las conductas típicas contenidas en el artículo antes citado solamente castigan las acciones que dañan a especies que cuentan con una protección especial de la ley o cuando exigiéndose alguna formalidad o mecanismo para ser aprovechadas, ello no se cumple.

Lo anterior es acorde con la doctrina penal que establece que el derecho penal es la *ultima ratio*, es decir, su aplicación debe darse solamente cuando todos los demás mecanismos jurídicos de resolución de controversias han fallado y no para todos los casos de posible conflicto, pues ello convertiría al derecho penal en un instrumento represivo desproporcionado, violentando diversos derechos constitucionales y a varios principios del sistema internacional de derechos humanos.

En este sentido es fundamental reconocer que el derecho penal no debe crear tipos penales generales que incluyan todas las conductas posibles relacionadas con una materia, pues ello implicaría que cualquier conducta fuera delito,

obligando a las autoridades a perseguir a personas que si bien causan un daño a un bien jurídico tutelado, no es suficiente para activar el mecanismo penal.

En el caso que nos ocupa debemos admitir que de aprobarse la propuesta de castigar con una pena de prisión a todas las personas que priven de la vida, capturen, dañen, destruyan, posean, recolecten, acopien, almacenen, transformen, comercien, transporten, consuman, introduzcan al país o extraigan del mismo, algún ejemplar, parte, derivado o recursos genéticos de especies de flora o fauna silvestres, así como de recursos pesqueros o acuícolas, se crearía un tipo penal que castigaría con pena de prisión cualquier acción que dañara a cualquier animal o planta, sin distinguir la gravedad, el contexto, las circunstancias o el daño al bien jurídico tutelado.

Ahora bien podría argumentarse que el elemento normativo "ilícitamente" permite circunscribir la conducta a aquéllas que violen la ley penal, pero esto es incorrecto, pues cuando el tipo penal establece que se requiere la ilicitud en la conducta como elemento normativo, se está obligando al juez a examinar si ella es acorde con la ley en general y no solamente con la ley penal.

Así, el daño a un árbol o planta se encuentra prohibido por diversa legislación ambiental y ante ello, si una persona comete tal acción –aún involuntariamente- estaría realizando una acción ilícita, lo que sería suficiente para que el juez considerara que se configura el elemento normativo del tipo.

Igual argumentación aplica en el caso de animales domésticos, pues en diversa legislación se establece protección legal a su favor, por lo que su maltrato implica la comisión de un acto ilícito. Como es evidente, el daño a un árbol o planta o el maltrato a un animal doméstico no genera un menoscabo al medio ambiente comparable con el que se comete cuando el agente activo daña alguna especie que cuenta con alguna protección especial, ya sea por encontrarse en una situación vulnerable, por ser endémica, por estar en peligro de extinción o por no cumplirse con mecanismos específicos para su aprovechamiento.

En esa tesitura, confirmamos que el tipo penal propuesto no solamente penaría la comisión de conductas que dañen a especies bajo protección especial de la ley por su alta vulnerabilidad, sino que también se castigaría cualquier daño a cualquier ejemplar o espécimen de flora o fauna, ya sea terrestre, acuática o marítima, lo que evidentemente es incorrecto y vulnera el Principio de Exacta Aplicación de la Ley Penal en su vertiente de taxatividad, pues el destinatario de la norma no puede individualizar con facilidad cuáles son las conductas que son castigadas por el derecho penal y no limita adecuadamente el bien jurídico a tutelar.

Por lo anterior estimamos necesario recoger la propuesta de generar un tipo penal que proteja de manera integral a las especies animales y vegetales que cuenten con una protección especial, pues en efecto, coincidimos con el legislador iniciante en que es necesario avanzar hacia la construcción de un tipo penal que evite la enumeración de las cientos de especies animales y vegetales que requieren la protección penal, pero respetando los principios constitucionales que se aprecian violentados con ella. Esta propuesta se formulará en un apartado más adelante de este dictamen, cuidando no violentar el principio de estricta aplicación de ley penal, en su vertiente de máxima taxatividad, que aquí se ha descrito.

b) Iniciativa del Senador Carlos Mendoza Davis

Toca el turno de analizar la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 420, fracción II Bis, del Código Penal Federal, que persigue modificar el presupuesto que eleva este tipo penal a la categoría de grave eliminando el requisito de que el delito sea cometido por asociación delictuosa.

En primer término es fundamental señalar que debido a que esta iniciativa fue turnada para opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura, en el apartado anterior del presente dictamen se transcribió íntegramente la Opinión emitida por aquél órgano legislativo.

Al respecto, después de haber analizado el contenido de la Opinión de mérito, los integrantes de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras expresamos nuestra plena coincidencia con los argumentos vertidos por aquella Comisión, ratificándolos sin reserva alguna y teniéndolos por reproducidos en este punto.

Dicho lo anterior, es importante también llevar a cabo un análisis meramente técnico-jurídico sobre la propuesta, lo que haremos a continuación:

Actualmente, para que el tipo penal contenido en esta fracción del artículo 420 del Código Penal Federal sea considerado como grave se requiere que la conducta se cometa por una asociación delictuosa en términos del artículo 164 del mismo Código.

Para configurar el delito de asociación delictuosa se requiere que el agente activo forme parte de una asociación o banda de tres o más personas con propósito de delinquir, tal y como puede apreciarse a continuación:

"**Artículo 164**.- Al que forme parte de una asociación o banda de tres o más personas con propósito de delinquir, se le impondrá prisión de cinco a diez años y de cien a trescientos días multa.

Cuando el miembro de la asociación sea o haya sido servidor público de alguna corporación policial, la pena a que se refiere el párrafo anterior se aumentará en una mitad y se impondrá, además, la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación de uno a cinco años para desempeñar otro. Si el miembro de la asociación pertenece a las Fuerzas Armadas Mexicanas en situación de retiro, de reserva o en activo, de igual forma la pena se aumentará en una mitad y se le impondrá, además la baja definitiva de la Fuerza Armada a que pertenezca y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargo o comisión públicos."

La iniciativa de mérito argumenta que este dispositivo que establece que es necesario que el delito se cometa por una asociación delictuosa para que sea considerado como grave, genera que los agentes activos actúen de manera individual o en parejas, con el afán de evitar la configuración del delito de asociación delictuosa y, con ello, entrar en una categoría jurídica distinta.

Por ello, plantea que la inclusión de esta modalidad ha generado impunidad pues los agentes activos dedicados a la pesca furtiva de langosta y abulón continúan depredando a ambas especies sin que pueda aplicárseles el procedimiento específico para los delitos graves.

Al respecto es necesario aclarar algunas aristas importantes. Es común confundir la asociación delictuosa con la participación múltiple o la coparticipación en la comisión de un delito, pues el tipo penal contenido en el artículo 164 del Código Penal Federal no es exhaustivo y solamente menciona que la asociación delictuosa se conforma con tres o más personas que tengan el propósito de delinquir.

Sobre ello es importante mencionar que el Poder Judicial de la Federación ha expedido diversos criterios jurisprudenciales que establecen claramente las diferencias entre ambas conductas, pues mientras en la asociación delictuosa se exige una intención constante y permanente de perpetrar acciones ilícitas indeterminadas, en la participación múltiple la intención del grupo de personas es la comisión de un delito en concreto, sin que ello se prolongue de manera constante, permanente e indeterminada. Al respecto, puede recordarse lo establecido en las siguientes tesis de Jurisprudencia:

"Época: Novena Época
Registro: 190741

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XII, Diciembre de 2000
Materia(s): Penal
Tesis: VI.1o.P. J/7
Página: 1166

ASOCIACIÓN DELICTUOSA Y PARTICIPACIÓN MÚLTIPLE. DIFERENCIAS.

La asociación delictuosa se caracteriza en la intención constante y permanente de perpetrar acciones ilícitas indeterminadas; ésta difiere de **la participación múltiple** en la realización de un hecho antijurídico, porque en este último supuesto, si bien existe un concierto previo de los activos en cometer un ilícito y lo llevan a cabo, **su finalidad no tiene la intención de pretender de manera permanente y reiterada ejecutar acciones ilícitas en general, dado que el objetivo de su reunión es la pretensión de consumar un delito en concreto**.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 285/99. 18 de noviembre de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretaria: Hilda Tame Flores.

Amparo directo 136/99. 6 de enero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Alfonso Gazca Cossio.

Amparo directo 326/99. 20 de enero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretaria: Hilda Tame Flores.

Amparo directo 226/99. 27 de enero de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Alfonso Gazca Cossio.

Amparo directo 636/99. 15 de junio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretaria: Myriam del Perpetuo Socorro Rodríguez Jara.

Véanse:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, página 467, tesis VII.P. J/39, de rubro "ASOCIACION DELICTUOSA Y PARTICIPACION MÚLTIPLE O COPARTICIPACIÓN. DIFERENCIAS.".

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo II, Materia Penal, página 23, tesis 41, de rubro: "ASOCIACIÓN DELICTUOSA Y PARTICIPACIÓN MÚLTIPLE. DIFERENCIAS.".

"Época: Novena Época
Registro: 208064
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo II, Octubre de 1995
Materia(s): Penal
Tesis: VII.P. J/39
Página: 467

ASOCIACION DELICTUOSA Y PARTICIPACION MULTIPLE O COPARTICIPACION. DIFERENCIAS.
La asociación delictuosa difiere de la participación múltiple o coparticipación en la realización de un hecho antijurídico, porque en este último supuesto, aunque las infracciones se repiten, surgen de momento a momento pero quedan aisladas unas de otras, y **en el caso de la asociación el propósito de delinquir indeterminadamente persiste en los miembros de la banda que se pliegan a las decisiones del jefe**.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 174/92. Laurentino Barradas Yépez. 9 de diciembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Alfonso Pérez y Pérez. Secretario: Lucio Marín Rodríguez.

Amparo en revisión 180/92. Alfonso Juárez Castillo. 9 de diciembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Alfonso Pérez y Pérez. Secretario: Lucio Marín Rodríguez.

Amparo en revisión 211/92. Gabino López Gómez. 9 de diciembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Luis Alfonso Pérez y Pérez. Secretario: Lucio Marín Rodríguez.

Amparo directo 404/93. Benito Reyes Fernández o Hernández. 27 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto González Bozziere. Secretaria: Aida García Franco.

Amparo directo 405/93. Sergio Juárez Quiroz. 27 de enero de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Gilberto González Bozziere. Secretaria: Aida García Franco.

35

Nota: Esta tesis No. 39 se editó en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 76 (abril 1994), página 55, por instrucciones del Tribunal Colegiado se publica nuevamente con las modificaciones que el propio tribunal ordena sobre la tesis originalmente enviada."

Ahora bien, la pertenencia a una asociación delictuosa no deriva solamente de su participación en la consumación del hecho delictivo, pues éste es solamente el momento final del *iter criminis*, y en la especie, al exigirse que para la configuración del delito de asociación delictuosa exista el dolo de pertenencia, el agente activo del delito no puede deslindarse de su conducta antijurídica por el mero hecho de no haber estado presente en el momento y lugar de consumación del ilicito, pues ello ocasionaria justamente lo que la iniciativa argumenta, permitiendo la impunidad de los miembros de estas bandas o pandillas.

En ese sentido, el Poder Judicial de la Federación ha considerado que sin importar el lugar en el que se encuentre el agente activo, si se comprueba que pertenece a la asociación y participó en la planeación del delito, se actualiza el tipo penal establecido en el artículo 164 del Código Penal Federal, tal y como se aprecia en la tesis aislada siguiente:

"Época: Novena Época
Registro: 201645
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo IV, Agosto de 1996
Materia(s): Penal
Tesis: I.3o.P.10 P
Página: 631

ASOCIACION DELICTUOSA, SE CONFIGURA EL DELITO DE, AUN CUANDO UNO DE LOS PARTICIPES SE ENCUENTRE EN LUGAR DIVERSO A LA EJECUCION DEL HECHO.
El delito de asociación delictuosa se acredita, aun cuando el quejoso asegure que no participó en la consumación del hecho, por encontrarse interno en el Reclusorio Preventivo Norte del Distrito Federal y por ello no formaba parte de la asociación; en la especie, dicha figura delictiva se actualizó, **en virtud de que para su integración no se requiere que el partícipe se encuentre en determinado lugar, como en el caso concreto, ya que el quejoso formaba parte de una asociación delictuosa o banda sometida a sus decisiones, con la característica de ser estable y permanente,** pues se demostró que desde el interior del mencionado Reclusorio Preventivo, con promesas remunerativas dirigia a los

cosentenciados y a otras personas a llevar a cabo diversas conductas consideradas por la ley penal como delitos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 427/96. Pedro Alberto Arriaga Mendiola. 16 de mayo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Velasco Félix. Secretario: Héctor Miranda López."

Con lo anterior es claro que es incorrecto por parte del órgano ministerial eludir la persecución del delito establecido en el artículo 420, fracción II Bis, como delito grave por el mero hecho de que en la ejecución del hecho ilícito solamente participaron dos personas. Ahora bien, apreciamos que en esos casos existe una imposibilidad material para conocer si existen otros agentes activos actuando en coordinación con los ejecutores del acto, pues ello requiere mayores investigaciones, por lo que coincidimos en que ello puede ser un elemento que evite que muchas personas dedicadas a explotar de manera ilegal, sistemática, permanente y de forma desproporcionada estas especies (langosta y abulón) sean juzgadas de acuerdo con la gravedad del daño causado, lo que trae como consecuencia un serio menoscabo a las posibilidades de recuperación y estabilización de estos animales marinos, poniéndolos incluso en riesgo de potencial extinción.

En ese sentido es importante advertir que al observar los criterios del Poder Judicial de la Federación tendientes a acreditar la comisión del delito de asociación delictuosa, se aprecia que incluir esta modalidad en la configuración típica del delito contenido en la fracción II, del artículo 420 del Código Penal Federal, aumenta exponencialmente la dificultad que el Ministerio Público Federal enfrenta para poder consignar debidamente a agentes activo del delito, aún cuando estos tengan el ánimo permanente de delinquir en esta materia.

En ese contexto coincidimos con el legislador iniciante en que el espíritu original del legislador que tipificó esta conducta era proteger a las especies de langosta y abulón que habitan en los mares de nuestro país, evitando su depredación y asegurando su sobrevivencia, pero que la baja penalidad del tipo aunado a la imposibilidad material para probar la existencia de una asociación delictuosa que hemos relatado en párrafos anteriores, genera que en muchos casos los agentes activos no sean juzgados conforme a la gravedad del acto y de acuerdo con el daño que han ocasionado a lo largo del tiempo a estas especies.

Es de destacar que el legislador consideró que este supuesto es el único que puede considerarse como grave en el numeral 420 del Código Penal Federal, pues el alto valor económico de las especies, la fragilidad que presentan y su alta vulnerabilidad frente a pescadores furtivos, provocan que la población de langosta y abulón desciendan de manera alarmante, con lo que se pone en inminente riesgo su continuidad.

Por estas consideraciones, los integrantes de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras hemos concluido que es necesario reforzar la protección que ya existe en el Código Penal Federal para estas especies animales, eliminando el elemento normativo que complica la aplicación correcta del tipo penal, a fin de que no sea necesario probar la existencia de una asociación delictuosa para considerar el delito contemplado en el artículo 420, fracción II Bis que se ha estudiado como grave.

Ahora bien, por técnica legislativa, la determinación de un delito como grave se lleva a cabo en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, que en el caso en concreto ya establece que el delito contemplado en el numeral 420, fracción II Bis, del Código Penal Federal, debe considerarse como grave, por lo que es innecesario establecer tal circunstancia en el código sustantivo. Por ello, se propone modificar la iniciativa para eliminar tal alusión.

Asimismo, es innecesario especificar que cuando las conductas se cometan por tres o más personas se estará a lo dispuesto en el artículo 164 del Código Penal Federal (tipo penal de asociación delictuosa), pues dicho tipo penal es de carácter autónomo y se consuma con la mera participación en la banda o asociación delictiva, por lo que también proponemos desechar tal modificación. Para tener mayores elementos de juicio, a continuación se reproduce una tesis aislada que confirma este criterio hermenéutico:

"Época: Novena Época
Registro: 183339
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XVIII, Septiembre de 2003
Materia(s): Constitucional, Penal
Tesis: 1a. XLVIII/2003
Página: 290

ASOCIACIÓN DELICTUOSA. EL ARTÍCULO 164 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL QUE PREVÉ ESE DELITO, NO VIOLA EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, POR TRATARSE DE UN ILÍCITO AUTÓNOMO

QUE SE CONSUMA POR LA SOLA PARTICIPACIÓN EN LA ASOCIACIÓN O BANDA.

El delito de asociación delictuosa previsto en el artículo 164 del Código Penal Federal es autónomo, pues deriva de la voluntad consciente de asociarse y organizarse para cometer delitos, cuya realización hayan concertado los asociados, de manera que se consuma por la sola participación en la asociación o banda. Por tanto, el precepto mencionado no contraviene lo dispuesto por el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el hecho de concurrir otros delitos diferentes y que todos sean atribuidos a los sujetos activos, dado que **en la asociación delictuosa basta el despliegue de la simple conducta encaminada a delinquir para la actualización del tipo, en tanto que los diversos delitos que se hayan cometido, se encuentran fuera del momento consumativo de dicha asociación, lo que podría originar, en todo caso, el concurso de delitos a que se refiere el artículo 18 del Código Penal Federal.**

Amparo directo en revisión 268/2003. 11 de junio de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

Por las razones y argumentos antes vertidos, los integrantes de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras proponemos recoger la propuesta formulada en la iniciativa de mérito, tal y como se ha descrito en los párrafos anteriores, para incluirla en la formulación típica que proponemos en un apartado posterior de este mismo dictamen.

c) **Iniciativa de los Senadores Ma. del Rocío Pineda Gochi, Angélica del Rosario Araujo Lara, Mely Romero Celis, Margarita Flores Sánchez, Ivonne Liliana Álvarez García, Lisbeth Hernández Lecona, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, Óscar Román Rosas González, Ricardo Barroso Agramont y Aarón Irízar López.**

Toca el turno para analizar la viabilidad técnico-jurídica de la iniciativa con proyecto de decreto que propone adicionar una fracción II Bis 1, al artículo 420 del Código Penal Federal, con el objetivo de castigar con pena de uno a nueve años de prisión a quien, de manera dolosa capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con la especies acuática denominada pepino de mar, dentro o fuera de los periodos de veda, sin contar con la autorización que corresponda en la cantidad establecida por las autoridades competentes y considerarlo como delito grave cuando se realice por asociación delictuosa, modificando también el artículo 194, fracción I, inciso 36), del Código Federal de Procedimientos Penales.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura, sobre varias iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 420 del Código Penal Federal y 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Los legisladores iniciantes expresan que en los últimos años se ha dado un proceso de explotación desmedida del pepino de mar en las costas de diversos Estados del país, en especial en Campeche, Tabasco y Yucatán, lo que se fácilmente corroborable al buscar notas periodísticas publicadas en medios nacionales.

En ese sentido concordamos con la exposición de motivos de la iniciativa pues al tener poca movilidad en el fondo marino, el pepino de mar se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad frente a los pescadores furtivos, lo que está erosionando rápidamente su número y poniendo en peligro la estabilidad de la especie.

Al respecto, es importante señalar que en el Diario Oficial de la Federación del día 16 de marzo de 1994 se publicó el "Aviso por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la pesca de diferentes especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos", que es el instrumento normativo del Estado Mexicano que regula las épocas en que una especie determinada puede ser aprovechada comercialmente.

En dicho Aviso no se incluyó al pepino de mar dentro de ningún periodo de veda, siendo, en consecuencia, libre su pesca y aprovechamiento.

En el Diario Oficial de la Federación del día 19 de diciembre de 2011 se publicó el "Acuerdo por el que se modifica el Aviso por el que se da a conocer el Establecimiento de épocas y zonas de veda para la pesca de diferentes especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1994", por el cual se adicionó un fracción XXI a su artículo Segundo, que a la letra dispuso:

> "**XXI**. Se establece veda temporal para la pesca de pepino de mar de las especies *Isostichopus badionotus, Holothuria floridana* y *Astichopus multifidus* en las aguas de jurisdicción federal frente a la costa de la Península de Yucatán en los Estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo, a partir de la fecha de publicación del presente Acuerdo y hasta el 31 de enero de 2012."

Con tal previsión se consideró al pepino de mar dentro de la protección de veda temporal que establece el artículo Segundo de ese Aviso publicado en el año 1994, pero la situación fue evaluada de nueva cuenta por la autoridad administrativa y en consecuencia, en el Diario Oficial de la Federación del día 30 de marzo de 2012, se publicó de nueva cuenta un "Acuerdo por el que se modifica el Aviso por el que se da a conocer el Establecimiento de épocas y zonas de veda para la pesca de diferentes especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción

federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1994", por el que se modificaron los artículos Primero y Segundo de ese aviso, con lo que se incluyó al pepino de mar en la protección de veda permanente en costas de Yucatán y Quintana Roo y veda temporal en parte de las costas de Yucatán, tal y como se aprecia a continuación:

> "IX.- Se establece veda permanente para la pesca de todas las especies de pepino de mar, a partir de la fecha de publicación del presente Acuerdo, en las siguientes zonas:
>
> a) En aguas marinas de jurisdicción federal localizadas frente a la costa de la Península de Yucatán, a partir del punto ubicado en la frontera entre los Estados de Tabasco y Campeche, ubicado en las coordenadas de los 92° 28' 5" Longitud Oeste y 18° 39' 5" Latitud Norte, siguiendo una línea sobre el mismo paralelo hasta el límite exterior de la plataforma continental y siguiendo ese límite hasta el paralelo de los 20° 30' 0" y continuando sobre una línea imaginaria coincidente con dicho paralelo hasta el punto ubicado en las coordenadas de los 90° 29' 47" Longitud Oeste y 20° 30' 0" Latitud Norte. (Anexo I)
>
> b) En aguas marinas de jurisdicción federal localizadas frente al litoral de los Estados de Yucatán y Quintana Roo, a partir de un punto ubicado en las coordenadas de los 89° 32' 24" Longitud Oeste y 21° 18' 11" Latitud Norte y siguiendo una línea imaginaria sobre el meridiano de los 89° 32' 24" hasta el límite de la Zona Económica Exclusiva, sobre dicho límite y hasta la frontera con Belice. (Anexo I)
>
> SEGUNDO.- ...
>
> I a XX. ...
>
> XXI. Se establece veda temporal para la pesca de todas las especies de pepino de mar en el periodo comprendido del 1o. de abril de 2012, al 14 de febrero del 2013, en aguas marinas de jurisdicción federal localizadas frente a la costa de la Península de Yucatán, a partir del punto ubicado en las coordenadas de los 90° 29' 47" Longitud Oeste y 20° 30' 0" Latitud N orte, siguiendo una línea sobre el mismo paralelo hasta el límite exterior de la plataforma continental y siguiendo ese límite hasta el meridiano de los 89° 32' 24" y continuando sobre una línea imaginaria sobre dicho meridiano hasta el punto ubicado en las coordenadas de los 89° 32' 24" Longitud Oeste y 21° 18' 11" Lati tud Norte. (Anexo I)"

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 25 de marzo de 2013 se modificó de nueva cuenta la zona geográfica en la que se decretó la veda del aprovechamiento de todas las especies del pepino de mar, incluyéndose a la

totalidad de las aguas del mar que circunda a la Península de Yucatán, desde el límite entre Tabasco y Campeche hasta la frontera con Belice, al reformarse el artículo Primero para quedar como sigue:

"IX. Se establece veda permanente para la pesca de todas las especies de pepino de mar, a partir de la fecha de publicación del presente Acuerdo, en las aguas marinas de jurisdicción federal localizadas frente a la costa de la Península de Yucatán, a partir del punto ubicado en la frontera entre los Estados de Tabasco y Campeche, con las coordenadas 18° 39' 5'' Latitud Norte y 92° 28' 5'' Longitud Oeste, siguiendo de este punto una línea imaginaria hacia el norte hasta el límite exterior de la plataforma continental, y siguiendo por este límite hasta la frontera con Belice, exceptuando de esta disposición la zona marina comprendida entre San Crisanto, Yucatán, con coordenadas 21° 21' 07'' Latitud Norte y 89°11' 33'' Longitud Oeste y la frontera entre los Estados de Yucatán y Quintana Roo, con coordenadas 21° 29' 20'' Latitud Norte y 87° 32' 03'' Longitud Oeste (ver ANEXO), en donde únicamente podrá aprovecharse el pepino de mar café (*Isostichopus badionotus*) debiendo observarse de forma obligatoria las cuotas de aprovechamiento que en cada periodo se indican:

a) A partir de las 00:00 horas del 25 de noviembre de 2013 y hasta las 24:00 horas del 9 de diciembre de 2013, autorizándose el aprovechamiento de 430 toneladas en la zona de Dzilam de Bravo, que abarca desde San Crisanto hasta el Faro Yalkubul y 370 toneladas en la zona de San Felipe-Río Lagartos, que abarca desde el Faro Yalkubul hasta la frontera entre Yucatán y Quintana Roo.

b) A partir de las 00:00 horas del 25 de febrero de 2014 y hasta las 24:00 horas del 11 de marzo de 2014, autorizándose el aprovechamiento de 430 toneladas en la zona de Dzilam de Bravo, que abarca desde San Crisanto hasta el Faro Yalkubul y 370 toneladas en la zona de San Felipe-Río Lagartos, que abarca desde el Faro Yalkubul hasta la frontera entre Yucatán y Quintana Roo. Se establece la veda temporal para la pesca de pepino de mar café (*Isostichopus badionotus*) desde las 00:00 horas del 10 de diciembre de 2013 hasta las 24:00 horas del 24 de febrero de 2014, en las zonas referidas en los incisos a) y b). Lunes 25 de noviembre de 2013.

A partir de las 00:00 horas del día 12 de marzo de 2014, o al concluir los periodos de aprovechamiento señalados en los incisos a) y b) o en su defecto al alcanzarse las cuotas establecidas en cada caso continuará el periodo de veda permanente.

La conclusión de los periodos de veda al que hace referencia la fracción IX del numeral Primero del presente Acuerdo, se determinará con base en las evaluaciones biológico-pesqueras que para el efecto realice el Instituto

> Nacional de Pesca, lo que en su oportunidad deberá notificarse mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación."

Finalmente, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de abril de 2014, se modificó de nueva cuenta el Aviso multireferido disminuyendo incluso la zona de aprovechamiento temporal a una pequeña franja frente a las costas de Sisal y Celestún, en el Estado de Yucatán, con lo que se ratificó la prohibición total de aprovechamiento del recurso pesquero durante todo el año en toda la Península de Yucatán, tal y como se aprecia a continuación:

> "ARTÍCULO ÚNICO.- Se modifican el inciso c) y el párrafo cuarto de la fracción IX del numeral Primero del Aviso por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la pesca de diferentes especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1994, para quedar como sigue:
> a) [...]
> b) [...]
> c) A partir de las 00:00 horas del día de la publicación del presente Acuerdo y hasta las 24:00 horas del 30 de abril de 2014, autorizándose el aprovechamiento de 357 toneladas en el polígono de la zona marina frente a las comunidades de Sisal y Celestún, Yucatán, con las delimitaciones que se indican en la tabla y figura que se presentan en Anexo Único del presente Acuerdo.
> [...]
> [...]
> A partir de las 00:00 horas del 1o. de mayo de 2014, en la zona referida en el inciso c) continuará el periodo de veda permanente."

Con lo anterior podemos observar que los esfuerzos de la autoridad administrativa se han ido incrementando paulatinamente con los años, ampliando la veda de temporal a permanente y de un área geográfica determinada hacia prácticamente toda la Península de Yucatán, lo que indica la necesidad de proteger a las diferentes especies de pepino de mar que ahí habitan.

En ese contexto, el derecho penal ya cuenta con previsión que tipifica el aprovechamiento o daño a especies marinas en estado de veda, supuesto en el que se encuentra el pepino de mar, pues el artículo 420, fracción II, establece que se aplicará la pena de prisión establecida en ese numeral al que capture, transforme, acopie, transporte o dañe ejemplares de especies acuáticas declaradas en veda.

Bajo esta perspectiva, es claro que el Código Penal Federal ya tipifica como delito la captura, transformación, acopio, transporte o daño a ejemplares de pepino de

mar, pero al igual que en el caso de la langosta y el abulón, ello no ha sido suficiente para impedir la depredación de esta especie.

En ese contexto, consideramos que la ley penal debe coadyuvar con los claros esfuerzos que la autoridad administrativa está realizando para proteger una especie que se encuentra en serio peligro debido a la pesca indiscriminada e ilegal, por lo que estimamos necesario elevar este caso al mismo supuesto en el que se encuentra la protección a la langosta y el abulón, considerando como delito grave la captura de pepino de mar sin la autorización de la autoridad competente.

Al respecto es de señalarse que la construcción del tipo penal que se propone sigue el formato del correspondiente a la pesca furtiva de langosta y abulón que estudiamos en el punto anterior, por lo que le es aplicable el mismo razonamiento respecto de la consideración como grave siempre y cuando se cometa por una asociación delictuosa. Por tal motivo, proponemos modificar la iniciativa para desechar la porción normativa que establece que solamente será considerado como grave cuando se cometa por una asociación delictuosa.

En este punto es pertinente aclarar que de acuerdo con la reglamentación administrativa, el pepino de mar no puede ser capturado en ninguna época del año, en ninguna cantidad, por lo que no aplica el límite de 10 kilogramos establecido en el tipo penal relativo a la pesca furtiva de langosta y abulón.

Hay que recordar en este punto que, de acuerdo con el dictamen de fecha 13 de diciembre de 2005, publicado en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados el día 14 siguiente, esa Colegisladora aclaró que se incluyó el límite de 10 kilogramos establecido en la fracción II Bis, del artículo 420, del Código Penal Federal, como "una forma de proteger a aquellos pescadores cuyas familias dependen de la pesca; de otra forma la Ley podría penalizar las necesidades básicas y la intención es sancionar a aquellos que lucran ilícitamente con la riqueza nacional que representan las especies marinas."

Esto sitúa al pepino de mar en una posición diversa de la del abulón y de la langosta, pues mientras estos pueden ser aprovechados hasta en 10 kilogramos sin constituir delito, pues su veda es parcial y temporal, en el caso del pepino de mar la veda es total y permanente, por lo que no puede existir aprovechamiento alguno, fuera de los pocos permisos que ha otorgado la autoridad administrativa.

Finalmente, estimamos que los artículos Segundo y Tercero Transitorios propuestos en la iniciativa son innecesarios pues son manifestaciones programáticas, por lo que proponemos desecharlos.

Ahora bien, es cierto que hasta este punto coincidimos con la iniciativa que se estudia, sin embargo, como se manifestó en la última parte del numeral a) de este apartado, consideramos que la protección de las especies que se encuentran en peligro de extinción o que cuentan con una protección especial otorgada por algún instrumento normativo, debe realizarse de manera integral y no de forma individual, evitando con ello llenar el tipo penal con una lista interminable de especies que además varía permanentemente dependiendo de la explotación, la protección y la viabilidad de la especie en concreto.

Por ello estimamos necesario recoger la propuesta de protección al pepino de mar, pero formulándola en un tipo penal que abarque la tutela de otras especies que se encuentran en similar situación, lo que se formulará en un apartado posterior en este mismo dictamen.

d) <u>Iniciativa de los Senadores Carlos Mendoza Davis, Ernesto Ruffo Appel y Daniel Gabriel Ávila Ruiz.</u>

Se analizará ahora la iniciativa que propone incluir expresamente en el tipo penal la protección de diversas especies marinas que están en peligro de extinción o que por su vulnerabilidad se encuentran bajo algún régimen especial de protección por las leyes o normas mexicanas.

Al respecto es procedente desestimar de la propuesta lo que ya ha sido considerado como viable al analizar las otras iniciativas materia de este dictamen: es de desecharse la consideración como delito grave y la remisión al artículo 164 del Código Penal Federal que se propone para la fracción II Bis, primer párrafo in fine, por las razones que ya han sido expresadas en las páginas anteriores. En su caso, de ser viable se propondrá la reforma del artículo 194, fracción I, inciso 36.

Asimismo, debe desestimarse la propuesta de incluir en esta fracción a la especie denominada pepino de mar, por las consideraciones que se hicieron al analizar la iniciativa anterior.

Esto nos deja con la necesidad de determinar la viabilidad de incluir a las especies denominadas camarón, erizo y almeja generosa, cuando la cantidad exceda 10 kilogramos de peso, así como a las especies marlin, pez vela, pez espada, sábalo o chiro, pez gallo, dorado y totoaba macdonaldi, en cantidad que sobrepase el porcentaje mínimo de captura incidental.

Para definir si la inclusión de estas especies en estos supuestos es jurídicamente viable, analizaremos la situación de éstas y la protección con que cuentan actualmente.

Especies destinadas a pesca deportivo-recreativa

Un primer grupo de estas especies se conforma con las que están protegidas por el artículo 68 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, el cual establece que el marlin, pez vela, pez espada, sábalo o chiro, pez gallo y dorado, solo pueden ser sujetos de pesca deportivo-recreativa, dentro de una franja de 50 millas náuticas a partir de la línea de base del mar territorial, tal y como se aprecia a continuación:

> "**ARTÍCULO 68**.- Las especies denominadas **marlin, pez vela, pez espada, sábalo o chiro, pez gallo y dorado, en todas sus variedades biológicas, quedan destinadas de manera exclusiva para la pesca deportivo-recreativa, dentro de una franja de cincuenta millas náuticas, contadas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial**.
>
> No podrán realizarse actividades de pesca distintas a las de investigación, sobre las especies destinadas a la pesca deportivo-recreativa en las áreas de reproducción que establezca la Secretaría mediante disposiciones reglamentarias."

Ahora bien, el artículo 66 de la misma Ley General establece que es posible y legal capturar incidentalmente especies en veda o bajo protección, siempre y cuando no se exceda el volumen que determine la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA), empero esto no aplica para la pesca deportiva que cuenta con sus propias reglas establecidas en ese ordenamiento legal.

Ahora bien, los excedentes de los volúmenes de captura incidental que determine la autoridad administrativa serán considerados como pesca realizada sin concesión o permiso, tal y como puede apreciarse textualmente a continuación:

> "**ARTÍCULO 66**.- La captura incidental estará limitada y no podrá exceder del volumen que determine la Secretaría, para cada pesquería, según las zonas, épocas y artes de pesca, de conformidad con lo que establece la presente Ley y demás disposiciones que de ella se deriven. **Los excedentes de los volúmenes de captura incidental que determine dicha autoridad en tales disposiciones, serán considerados como pesca realizada sin concesión o permiso**.

> El aprovechamiento de los productos pesqueros obtenidos en la captura incidental se sujetará a las normas oficiales que al efecto se expidan, salvo lo previsto en esta Ley para la pesca deportivo-recreativa."

En este contexto podemos inferir que estas especies pueden ser legalmente capturadas solamente en tres supuestos: i) cuando son objeto de pesca deportivo-recreativa, la cual requiere de permiso para llevarse a cabo; ii) como captura incidental al estar pescando otras especies, siempre y cuando no se excedan los volúmenes establecidos por la autoridad administrativa y iii) en aguas más allá de las 50 millas náuticas a partir de la linea del mar territorial.

Con esto podemos concluir que la captura de estas especies fuera de estos supuestos es ilegal, pues contraviene directamente lo establecido en los artículos 66, 67 y 68 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, por lo que su situación normativa es similar a la del Pepino de Mar que fue estudiado en la iniciativa anterior, por lo que consideramos que es más apropiado incluir la protección de estas especies en el tipo penal que se propondrá en un apartado posterior.

Esto se inserta en el razonamiento de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras que aprecia que el legislador ordinario estableció, desde el año 2007, la protección de estas especies y la prohibición total de pesca o captura para fines comerciales, dentro de las 50 millas náuticas establecidas en ese ordenamiento legal y, en ese contexto, para reforzar esta protección, disuadir su comisión y evitar los efectos plasmados en la iniciativa de marras, consideramos adecuado incluirlas en el tipo penal que se estudia.

Especies protegidas por la regulación ambiental de manera total por tiempo indefinido

Al igual que el pepino de mar, la totoaba macdonaldi se encuentra en peligro de extinción y por ello fue incluida en la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 2010.

Además, la totoaba está bajo la máxima protección que la regulación pesquera puede otorgar en nuestro país, pues se consideró en veda total y permanente en el Aviso por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la pesca de diferentes especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la

Federación de fecha 16 de marzo de 1994, tal y como puede leerse en su numeral PRIMERO, fracción VIII:

> "**PRIMERO**.- Se establece veda total por tiempo indefinido para la captura de las especies y en las zonas que a continuación se indican:
>
> ...
>
> VIII. "Totoaba" (Cynoscion macdonaldi), en las aguas de jurisdicción federal del golfo de California, desde la desembocadura del río Colorado hasta el río Fuerte, Sinaloa, en la costa oriental y, del río Colorado a bahía Concepción, Baja California Sur, en la costa occidental.
>
> ..."

Con esto podemos concluir que la captura de esta especie, bajo cualquier circunstancia contraviene directamente la normativa de protección y veda emitida por el Poder Ejecutivo Federal, por lo que su situación es similar a la del pepino de mar, a la del marlín, pez espada, pez vela, sábalo o chiro, pez gallo y dorado que fueron estudiados en páginas anteriores, por lo que consideramos que es más apropiado incluir la protección de esta especie en el tipo penal que se propondrá en un apartado posterior.

Especies protegidas por la regulación ambiental de manera mixta (permanente, temporal fija o temporal variable) o sin protección normativa.

Respecto de las especies denominadas camarón y erizo, hay que mencionar que éstas presentan situaciones menos dramáticas respecto de su conservación, por lo que su protección normativa también es diversa.

Por un lado, el camarón rosado, rojo, café, blanco y sintético, están protegidos por veda total y permanente solamente en tres zonas, a saber:

Zona I. Franja marina costera de cero a quince millas a partir de la línea de costa, desde Isla Aguada, Campeche, hasta los límites con Belice, excepto los caladeros de Contoy, ello de acuerdo con el Aviso por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la captura de las especies de camarón en aguas marinas y de los sistemas lagunarios estuarinos de jurisdicción federal, del Golfo de México y Mar Caribe, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de abril de 1999)

Zona II. Aguas de la Laguna de Términos, Campeche y sus bocas que la comunican con el mar, ello de acuerdo con el Aviso por el que se establece veda

por tiempo indefinido para la captura de todas las especies de camarón en aguas de jurisdicción federal de la Laguna de Términos y sus bocas que la comunican con el mar, ubicada en el Estado de Campeche, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de noviembre de 1996.

Zona III. Aguas de jurisdicción federal de los sistemas lagunarios estuarinos de los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, ello de acuerdo con el Aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de septiembre de 1987.

Por otro lado, todas las especies de camarones peneidos están protegidas por veda temporal variable tanto en el Océano Pacífico como en el Golfo de México y Mar Caribe.

Lo anterior obedece fundamentalmente a los procesos de aprovechamiento de estas especies, pues la captura de las diversas especies de camarón es uno de los tres pilares de la industria pesquera nacional. En este caso es importante advertir que la veda del camarón es determinada por la autoridad administrativa tomando en consideración los estudios que se realizan para determinar si la población de la especie es propicia para ser capturada y comercializada, sin que ello implique que exista una presión exacerbada sobre ella.

Del análisis de los datos estadísticos arrojados por el Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca 2011, elaborado por la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA), -último anuario publicado en la página electrónica de esa institución- se desprende que la producción total de camarón constituye la segunda pesquería más importante en volumen, tan solo detrás de la pesca de sardinas y superando incluso a la pesca de túnidos y de mojarra, tal y como puede observarse en el siguiente cuadro:

Especie	Producción anual total nacional (toneladas)					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sardina	607,110	685,743	815,520	872,640	629,811	684,132
Camarón	**177,377**	**184,695**	**196,289**	**196,456**	**167,015**	**184,123**
Túnidos	110,298	139,065	127,974	129,420	130,800	133,426
Mojarra	74,246	85,072	74,874	77,009	81,250	75,927

*Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca 2011, publicado por la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA)

Si solo se toma en cuenta la producción mediante captura (excluyendo la acuacultura), el camarón se sitúa como el tercer lugar en volumen, detrás de la sardina y del atún, compitiendo con la pesca de calamar, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Especie	Producción anual por captura nacional (toneladas)					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sardina	607,110	685,743	815,520	872,640	629,811	684,132
Atún	78,601	83,669	88,153	103,073	115,437	106,280
Camarón	**66,071**	**72,907**	**66,089**	**63,174**	**62,404**	**74,308**
Calamar	65,729	57,694	84,480	57,847	66,490	34,973

*Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca 2011, publicado por la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA)

Así, la captura de camarón es uno de los pilares de la industria pesquera nacional y de la economía de millones de personas que viven de la pesca de esta especie. De acuerdo con los datos del Anuario Estadístico de Acuacultura y Pesca 2011, existen en México 2,042 embarcaciones dedicadas a esta pesquería, cantidad solo superada por las dedicadas a la pesca ribereña, lo que demuestra su importancia económica y social.

Ante este panorama y tomando en cuenta que el camarón no se encuentra en ninguno de los supuestos de peligro de extinción, sobreexplotación o protección expresa de la Ley General en la materia, y que la creación de un tipo penal de carácter grave podría desestabilizar considerablemente a la industria camaronera del país, los integrantes de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras consideramos inviable incluir a esta especie en el tipo penal establecido en el artículo 420 del Código Penal Federal, por lo que proponemos desestimar la propuesta.

No obstante lo anterior, esta especie quedaría protegida con el tipo penal que proponemos recogiendo las inquietudes de todas las iniciativas que se estudian en el presente dictamen, pues en caso de que la autoridad pesquera emita, en un futuro, una protección mediante un aviso de veda, su captura será castigada con el tipo penal grave que se propone.

Ahora bien, nos pronunciamos por no incluir a la almeja generosa en el tipo penal que propone la iniciativa debido a que esta especie no se encuentra protegida ni por Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental por estar en peligro de extinción ni por acuerdos o avisos de la autoridad administrativa pesquera que establezcan vedas temporales o permanentes.

Si bien es cierto que se ha encontrado información en diversos estudios que indican que la explotación de la almeja generosa ha crecido considerablemente en los últimos años, esto no ha sido causa para que la Comisión Nacional de

Acuacultura y Pesca (CONAPESCA) la incluya en algún sistema de protección mediante veda.

En ese contexto, debemos recordar que estas Comisiones Unidas Dictaminadoras han sostenido consistentemente que el derecho penal debe ser utilizado solamente como *ultima ratio* en el proceso punitivo del Estado, cuando todos los demás procedimientos sancionadores han fracasado. Así, apreciamos que la situación de la almeja generosa es sustancialmente distinta de las especies que hasta ahora se han estudiado y que hemos decidido incluir bajo la protección penal federal, pues éstas sí están en peligro de extinción o gozan de una protección de veda temporal o permanente, y las medidas administrativas no han sido suficientes para detener su deterioro. La almeja generosa, por su parte, no cuenta aún con protección de veda administrativa, que significa el primer paso para proteger una especie que se encuentre en riesgo, por lo que no se justifica racionalmente introducir una protección penal, que es el último recurso del Estado para proteger bienes jurídicos valiosos.

Por tales motivos, proponemos desestimar la propuesta de inclusión de la almeja generosa en este tipo penal.

No obstante lo anterior, esta especie quedaría protegida con el tipo penal que proponemos recogiendo las inquietudes de todas las iniciativas que se estudian en el presente dictamen, pues en caso de que la autoridad pesquera, en un futuro, emita una protección mediante un aviso de veda, su captura será castigada con el tipo penal grave que se propone.

Finalmente, toca el turno de analizar la situación del erizo. De acuerdo con el Aviso por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la pesca de diferentes especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1994, el erizo rojo está protegido por veda temporal fija que abarca del 1 de marzo al 30 de junio de cada año. Es importante aclarar que la veda solo incluye al erizo rojo y no al erizo morado, que también habita en los mares de la Península de Baja California.

Como se aprecia, esta especie se encuentra protegida solamente por veda temporal, durante cuatro meses al año, siendo permitida su captura en el resto del año, lo que nos indica que la autoridad competente en materia de pesca y conservación de las especies marinas no ha considerado que el erizo se encuentre en un severo riesgo o que la viabilidad de la especie esté comprometida.

En ese contexto, reiteramos que el criterio de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras en esta materia es el de solamente utilizar al derecho penal como el último recurso de protección y, toda vez que esta especie ya se encuentra protegida por el tipo penal establecido en el artículo 420, fracción II, del Código Penal Federal, no se estima necesario incluir a esta especie en el tipo penal grave que propone la iniciativa Por tal motivo, estimamos necesario desestimar la iniciativa que se ha estudiado en la parte conducente.

No obstante lo anterior, esta especie quedaría protegida con el tipo penal que proponemos recogiendo las inquietudes de todas las iniciativas que se estudian en el presente dictamen, pues en el tiempo en que está vigente la veda temporal emitida por la autoridad pesquera (cuatro meses por año), su captura será castigada con el tipo penal grave que se propone.

Aumento de punibilidad y creación de una agravante

En otro orden de ideas la iniciativa propone aumentar el límite inferior de la pena en un año, con lo que el rango de punibilidad quedaría en dos a nueve años de prisión y también pretende aumentar la sanción pecuniaria, lo que implica un aumento de más de 700% en el límite superior de ésta.

Sobre el particular consideramos que el aumento de la pena de prisión afectaría a todos los delitos contemplados en el artículo 420 del Código Penal Federal y no solo a los contenidos en la fracción II Bis, sin que se aprecie un beneficio material claro con ello.

Los integrantes de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras hemos sostenido consistentemente que el mero aumento en las penas privativas de la libertad no es una respuesta idónea cuando se pretende prevenir, desalentar y castigar una conducta ilícita y, por el contrario, sí lo es asegurar que los responsables de ellas sean efectivamente sentenciados y que cumplan la condena que les corresponde.

En ese contexto, estimamos que con la inclusión de la fracción II Bis en el catálogo de delitos graves del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales se impone un mecanismo que desincentivará mucho más efectivamente la comisión de estas conductas, pues los responsables no podrán acceder a la libertad provisional, tal y como lo establece el artículo 399, fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Penales, que a la letra establece:

> "**Artículo 399**.- Todo inculpado tendrá derecho durante la averiguación previa o el proceso a ser puesto en libertad provisional, inmediatamente que lo solicite, si se reúnen los siguientes requisitos:

I a III- ...

IV.- Que no se trate de alguno de los delitos calificados como graves en el artículo 194.

..."

Con lo anterior consideramos que se cumple el objetivo de todas las iniciativas que se han estudiado que buscan que los responsables de estas conductas no sean liberados recurrentemente bajo la figura de libertad provisional y, por ello acordamos no aumentar las penas vigentes, desechando la propuesta.

Finalmente, la iniciativa pretende modificar la fracción II Bis para que la conducta típica tenga dos momentos de actualización, uno cuando se pesque ilegalmente en época fuera de veda y otro cuando la pesca ilegal se realice en época de veda, lo que constituiría una agravante que aumentaría hasta en una tercera parte la pena del tipo básico.

Al respecto debemos reconocer que la norma penal debe ser lo más clara y asequible posible para la población objetivo, pues de su sencillez dependerá en mucho su comprensión y, en consecuencia, una gran parte de su cumplimiento. Actualmente la norma castiga la conducta con la misma punibilidad en época de veda y fuera de veda, pues es difícil para la población conocer con detalle cuáles son las épocas de veda de una especie en un determinado lugar. Imponer esta agravante obligaría a la población objetivo a estar pendiente de la declaratoria y levantamiento de vedas por parte de la autoridad administrativa, sin ser esto un objetivo de la norma penal.

En tal sentido, consideramos que la protección de las especies materia del presente dictamen debe llevarse a cabo en cualquier época del año, pues muchas de ellas están en peligro de extinción y otras cuentan con protección legal expresa en la ley de la materia, por lo que el daño al bien jurídico no varía a causa del ámbito temporal en el que se comete la conducta y por ello proponemos desechar la propuesta de adición de un segundo párrafo de la fracción II Bis.

Así las cosas consideramos viable aprobar la iniciativa de mérito, con las modificaciones antes explicadas, por lo que las especies que se propone proteger en esta iniciativa quedarán incluidas en el tipo penal que proponemos en un apartado posterior de este dictamen.

e) <u>Iniciativa del Senador Alejandro Tello Cristerna.</u>

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura, sobre varias iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 420 del Código Penal Federal y 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

La iniciativa de mérito pretende modificar el primer párrafo del artículo 420 para eliminar el elemento normativo "ilicitud" para sustituirlo con la mención "sin permiso de la autoridad competente" y adicionar una fracción IV Bis que proteja al águila real, a sus nidos o sus huevos.

Respecto del primer punto es importante recordar que de acuerdo con el artículo 168 del Código Federal de Procedimientos Penales, el Ministerio Público tiene la obligación de acreditar el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado y, por su parte, la autoridad jurisdiccional deberá examinar si ambos requisitos están acreditados en autos.

Ahora bien, ese mismo artículo define lo que debe entenderse por cuerpo del delito, estableciendo que es el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito, así como los normativos, en el caso de que la descripción típica lo requiera.

El numeral señalado establece textualmente lo siguiente:

> "**Artículo 168**.- El Ministerio Público acreditará el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, como base del ejercicio de la acción penal; y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos.
>
> Por cuerpo del delito se entiende el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito, así como los normativos, en el caso de que la descripción típica lo requiera.
>
> La probable responsabilidad del indiciado se tendrá por acreditada cuando, de los medios probatorios existentes, se deduzca su participación en el delito, la comisión dolosa o culposa del mismo y no exista acreditada a favor del indiciado alguna causa de licitud o alguna excluyente de culpabilidad.
>
> El cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad se acreditarán por cualquier medio probatorio que señale la ley"

Al respecto, es importante acudir a los criterios que el Poder Judicial de la Federación ha emitido sobre la constitucionalidad o no de los elementos normativos insertos en los tipos penales, para determinar si bajo el examen de constitucionalidad realizado por los tribunales puede sostenerse la existencia de estos términos que denotan una categoría axiológica que debe ser valorada por el juzgador.

En efecto, los elementos normativos como la "ilicitud" que permiten al juez valorar si el acto se realizó apegado a la legalidad, es decir, que solo será ilícito aquello que esté en contravención a la legislación que regula el acto específico, por lo que se advierte claramente que su inclusión es constitucional y permite una valoración normativa que no podría llevarse a cabo si el tipo penal solo estableciera elementos objetivos externos.

Esto se refleja en la tesis aislada emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece lo siguiente:

Tesis: 1a. V/2006	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	175948 2 de 2
Primera Sala	Tomo XXIII, Febrero de 2006	Pag. 628	Tesis Aislada (Penal)

"**ELEMENTOS NORMATIVOS DEL TIPO. EN SU PRECISIÓN EL JUEZ NO DEBE RECURRIR AL USO DE FACULTADES DISCRECIONALES, SINO APRECIARLOS CON UN CRITERIO OBJETIVO, DE ACUERDO CON LA NORMATIVA CORRESPONDIENTE.**

Los citados elementos fueron establecidos por el legislador para tipificar una determinada conducta, en la que se requiere no sólo describir la acción punible, sino también un juicio de valor por parte del Juez sobre ciertos hechos, cuya acreditación se reduce a constatar la adecuación entre la situación fáctica, que se invoca como la que satisface el requisito contenido en dichos elementos, y el marco jurídico específico correspondiente. En tal sentido, cada vez que el tipo penal contenga una especial alusión a la antijuridicidad de la conducta descrita en él, implicará una específica referencia al mundo normativo, en el que se basa la juridicidad y antijuridicidad. **En ese caso, la actividad del Juez no es, como en los elementos descriptivos u objetivos, meramente cognoscitiva, pues no se limita a establecer las pruebas del hecho que acrediten el mecanismo de subsunción en el tipo legal, sino que debe realizar una actividad valorativa a fin de comprobar la antijuridicidad de la conducta del sujeto activo del delito**; sin embargo, esta actividad no debe realizarse desde el punto de vista subjetivo del Juez, sino con un criterio objetivo acorde con la normativa correspondiente y, por tanto, al hacer aquella valoración y apreciar los elementos normativos como presupuestos del injusto típico, el Juez no debe recurrir al uso de facultades discrecionales.

Amparo en revisión 534/2005. 22 de junio de 2005. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz."

55

De esta forma, nuestro máximo tribunal ha señalado claramente que los elementos normativos del tipo son un ingrediente indispensable en la formulación de los tipos penales, pues solo a través de su análisis y valoración el juez puede llegar a conclusiones que le permitan establecer si el acto que fue probado mediante elementos objetivos externos o materiales se incrusta en la dimensión de la antijuridicidad o si se encuentra en contradicción con lo establecido en las normas que rigen el acto.

En ese contexto, es importante destacar que modificar el término "ilícitamente" por "sin permiso de la autoridad competente" es innecesario pues el elemento normativo vigente ya incluye el hecho de que el agente activo no cuente con el permiso de la autoridad competente para llevar a cabo la conducta prohibida y, además, de aprobarse se restringiría la actividad interpretativa del juzgador, dificultando la substanciación de los procesos penales federales que se funden en este precepto.

Por tales motivos, estas Comisiones Unidas Dictaminadoras proponen desechar esta modificación.

Ahora bien, respecto de la adición de una fracción IV Bis al artículo 420 del Código Penal Federal, consistente en incluir una mención específica de protección al águila real, sus nidos y huevos, es importante resaltar que ello ya está contemplado en dos fracciones del mismo artículo que ya se encuentran vigentes.

En efecto, el águila real mexicana fue incluida en la "Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo", publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 2010, bajo la categoría de especie "Amenazada", que es aquella que podría llegar a encontrarse en peligro de desaparecer a corto o mediano plazo, si siguen operando los factores que inciden negativamente en su viabilidad, al ocasionar el deterioro o modificación de su hábitat o disminuir directamente el tamaño de sus poblaciones. Esta categoría de protección es la intermedia en la escala establecida en la Norma Oficial antes aludida, pues antes de ella se encuentran las especies sujetas a protección especial y después de ella están las especies en peligro de extinción y, en el extremo están las especies probablemente extintas en el medio silvestre.

En este contexto, al contrastar la normativa penal encontramos que el artículo 420, fracciones IV y V, del Código Penal Federal, establecen lo siguiente:

"**Artículo 420.-** Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente:

I a III.- ...

IV. Realice cualquier actividad con fines de tráfico, o capture, posea, transporte, acopie, introduzca al país o extraiga del mismo, algún ejemplar, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, de una especie de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas **en veda, considerada endémica, amenazada, en peligro de extinción, sujeta a protección especial, o regulada por algún tratado internacional del que México sea parte**, o

V. Dañe algún ejemplar de las especies de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas señaladas en la fracción anterior.

..."

Con lo antes expuesto es claro que al ser el águila real una especie de fauna silvestre que está considerada por la normativa ambiental como "especie amenazada", el tráfico, captura, posesión, transporte, acopio, introducción o extracción del país, de algún ejemplar, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, así como dañarla, ya es un delito tipificado en el artículo 420, fracciones IV y V, del Código Penal Federal, que además tiene la misma punibilidad que la propuesta por la iniciativa que se ha estudiado.

Por tales razones, los integrantes de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras consideramos innecesario crear una nueva fracción del numeral que se ha estudiado, pues las conductas y penas propuestas ya están contempladas en las fracciones IV y V de ese artículo y, por lo tanto, proponemos desecharla.

f) **Iniciativa de los Senadores Daniel Gabriel Ávila Ruiz, Francisco Salvador López Brito, Ernesto Ruffo Appel y Carlos Mendoza Davis.**

La iniciativa de mérito pretende aumentar la punibilidad para el tipo penal básico contenido en el primer párrafo del artículo 420 del Código Penal Federal y para su agravante. Al respecto, es dable ratificar los argumentos que se han vertido en el presente dictamen respecto a la no conveniencia de aumentar la pena establecida en este tipo penal (vid análisis de la iniciativa de los Senadores Carlos Mendoza Davis, Ernesto Ruffo Appel y Daniel Gabriel Ávila Ruiz), por lo que por economía procesal se tienen por reproducidos en este apartado y, en consecuencia, consideramos necesario desechar tal propuesta.

En otro orden de ideas, la iniciativa propone agregar el verbo rector "comercie" en la redacción del tipo penal contenido en el artículo 420, fracción II, del Código Penal Federal, lo que a juicio de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras presenta importantes dificultades técnicas.

En efecto, el tipo penal establecido en la fracción II, del artículo 420, del Código Penal Federal, no incluye el comercio como parte de la conducta típica punible, pues es comúnmente conocido que miles de familias mexicanas que habitan en zonas de playa cuentan con restaurantes que ofrecen productos del mar, incluidos algunos que se encuentran bajo protección legal o normativa y quienes, en caso de una inspección de la autoridad, no podrían comprobar la legal procedencia de esos productos.

En este sentido debemos reconocer que una de las causas que generan que exista la captura de este tipo de especies, es la existencia de un mercado para los ejemplares capturados, por lo que la norma penal debe ser protectora del bien jurídico tutelado de manera integral, considerando todos sus aspectos, aristas y dimensiones. Por ello y con la finalidad de disuadir a los pequeños comerciantes de fomentar la captura ilegal de estas especies a través de su compra y consumo, coincidimos con la iniciativa en que es necesario penalizar esta conducta.

Finalmente, la iniciativa propone incluir al caracol rosa (Strombus Gigas) en la protección que otorga la fracción II Bis, del mismo numeral estudiado, con lo que su captura se convertiría en un delito grave, de conformidad con lo establecido en el artículo 194, del Código Federal de Procedimientos Penales.

Al respecto es necesario destacar que el caracol rosa tiene una protección mixta, de acuerdo con la normativa ambiental-pesquera, pues el "Aviso por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la pesca de diferentes especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1994", lo incluye en veda total y permanente en el litoral del Estado de Yucatán; en veda temporal fija del 1 de mayo al 31 de octubre de cada año, en el litoral del Estado de Quintana Roo; temporal fija del 21 de noviembre de 2012 al 28 de febrero de 2017 y, a partir de 2018 y años sucesivos, en dos periodos de veda; durante todo el mes de febrero y del 1 de mayo al 30 de noviembre de cada año, en el Banco Chinchorro en Quintana Roo y temporal fija del 1 de enero al 14 de marzo y del 16 de julio al 31 de diciembre, en el litoral del Estado de Campeche.

Como puede observarse, esta especie de caracol puede ser capturado en algunas áreas del litoral de la Península de Yucatán y en otras está totalmente prohibido

hacerlo, por lo que la viabilidad de la especie es diversa dependiendo del lugar en el que se ubique.

Lo antes señalado nos indica que esta especie no se encuentra en un riesgo inminente de desaparición como otras especies que han sido analizadas en el presente dictamen y consideramos que la autoridad administrativa en materia de pesca cuenta aún con instrumentos normativos sancionadores para protegerla, por lo que no apreciamos que se cumpla con las características que hemos encontrado en los casos del pepino de mar y la totoaba.

En ese contexto, reiteramos de nueva cuenta que para estas Comisiones Unidas Dictaminadoras el uso del derecho penal, en especial los tipos penales graves, debe darse solamente en casos extremos en los que el bien jurídico a tutelar se encuentre en un riesgo alto e inminente y que otras medidas menos invasivas no hayan tenido efecto para evitarlo y, por ende, proponemos recoger la iniciativa de mérito, en la reforma que proponemos en un apartado posterior, por el cual, como se ha mencionado, se protegerá con un delito grave la captura, pesca o daño a especies en peligro de extinción, en veda o bajo una protección especial.

g) Iniciativa del Senador Jorge Emilio González Martínez.

La iniciativa propone incluir en la protección que brinda la fracción I del artículo 420 del Código Penal Federal a todas las especies de tiburón, por lo que estudiaremos a continuación el estatus que presenta esta especie marina.

El 14 febrero de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Norma Oficial Mexicana "NOM-029-PESC-2006, Pesca responsable de tiburones y rayas. Especificaciones para su aprovechamiento", en la cual se establece, claramente que la autoridad pesquera nacional, después de llevar a cabo un exhaustivo análisis de la situación que viven las diversas especies de tiburón, estableció en su punto 4.2.2, lo siguiente:

> "**4.2.2** En ningún caso se podrán capturar y retener ejemplares de cualquiera de las siguientes especies: tiburón ballena (Rhincodon typus), tiburón peregrino (Cetorhinus maximus), tiburón blanco (Carcharodon carcharias), pez sierra (Pristis perotteti, P. pectinata y P. microdon) y mantarraya gigante (Manta birostris, Mobula japanica, M. thurstoni, M. munkiana, M. hypostomata y Mobula tarapacana). Cualquier ejemplar de estas especies capturado incidentalmente deberá ser regresado al agua. Estas especies no podrán ser retenidas, vivas, muertas, enteras o alguna de sus partes y en consecuencia, no podrán ser objeto de consumo humano ni comercialización."

Con ello la Norma Oficial Mexicana concreta la protección sobre el tiburón ballena, el tiburón peregrino, el tiburón blanco, el pez sierra y la mantarraya gigante, estableciendo una veda permanente en todo el territorio nacional e, incluso, prohibiendo la pesca incidental de estas especies.

Asi las cosas, es claro que la autoridad administrativa ya ha realizado todas las acciones a su alcance para proteger a los tiburones, empero, de la propia Norma Oficial Mexicana se desprende que debido a la sobreexplotación de estas especies y al largo lapso de procreación, su viabilidad se ha visto amenazada.

Ahora bien, esta Norma Oficial Mexicana establece especificaciones para la pesca responsable de 54 especies de tiburón, lo que indica que no solo los tiburones incluidos en el numeral 4.2.2. antes mencionado podrían encontrarse en riesgo.

Además, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de enero de 2014, se publicó el Acuerdo por el que se establece veda permanente para la pesca de tiburón blanco (Carcharodon carcharias) en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que está prohibida su captura en todo el territorio nacional todos los días del año, con lo que se constata de nueva cuenta la máxima protección que la autoridad administrativa ha otorgado a esta especie. Asimismo, podemos constatar que el tiburón blanco está incluido en el Apéndice II de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), en la Lista Roja de Lunes 27 de enero de 2014 DIARIO OFICIAL (Primera Sección) Especies Amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), bajo la categoría de "VU" (vulnerable), en los apéndices de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS); y en la Carta Nacional Pesquera como especie altamente vulnerable.

Pero aún más, la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca publicó en el Diario Oficial de la Federación, los días 23 de julio de 2013 y 15 de mayo de 2014, el "Acuerdo por el que se modifica el Aviso por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la pesca de diferentes especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 16 de marzo de 1994 para modificar el periodo y zonas de veda de tiburones en el Golfo de México y Mar Caribe", en los que se establecen tres zonas de de veda, que a continuación se detallan:

Zona I.- Tamaulipas, Veracruz y Quintana Roo, en la que está vigente la veda temporal fija del 15 de mayo al 30 de junio de 2014 y para años subsiguientes durante el 1 de mayo y el 30 de junio de cada año.

Zona II.- Tabasco, Yucatán y Campeche, en donde la veda temporal fija abarca del 15 de mayo al 15 de junio de 2014 y para años subsiguientes durante el 1 al 29 de agosto de cada año.

Zona III.- Océano Pacífico, en donde la veda temporal fija abarca del 1 de mayo al 31 de julio de cada año.

Con lo anterior es evidente que esta especie requiere ser protegida por todos los medios legales al alcance de la autoridad, lo que se ha concretado en los acuerdos y normas oficiales mexicanas que se han descrito, empero, ello no ha sido suficiente para frenar su explotación desmedida y por ende consideramos que en este caso el derecho penal debe ofrecer una herramienta adicional.

Por tal motivo, recogemos la propuesta, pero consideramos que esta especie quedaría incluida en el tipo penal genérico que proponemos en un apartado posterior, el cual otorgaría el carácter de delito grave a quien lo cometa, ofreciendo una protección mayor que la actual para todas las especies de tiburón.

h) **Iniciativa del Senador Omar Fayad Meneses.**

Finalmente, al analizar la iniciativa presentada por el Senador Omar Fayad Meneses nos percatamos que su propósito es adicionar un penúltimo párrafo al artículo 420 del Código Penal Federal, derogando su fracción V, para establecer un aumento en la pena cuando las conductas descritas en ese numeral se lleven a cabo respecto de algún ejemplar de una especie de flora o fauna silvestre, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, que estén considerados en peligro de extinción.

Lo anterior coincide con lo que estas Comisiones Unidas Dictaminadoras han venido argumentando sobre la necesidad de proteger de mejor manera a las especies en peligro de extinción, en veda temporal o permanente, protegidas por normas oficiales mexicanas o por algún instrumento nacional (como la Carta Nacional Pesquera) o internacional.

No obstante lo anterior, apreciamos que la propuesta solamente protegería a las especies en peligro de extinción, lo que es contrario a lo que se ha señalado en este dictamen, por lo que proponemos recoger esta propuesta para incluirla en la formulación típica que propondremos a continuación.

i) **Propuesta de las Comisiones Unidas Dictaminadoras**

Como hemos expresado en las páginas que anteceden, si bien coincidimos con las propuestas de protección adicional para las especies marinas y silvestres que se han estudiado, también apreciamos que la complejidad para regular las sanciones penales y la forma en que el derecho penal debe coadyuvar a protegerlas es un obstáculo técnico de grandes proporciones.

Esto es así debido a que muchas de las especies que han sido estudiadas en el presente dictamen no cuentan ni siquiera con la protección de los instrumentos administrativos expedidos, previo estudio técnico-biológico, por la autoridad pesquera o por la autoridad competente en protección de la ecología, la flora y la vida silvestre.

En ese contexto, el legislador ordinario tiene una imposibilidad material para determinar correctamente los grados de afectación de cada una de las especies animales y vegetales que habitan en el territorio nacional, pues no es su función hacer estudios permanentes que le permitan discernir cuándo se requiere protección adicional en todos los casos y en el momento oportuno.

Por lo anterior advertimos que legislar una lista de especies bajo protección penal solo dificultará la labor de la autoridad administrativa, pues en caso de que sus estudios técnicos indiquen que una de esas especies se ha recuperado y es viable y necesario aprovecharlas, siempre existirá la posibilidad de el inicio de investigaciones penales sobre personas que lo hagan, incluso con permisos expedidos por la autoridad competente.

Además, la lista que se debería incluir en el Código Penal Federal debería ser exhaustiva, pues no se justifica para el legislador ordinario dejar sin protección a ninguna especie que lo requiera, por lo que esta Soberanía estaría obligada a realizar consultas y estudios permanentes, en todo el territorio nacional, con biólogos, autoridades, universidades, centros de investigación, etcétera, para determinar qué especies deben incluirse en la protección penal, lo que es materialmente imposible por el número de especies involucradas y por la complejidad de los estudios científicos que deben llevarse a cabo para tal efecto.

Además, advertimos que muchas de estas especies no se encuentran en riesgo o en situación de vulnerabilidad, de acuerdo con los estudios científicos en los que la autoridad pesquera o ambiental se basa para determinar la protección administrativa que se otorga a una especie y, en caso de que esta Legislatura las incluyera en un tipo penal, el legislador estaría suplantando a la autoridad administrativa en sus funciones, invadiendo claramente su ámbito de competencia.

Hemos sido muy enfáticos en que la ley debe ser un instrumento que respete irrestrictamente la esfera de atribuciones de otros poderes u órdenes de gobierno y por ello estimamos que legislar una lista de especies en el artículo que se estudia no solo es invasivo de las facultades de la autoridad pesquera sino que además es peligroso pues las condiciones de vulnerabilidad de cada especie varían de forma muy rápida y la ley penal no posee mecanismos para adecuarse a esas nuevas realidades en el tiempo que se requiere.

Por ello, y retomando todos los argumentos que hemos vertido en este dictamen, recogiendo todas las propuestas formuladas en las iniciativas que se han estudiado, hemos determinado proponer la reformulación de los tipos penales contenidos en el artículo 420 del Código Penal Federal con los siguientes objetivos:

1. Establecer un tipo penal genérico que permita la protección de especies animales y vegetales que estén en algún riesgo o bajo protección de algún instrumento normativo de carácter federal o por tratados internacionales en los que México sea parte.
2. Derogar y trasladar los actuales tipos penales al que se propone por estas Comisiones Unidas Dictaminadoras.
3. Eliminar los requisitos de comisión mediante asociación delictuosa para la configuración de delito grave.
4. Incluir al tipo penal que se propone como delito grave en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Las ventajas de esta configuración típica son evidentes, pues con ella se permitirá que el tipo penal esté siempre actualizado, dejando a la autoridad administrativa que, previos los estudios técnicos y científicos que debe realizar, determine la situación de vulnerabilidad de cada especie y, en su caso otorgue la protección administrativa que corresponda.

Con esto, evitaremos que el derecho penal continúe regulando esta materia de manera autónoma y aislada, separándose cada vez más del derecho administrativo, que es el especializado en el tema y que cuenta con mayores y mejores herramientas para regularlo. Proponemos entonces una reunificación del derecho administrativo y del penal en la protección de especies animales y vegetales, fomentando que entre ambos coadyuven para que la autoridad administrativa o ministerial cuente con más instrumentos a su alcance al cumplir su labor.

Asi las cosas, una vez que este tipo penal sea aprobado no se requerirán nuevas reformas para incluir o para sacar de la lista a otras especies, lo que implica una

enorme ventaja técnica y una solución legislativa adecuada a una problemática que rebasa por mucho la capacidad del derecho penal para abarcarla por sí mismo.

Si bien lo deseable es que el derecho penal regule de manera autónoma los delitos, hay que reconocer que existen materias que por su complejidad técnica o científica, esto no es lo idóneo y ante ello hay que reconocer que el derecho penal puede auxiliarse de las otras ramas del derecho y éstas a su vez, pueden utilizar al derecho penal como un garante de sus disposiciones.

Asimismo, a diferencia de la primera iniciativa que se estudió en este dictamen, no advertimos ninguna violación a los principios que rigen el derecho penal, en especial a los de exacta aplicación penal en su vertiente de máxima taxatividad, ni al de razonabilidad de la ley penal, --- por lo que no se aprecia alguna posible inconstitucionalidad del tipo penal que se propone.

Lo anterior se refuerza con diversas tesis y criterios jurisprudenciales emitidos por el Poder Judicial de la Federación, que al efecto señalan:

"Época: Décima Época
Registro: 159913
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 1
Materia(s): Penal
Tesis: 1a./J. 23/2012 (9a.)
Página: 586

DELITOS CONTRA EL AMBIENTE Y LA GESTIÓN AMBIENTAL. BIEN JURÍDICO TUTELADO EN EL TIPO PENAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 420, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.
El bien jurídico tutelado directamente por el precepto mencionado es la eficacia de la declaración de veda ordenada por la autoridad administrativa, la cual es el producto final del procedimiento de elaboración de las Normas Oficiales Mexicanas, la cual requiere la protección reforzada del derecho penal. Lo anterior es así, debido a que en el tipo penal contenido en el artículo 420, fracción II, del Código Penal Federal, después de prever todos los tipos de conducta que puede realizar el sujeto activo del delito, específicamente, la captura, transformación, acopio, transportación o daño, señala en su parte final a aquellos ejemplares de especies acuáticas declaradas "en veda". **De lo anterior se concluye que el objeto del delito es claro y preciso, pues se actualiza cuando no se acata la resolución administrativa que declara la veda, de ahí que el bien**

jurídico tutelado indirectamente es todo aquello que sea declarado en veda por la autoridad administrativa, lo cual tiene como propósito directo la conservación de las especies, lo cual reviste un interés de carácter superlativo, ya que la protección jurídica del medio ambiente es una necesidad universalmente reconocida y porque en nuestro país dicha protección tiene rango constitucional en los artículos 4o. y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 828/2010. 19 de enero de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Jorge Roberto Ordóñez Escobar.

Amparo en revisión 815/2010. 2 de febrero de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ninive Ileana Penagos Robles.

Amparo directo en revisión 2938/2010. 16 de febrero de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

Amparo en revisión 582/2010. 9 de marzo de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo en revisión 500/2012. 26 de septiembre de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 23/2012 (9a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticuatro de octubre de dos mil doce."

"Época: Décima Época
Registro: 159908
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 1
Materia(s): Administrativa, Penal
Tesis: 1a./J. 22/2012 (9a.)
Página: 609

DELITOS CONTRA EL AMBIENTE Y LA GESTIÓN AMBIENTAL. PARA GARANTIZAR SU TUTELA DEBE EXISTIR UNA RELACIÓN EQUILIBRADA ENTRE EL DERECHO PENAL Y LA NORMATIVA AMBIENTAL.
La tutela penal del medio ambiente, que se inspira en la conservación del equilibrio de los ecosistemas, constituye un derecho fundamental previsto en

el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por su parte, la misma Norma Fundamental establece que corresponde al Estado proteger el medio ambiente. Ahora bien, para garantizar esa tutela **debe existir una relación equilibrada entre el derecho penal y la normativa ambiental, sin que pueda ignorarse que ésta tiene un carácter eminentemente tecnológico y científico que escapa a toda posibilidad de una regulación jurídica**. Es en ese tenor, en que en materia ecológica el órgano jurisdiccional tiene una función de delimitación del ilícito administrativo en relación con el ilícito penal, que nace de la imposibilidad del establecimiento, por parte del legislador, de dicha frontera, lo que lleva necesariamente a que el Juez asuma funciones regulativas que van más allá de la función que le es propia, que es únicamente aplicativa. Aunado a lo anterior, **en el campo ambiental inciden constantemente cambios que incluso pueden ocurrir de momento a momento; de ahí el deber de plantear cómo puede establecerse el equilibrio entre las exigencias de seguridad jurídico-penal y la actualización del derecho penal. Tomando en cuenta la multiplicidad de formas de agresión a los ecosistemas, resulta inevitable recurrir a normas extrapenales para ejercitar una adecuada función preventiva y sancionadora, lo que implica renunciar a un derecho penal absolutamente autónomo, en favor de un derecho penal capaz de establecer una adecuada relación con otras ramas del ordenamiento jurídico, y que por ello se acaba, incluso, reforzando el principio de seguridad jurídica, siempre que la tipicidad penal tenga un bien jurídico de referencia claramente determinado. Es decir, que el núcleo de la conducta punible esté en ley y que esté precisamente descrita, al igual que la pena a imponer**.

Amparo en revisión 828/2010. 19 de enero de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Jorge Roberto Ordóñez Escobar.

Amparo en revisión 815/2010. 2 de febrero de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ninive Ileana Penagos Robles.

Amparo en revisión 582/2010. 9 de marzo de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo en revisión 455/2011. 29 de junio de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo en revisión 643/2011. 26 de octubre de 2011. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Tesis de jurisprudencia 22/2012 (9a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de octubre de dos mil doce."

"Época: Décima Época
Registro: 159907
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 1
Materia(s): Administrativa, Penal
Tesis: 1a./J. 21/2012 (9a.)
Página: 610

DELITOS CONTRA EL AMBIENTE Y LA GESTIÓN AMBIENTAL. PARA TIPIFICARLOS ES NECESARIO ARTICULAR COHERENTEMENTE EL DERECHO PENAL CON EL CONTENIDO DEL DERECHO AMBIENTAL NO PENAL.

En ocasiones, el derecho penal es accesorio del administrativo, como cuando el bien jurídicamente tutelado por esta rama del derecho amerita mayor protección, o cuando ocurren hechos especialmente graves que han de evitarse, de modo que el paso de una infracción administrativa al delito, se basa en la causación de un daño o en la creación de un peligro que rebasa la efectividad previsora y sancionadora del derecho administrativo. En este sentido, **para tipificar los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, resulta imprescindible articular coherentemente el derecho penal con el contenido del derecho ambiental no penal, pues por el carácter no jurídico que lo caracteriza, es imposible describir en tipos penales todos los componentes de un ilícito ambiental punible, así que debe acudirse a elementos normativos que han de interpretarse con ayuda de criterios ofrecidos por leyes no penales, como consecuencia de la dependencia del derecho ambiental de otras materias, sin ignorar que lo ideal sería que, en materia ambiental, la tipificación penal fuera completa, sin necesidad de recurrir a elementos extrapenales para conocerla; sin embargo, esto resulta imposible por la complejidad y tecnificación que la caracterizan, más aún si se toma en cuenta que pertenece al campo de la ciencia, lo que hace que el derecho penal por sí solo sea insuficiente para afrontar las exigencias que su regulación implica.**

Amparo en revisión 828/2010. 19 de enero de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Jorge Roberto Ordóñez Escobar.

Amparo en revisión 815/2010. 2 de febrero de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ninive Ileana Penagos Robles.

Amparo en revisión 582/2010. 9 de marzo de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo en revisión 455/2011. 29 de junio de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo en revisión 643/2011. 26 de octubre de 2011. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Tesis de jurisprudencia 21/2012 (9a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de octubre de dos mil doce."

Con esto nos percatamos claramente que la simbiosis entre derecho penal y derecho ambiental debe ser tal que entre ambos deben proteger el bien jurídico a tutelar de la mejor manera posible, lo que refuerza la protección que el artículo 4o constitucional establece para el medio ambiente. Así, los delitos establecidos en el artículo 420 del Código Penal Federal están en línea con los principios de nuestra Constitución y, especialmente, es de destacar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de su Primera Sala, ha considerado que la tipificación basada en la veda emitida por la autoridad administrativa, no viola ningún principio constitucional, tal y como se aprecia a continuación:

"Época: Décima Época
Registro: 159910
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 1
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a. XXVII/2012 (9a.)
Página: 909

DELITOS CONTRA EL AMBIENTE Y LA GESTIÓN AMBIENTAL. EL ARTÍCULO 420, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL.
El artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal, al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En este sentido, el artículo 420, fracción IV, del Código Penal Federal, al prever una pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días de multa, a quien ilícitamente realice cualquier

actividad con fines de tráfico o capture, posea, transporte, acopie, introduzca al país o extraiga de él algún ejemplar, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, de una especie de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas en veda, **no viola el citado principio constitucional, toda vez que la formulación normativa que contiene el término "en veda", como predicado de las especies protegidas, no puede generar indeterminación, pues no se advierte algún problema de ambigüedad terminológica ni de vaguedad conceptual, que genere inseguridad jurídica en el destinatario de la norma; además, el hecho de que para su aplicación la ley utilice el elemento normativo de valoración cultural "veda", interpretado con la ayuda de criterios ofrecidos por disciplinas no penales, no impide que sus destinatarios entiendan perfectamente que dicho elemento se refiere indefectiblemente a la prohibición de realizar cualquier actividad que afecte a ciertas especies, lo que no hace que el tipo sea impreciso o indeterminado, ni lo convierte en transgresor del orden constitucional, pues ello no se hace para integrar el núcleo esencial de la prohibición, sino que la remisión deriva de la imposibilidad del legislador de establecer cuestiones científicas y tecnológicas que escapan a toda posibilidad de una regulación jurídica**.

Amparo en revisión 455/2011. 29 de junio de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo en revisión 500/2012. 26 de septiembre de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez."

"Época: Décima Época
Registro: 159909
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 1
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a. XXVIII/2012 (9a.)
Página: 910

DELITOS CONTRA EL AMBIENTE Y LA GESTIÓN AMBIENTAL. EL ARTÍCULO 420, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.

De la garantía de legalidad en materia penal, prevista en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deriva el principio de reserva de ley, el cual prevé que la facultad para fijar e imponer las penas por las faltas y delitos a nivel federal, corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73 de la Constitución General de la República. En este sentido, por mandato

constitucional es facultad indelegable del órgano invocado establecer, en las leyes en sentido formal y material, los delitos federales y las penas, para garantizar a los particulares certeza jurídica en cuanto a las conductas cuya comisión puede traer consigo la privación y restricción de la libertad individual. Ahora bien, **en materia de derecho penal ecológico, particularmente en el artículo 420, fracción IV, del Código Penal Federal, existe una reserva relativa en tanto que se considera legítimo conceder al Poder Ejecutivo un espacio de intervención limitado, relacionado con cuestiones técnicas, científicas o con especificaciones de datos** al establecer que se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días de multa, a quien ilícitamente realice cualquier actividad con fines de tráfico, o capture, posea, transporte, acopie, introduzca al país o extraiga de él, algún ejemplar, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, de una especie de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas en veda. **De modo que en materia de protección penal del medio ambiente las normas en blanco no suponen inseguridad jurídica, pues por la complejidad de aquélla son las únicas que pueden conseguir certeza y seguridad, ya que tratándose de delitos ambientales la ley es insuficiente por sí sola para proteger el bien jurídico tutelado a nivel constitucional, porque en ese campo existen múltiples cuestiones que escapan a las posibilidades de una regulación jurídica y, por tanto, en dicha materia la actuación del juzgador adquiere especial relevancia para llenar el contenido sobre la base de aspectos no jurídicos, para lo que forzosamente habrá de remitirse, con limitaciones precisas, a ordenamientos administrativos;** de ahí que el citado artículo 420, fracción IV, al utilizar el elemento normativo de valoración cultural "declaradas en veda" que ha de interpretarse con la ayuda de disciplinas no penales, no viola el principio de reserva de ley.

Amparo en revisión 455/2011. 29 de junio de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo en revisión 500/2012. 26 de septiembre de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez."

Con lo antes expuesto queda claro que el Poder Judicial de la Federación ha considerado que, en efecto, el artículo 420, fracción IV, al establecer una norma que debe ser determinada en su contenido por el Poder Ejecutivo, es decir, por la autoridad administrativa, no viola los principios de exacta aplicación de la ley penal ni el de reserva de la ley, pues en materia de protección penal del medio ambiente existe la necesidad, por la alta complejidad técnica, científica y extranormativa, para establecer las conductas y bienes jurídicos a tutelar, lo que obliga al legislador a realizar la remisión del tipo penal a normas jurídicas administrativas.

En tal sentido, consideramos que la opción que se propone en este dictamen cumple con las expectativas de eficacia, respeta los principios constitucionales y procura una mejor protección de las especies que están protegidas por normas administrativas federales.

En ese contexto, a continuación se detalla la propuesta que formulamos para atender correctamente la problemática que se ha estudiado.

En primer lugar proponemos mantener sin cambios el primer párrafo del artículo 420, puesto que como hemos señalado, el incremento de la pena no hace diferencia sustancial en la disuasión de estos delitos, pues el desperfecto técnico proviene de la complejidad para probar los elementos del tipo y no de la punibilidad vigente.

En segundo término, proponemos derogar la fracción I, del numeral de mérito, puesto que las tortugas y mamíferos marinos se encuentran protegidos, casi en su totalidad por instrumentos normativos administrativos federales o por tratados internacionales, por lo que su protección quedaría subsumida en el tipo penal que se propone. Por ello, los verbos rectores del tipo penal contenido en la fracción I se retoman en la fracción IV que se reforma.

De igual forma, se propone derogar la fracción II del artículo 420 del Código Penal Federal, puesto que la protección de las especies marinas en veda ya está contemplada en la fracción IV, lo que se mantendrá en el tipo penal que proponemos.

Asimismo, proponemos derogar la fracción II Bis, puesto que la protección de la langosta y el abulón también se subsumirá en la fracción IV, acorde con los estudios técnicos que realice la autoridad pesquera.

Por otro lado, proponemos mantener sin cambio la fracción III del artículo 420 que se estudia, puesto que la caza, pesca o captura con un medio no permitido, de un ejemplar de cualquier especie de fauna silvestre, es sustancialmente distinto a lo establecido en el tipo penal que proponemos, ya que aquella es una protección general para todas las especies, estén en veda o protegidas por algún instrumento normativo o no. Por ello, consideramos que es necesario mantener esta fracción vigente puesto que si se deroga dejaríamos sin protección alguna a las especies que no se incluyen en la fracción IV.

Proponemos también reformar la fracción IV para incluir todos los verbos rectores de los tipos penales que se derogan –con lo que se tendrá la posibilidad jurídica de hacer el traslado del tipo penal sin obstáculos- y, asimismo, se precisan los

instrumentos en los que se establece la protección administrativa que el derecho penal considerará como elemento objetivo del tipo.

Se propone, igualmente, derogar la fracción V, ya que el verbo rector "dañar" ya se incluye en la fracción IV antes explicada.

Estimamos necesario mantener sin cambios el último párrafo del artículo que se analiza, pues debe existir una agravante para los casos en que estos daños se lleven a cabo en áreas naturales protegidas o cuando las conductas tengan como fin la comercialización de las especies mencionadas.

Finalmente se propone recorrer la numeración de las fracciones del artículo, a fin de que la fracción III se convierta en la fracción I, y la fracción IV se convierta en la II.

Así las cosas, proponemos que el artículo 420 del Código Penal, después de haber recogido las propuestas de todas las iniciativas antes aludidas, por técnica legislativa recorra su numeración, y quede como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente	Propuesta del dictamen
Artículo 420.- Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y por el equivalente de trescientos a tres mil días multa, a quien ilícitamente:	**Artículo 420.-** ...
I. Capture, dañe o prive de la vida a algún ejemplar de tortuga o mamífero marino, o recolecte o almacene de cualquier forma sus productos o subproductos;	I. Realice actividades de caza, pesca o captura con un medio no permitido, de algún ejemplar de una especie de fauna silvestre, **terrestre o acuática,** o ponga en riesgo la viabilidad biológica de una población o especie silvestres;
II. Capture, transforme, acopie, transporte o dañe ejemplares de especies acuáticas declaradas en veda;	**II. Capture, dañe, prive de la vida, transforme, comercie, acopie, transporte, destruya,** realice cualquier actividad con fines de tráfico, **posea,** introduzca al país o extraiga del mismo, **recolecte o almacene, algún ejemplar,** sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, **de manera ilegal,** de una especie de flora o fauna **silvestre, terrestre o acuática, protegida por lo**

	dispuesto en el artículo 68 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables; en normas oficiales mexicanas; en acuerdos de veda emitidos por la autoridad federal competente, en la zona geográfica y por el tiempo en ellos establecido; considerada endémica; amenazada; en peligro de extinción; sujeta a protección especial; o regulada por algún tratado internacional del que México sea parte
II Bis.- De manera dolosa capture, transforme, acopie, transporte, destruya o comercie con las especies acuáticas denominadas abulón y langosta, dentro o fuera de los periodos de veda, sin contar con la autorización que corresponda, en cantidad que exceda 10 kilogramos de peso y cuando las conductas a que se refiere la presente fracción se cometan por una asociación delictuosa, en los términos del artículo 164 de este Código, se estará a lo dispuesto en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.	**II Bis.- (Se deroga)**
III. Realice actividades de caza, pesca o captura con un medio no permitido, de algún ejemplar de una especie de fauna silvestre, o ponga en riesgo la viabilidad biológica de una población o especie silvestres;	**III. (Se deroga)**
IV. Realice cualquier actividad con fines de tráfico, o capture, posea, transporte, acopie, introduzca al país o extraiga del mismo, algún ejemplar, sus productos o subproductos y demás recursos genéticos, de una especie de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas en veda, considerada endémica, amenazada, en peligro de extinción, sujeta a protección especial, o regulada por algún tratado internacional del que	**IV. (Se deroga)**

México sea parte, o	
V. Dañe algún ejemplar de las especies de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas señaladas en la fracción anterior.	**V.- (Se deroga)**
Se aplicará una pena adicional hasta de tres años más de prisión y hasta mil días multa adicionales, cuando las conductas descritas en el presente artículo se realicen en o afecten un área natural protegida, o cuando se realicen con fines comerciales.	…

Asimismo, estimamos que es necesario, para que exista una mejor protección a los bienes jurídicos tutelados por este tipo penal que se crea, elevar al grado de delito grave la conducta que hemos descrito y adecuar su nueva ubicación dentro del dispositivo penal, por lo que proponemos la siguiente redacción:

Texto vigente	Propuesta del dictamen
Artículo 194.- …	**Artículo 194.-** …
I.- …	**I.-** …
1) a 35).- …	**1) a 35).-** …
36).- En materia de delitos ambientales, el previsto en la fracción II Bis del artículo 420.	**36).-** En materia de delitos ambientales, el previsto en la fracción **II** del artículo 420.
II a XXII.- …	**II a XXII.-** …
…	…

Finalmente, es necesario, para evitar el principio de aplicación de la ley más benéfica, incluir un artículo transitorio para trasladar los tipos penales que se derogan, hacia el nuevo que se propone, lo que se lleva a cabo como a continuación se lee:

> SEGUNDO. A partir de la entrada en vigor de este Decreto, para el caso en que el artículo 420, fracciones I y II, del Código Penal Federal, contemple una descripción legal de una conducta delictiva que en el mismo numeral que se reforma pero en diversa fracción, se contemplaban como delito y por virtud de las presentes reformas, se denomina, penaliza o agrava de forma diversa, siempre que las conductas y los hechos respondan a la descripción que ahora se establecen, se estará a lo siguiente:

I. En la investigación de los hechos cometidos con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, el Ministerio Público efectuará la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades;
II. En los procesos incoados, en los que aún no se formulen conclusiones acusatorias el Ministerio Público las formulará de conformidad con la traslación del tipo que resulte;
III. En los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancia, el juez o el Tribunal, respectivamente podrán efectuar la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades; y
IV. La autoridad ejecutora al aplicar alguna modalidad de beneficio para la persona sentenciada, considerará las penas que se hayan impuesto, en función de la traslación del tipo, según las modalidades correspondientes.

Por todo lo anterior, estas Comisiones Unidas Dictaminadoras consideran que las iniciativas con proyectos de decreto materia del presente dictamen son jurídicamente viables con las modificaciones realizadas y, por ello proponen aprobarlas en los términos que se han señalado.

V.- Consideraciones que motivan el sentido del dictamen y de las modificaciones realizadas

Los integrantes de estas Comisiones Unidas Dictaminadoras hemos llevado a cabo un profundo y responsable análisis de las iniciativas presentadas por el Senador Jorge Emilio González Martínez, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM); por los Senadores Carlos Mendoza Davis, Ernesto Ruffo Appel, Francisco Salvador López Brito y Daniel Gabriel Ávila Ruiz, todos del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN); así como por los Senadores Ma. del Rocío Pineda Gochi, Angélica del Rosario Araujo Lara, Mely Romero Celis, Margarita Flores Sánchez, Ivonne Liliana Álvarez García, Lisbeth Hernández Lecona, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, Óscar Román Rosas González, Ricardo Barroso Agramont, Aarón Irízar López, Alejandro Tello Cristerna y Omar Fayad Meneses todos del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Después de haber estudiado detenidamente las propuestas de cada una de las iniciativas materia de este dictamen hemos encontrado que la autoridad administrativa, Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA) ha desarrollado diversos esfuerzos en los últimos años para proteger de mejor manera a especies marinas muy sensibles, tales como la langosta, el abulón, el

pepino de mar, la totoaba macdonaldi, y las protegidas por el artículo 68 de la Ley General de Acuacultura y Pesca Sustentables, entre otras.

Sin duda alguna estos esfuerzos son loables pero han sido insuficientes para evitar que la pesca ilegal e indiscriminada de estas y otras especies merme el número de especímenes vivos en nuestras aguas territoriales, pues su alto valor y la creciente necesidad de muchos pescadores ocasionan que a pesar de las prohibiciones administrativas en vigor, se siga capturando a estos animales marinos.

Asimismo, la autoridad ambiental también ha emitido sendas normas oficiales mexicanas para proteger a la flora y fauna terrestre que se encuentra amenazada, con los mismos resultados que los señalados en el párrafo anterior.

Así las cosas, nos hemos percatado que esta Soberanía puede coadyuvar en la consecución de ese propósito, adecuando la legislación penal para otorgar mayores instrumentos jurídicos a las autoridades competentes que tiendan a disminuir la pesca, caza y captura ilegal y que con ello se permita la estabilización y preservación de estas especies.

Hemos detectado que por un lado se requiere mayor protección para el pepino de mar, el tiburón, el erizo, el caracol rosado, la totoaba macdonaldi, el águila real entre otras especies y que por otro, es necesario corregir el tipo penal contenido en el artículo 420, fracción II Bis, del Código Penal Federal, que protege a la langosta y al abulón, tal y como lo proponen diversas iniciativas aquí analizadas.

En el primer caso hemos constatado que la autoridad administrativa ha detectado serios daños a estas especies y por lo tanto, en los últimos años las ha protegido incluyéndolas en la lista de especies marinas que están en veda permanente o temporal fija, por lo que lo más congruente por parte de esta Soberanía es reforzar esta protección permitiendo la tipificación específica de este tipo de pesca ilegal para considerarlo como un delito grave.

En la otra vertiente analizada también coincidimos con la propuesta de simplificar la catalogación del tipo penal de pesca furtiva, pues la fórmula utilizada actualmente para aumentar su gravedad es demasiado compleja y representa una dificultad técnica muchas veces insalvable para la autoridad ministerial, lo que provoca impunidad o al menos que los culpables de este delito no sean juzgados de acuerdo con la gravedad de sus actos.

Además hemos constatado que la protección brindada por el artículo 68 de la Ley General de Acuacultura y Pesca Sustentables al marlín, pez vela, pez espada,

sábalo o chiro, pez gallo y dorado, debe ser reforzada pues las multas administrativas no son suficientes para garantizar que estas especies sean solo capturadas bajo permisos de pesca deportivo-recreativa, dentro de las 50 millas náuticas que establece la ley.

No obstante lo anterior también hemos advertido claramente que la formulación típica consistente en una lista de especies que deben ser protegidas por la legislación penal no es la más adecuada, pues en materia de protección ecológica, existen demasiadas variables que hacen prácticamente imposible que el legislador establezca tipos penales autónomos.

Por ello hemos seguido los criterios orientadores del Poder Judicial de la Federación que aceptan la necesidad de una coadyuvancia entre el derecho penal, el derecho ambiental y la normativa administrativa, para crear fórmulas típicas que sean eficaces y eficientes, pero que también respeten los principios consagrados en nuestra Constitución, tales como el de exacta aplicación de la ley penal y el de reserva de la ley.

Como hemos observado en el apartado anterior, las propuestas que se formulan en el presente dictamen son jurídicamente viables y respetan los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no encontramos impedimento jurídico alguno para aprobarlas.

Además, en el plano material, estas reformas permitirán una mejor protección del bien jurídico tutelado, promoviendo la conservación del medio ambiente y de las especies que más peligro corren por la captura ilegal.

El Congreso de la Unión no puede permanecer ajeno ante el constante incremento de la pesca, captura o caza ilegal, pues si bien con ella se ven beneficiadas familias dedicadas a la extracción de productos animales, también hay que reconocer que ello provoca un grave daño a los ecosistemas y acrecienta el riesgo de extinción de estas especies. Como uno de los 12 países megadiversos, México debe ser ejemplo en materia de conservación y para ello es necesario reforzar la protección jurídica a estas especies que se encuentran en situación de clara vulnerabilidad. El patrimonio natural marino y terrestre le pertenece a todos los mexicanos y esta Soberanía debe promover la máxima protección posible para ello.

A pesar de que hemos tenido que modificar las propuestas hechas por las iniciativas materia del presente dictamen, para adecuarlas técnicamente, se ha mantenido el espíritu buscado por los legisladores iniciantes, con lo que podemos asegurar que todas las especies que se encuentren en algún riesgo en su

viabilidad, serán protegidas debidamente por el derecho penal, de forma automática, evitando con esto la necesidad de reformar constantemente el artículo que en este acto se modifica.

En virtud de las consideraciones antes vertidas, los integrantes de las Comisiones Unidas Dictaminadoras del Senado de la República estimamos procedente proponer la aprobación de las iniciativas con proyectos de decreto que han sido analizadas en el presente dictamen, con las modificaciones antes referidas, por lo que si fuesen aprobadas por la mayoría de los votos presentes por parte de esta H. Soberanía, deberá remitirse la minuta correspondiente a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para los efectos de lo dispuesto en el artículo 72, fracción A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción A, del artículo 72 constitucional y los artículos 85, 86, 89, 90, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y 117, 178, 182,183,186,188,190, 191, 192, 193, 194 y 220 del Reglamento del Senado de la República, las Comisiones Unidas de Justicia, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura, sometemos al Pleno de la Cámara de Senadores el siguiente:

DECRETO

POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Artículo Primero. Se reforman las fracciones I y II y se derogan las fracciones II Bis, III, IV y V, del artículo 420 del Código Penal Federal, para quedar como sigue:

Artículo 420.- ...

I. Realice actividades de caza, pesca o captura con un medio no permitido, de algún ejemplar de una especie de fauna silvestre, **terrestre o acuática,** o ponga en riesgo la viabilidad biológica de una población o especie silvestres;

II. Capture, dañe, prive de la vida, transforme, comercie, acopie, transporte, destruya, realice cualquier actividad con fines de tráfico, **posea,** introduzca al país o extraiga del mismo, **recolecte o almacene,** algún ejemplar, sus productos o subproductos y demás recursos

genéticos, de manera ilegal, de una especie de flora o fauna silvestre, terrestre o acuática, **protegida por lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables, en normas oficiales mexicanas; en acuerdos de veda emitidos por la autoridad federal competente, en la zona geográfica y por el tiempo en ellos establecido;** considerada endémica; amenazada; en peligro de extinción; sujeta a protección especial; o regulada por algún tratado internacional del que México sea parte;

II Bis.- (Se deroga)

III. (Se deroga)

IV. (Se deroga)

V. (Se deroga)

...

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 194, fracción I, inciso 36), del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 194.- ...

I. ...

1) a 35).- ...

36).- En materia de delitos ambientales, el previsto en la fracción **II** del artículo 420.

II a XXII.- ...

...

Transitorios

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al dia siguiente del de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. A partir de la entrada en vigor de este Decreto, para el caso en que el artículo 420, fracciones I y II, del Código Penal Federal,

contemplen una descripción legal de una conducta delictiva que en el mismo numeral que se reforma pero en diversa fracción, se contemplaban como delito y por virtud de las presentes reformas, se denomina, penaliza o agrava de forma diversa, siempre que las conductas y los hechos respondan a la descripción que ahora se establecen, se estará a lo siguiente:

I. En la investigación de los hechos cometidos con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, el Ministerio Público efectuará la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades;
II. En los procesos incoados, en los que aún no se formulen conclusiones acusatorias el Ministerio Público las formulará de conformidad con la traslación del tipo que resulte;
III. En los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancia, el juez o el Tribunal, respectivamente podrán efectuar la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades; y
IV. La autoridad ejecutora al aplicar alguna modalidad de beneficio para la persona sentenciada, considerará las penas que se hayan impuesto, en función de la traslación del tipo, según las modalidades correspondientes.

Senado de la República, 17 de junio de 2015.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura, sobre varias iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 420 del Código Penal Federal y 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

COMISIÓN DE JUSTICIA

SENADOR	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA
Sen. Roberto Gil Zuarth Presidente			
Sen. Ernesto Gándara Camou Secretario			
Sen. Angélica De la Peña Gómez Secretaria			
Sen. Omar Fayad Meneses Integrante			
Sen. María Cristina Díaz Salazar Integrante			
Sen. Jesús Casillas Romero Integrante			
Sen. Miguel Romo Medina Integrante			

81

Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Comisión de Pesca y Acuacultura, sobre varias iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 420 del Código Penal Federal y 194 del Código Federal de Procedimientos Penales.

SENADOR	A FAVOR	ABSTENCIÓN	EN CONTRA
Sen. Raúl Gracia Guzmán Integrante			
Sen. José María Martínez Martínez Integrante			
Sen. Dolores Padierna Luna Integrante			
Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya Integrante			
Sen. Carlos Alberto Puente Salas Integrante			
Sen. David Monreal Ávila Integrante			
San. Enrique Burgos García Integrante			

82

De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que el Honorable Congreso de la Unión declara el día 9 de mayo de cada año, como el "Día Nacional de la Salud Materna y Perinatal".

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, le fueron turnados para su estudio y dictamen la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se declara el 09 de mayo de cada año, como el "Día Nacional de la Salud Materna y Perinatal".

Una vez recibida por las Comisiones Dictaminadoras, sus integrantes entraron a su estudio con la responsabilidad de considerar lo más detalladamente posible su contenido y analizar los fundamentos esenciales en que se apoya, para proceder a emitir dictamen conforme a las facultades que les confieren los artículos 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, numeral 2; 117, numeral 1; 135, fracción I; 136; 137, numeral 2; 182, 186, 188, 190, 191, 212 y demás relativos del Reglamento del Senado, que ha sido formulado al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el capítulo de **"ANTECEDENTES"**, se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para el Dictamen de la Iniciativa y de los trabajos previos de las Comisiones Dictaminadoras.

II. En el capítulo correspondiente a **"CONTENIDO DE LA INICIATIVA"**, se sintetiza el alcance de las proposiciones de mérito.

III. En el capítulo de "**CONSIDERACIONES"**, las Comisiones expresan los argumentos de valoración de la Iniciativa y de los motivos que sustentan la resolución de estas Dictaminadoras.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 18 de marzo de 2015, las Senadoras Diva HadamiraGastélum Bajo, Cristina Díaz Salazar, Hilda Esthela Flores Escalera, Juana Leticia Herrera Ale, Itzel Sarahí Ríos de la Mora, Lilia Guadalupe Merodio Reza y Mayela María de Lourdes Quiroga Tamez integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron Iniciativa con proyecto de decreto por el que se declara el 09 de mayo de cada año, como el "Día Nacional de la Salud Materna y Perinatal".

Con la misma fecha, en sesión plenaria de la Cámara de Senadores, la Presidencia de la Mesa Directiva dispuso que dicha Iniciativa fuera turnada a las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, para su análisis y dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa en estudio tiene como objetivo que se declare el día 09 de mayo de cada año, como el "Día Nacional de la Salud Materna y Perinatal".

III. CONSIDERACIONES

A. Las Comisiones Unidas dictaminadoras de Salud y de Estudios Legislativos; hacen referencia al derecho a la protección de la salud que poseen todos los mexicanos acorde con el párrafo cuarto del artículo 4° de nuestro máximo ordenamiento legal, el cual a su vez faculta, a través de la fracción XVI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a emitir leyes sobre salubridad general en la República, por lo que el ámbito de competencia de esta Soberanía se encuentra previamente establecido y reconocido para tratar el tema de salud materna y perinatal.

Las legisladoras proponentes, destacan de la Organización Mundial de la Salud, OMS, la definición de salud materna como: *"La salud de la mujer en un ámbito concreto de su manera de vivir, realizarse y pertenecer a una familia en una sociedad, promoviendo la capacidad y la autonomía para que su condición de madre no haga peligrar su propia vida. De este modo, la maternidad saludable es esperanza para las mujeres, para sus hijos, sus familias y para la misma sociedad a la que pertenecen."*

Así mismo datos de dicha Organización que indican que cada minuto no menos de una mujer muere como consecuencia de complicaciones durante el embarazo y el parto y por cada mujer fallecida al dar a luz, otras 20 sufren lesiones, infecciones o enfermedades, lo que equivale a 10 millones de mujeres que anualmente sufren complicaciones de salud materna, específicamente:

- Diariamente mueren 800 mujeres por complicaciones del embarazo y el parto como:
  - Hemorragias graves;
  - Infecciones;
  - Abortos peligrosos;
  - Trastornos hipertensivos de la gestación (preeclampsia y eclampsia) y
  - Parto obstruido.
- De 135 millones de partos anuales, 20 millones presentan complicaciones posteriores relacionadas con el embarazo, como fiebre, anemia, fístulas, incontinencia, esterilidad y depresión;
- Anualmente se reportan 16 millones de embarazos en niñas de entre 15 y 19 años de edad, donde los países de ingresos bajos y medianos registran las tasas más altas por complicaciones del embarazo y parto en esta edad;
- En países menos desarrollados se registra una razón de mortalidad de 230 por cada 100 mil nacimientos, frente a países desarrollados cuya tasa es de 16 por cada 100 mil nacimientos.
- Anualmente se practican en el mundo alrededor de 22 millones de abortos clandestinos, que provoca la muerte de aproximadamente 47 mil mujeres y discapacidades en 5 millones de mujeres.

B. En México, de acuerdo con el Programa de Acción Específico 2013-2018, son 10 las entidades por lugar de residencia que contribuyen con el 61% de la Mortalidad Materna y son el Estado de México, Veracruz, Chiapas, Puebla, Distrito Federal, Guerrero, Oaxaca, Jalisco, Chihuahua y Baja California, a nivel nacional las principales causas de muerte materna son la hipertensión y las hemorragias.

Si bien es cierto, se ha trabajado por disminuir la Razón de Mortalidad Materna en nuestro país, a partir de los Objetivos del Milenio, no se ha logrado llegar al objetivo, sin embargo, es de destacarse diversas acciones que han contribuido a disminuir la tendencia, tales como:

- En 2002, se estableció la Búsqueda Intencionada y Reclasificación de las Muertes Maternas en todo el país, con la finalidad de subsanar la mala clasificación de estas defunciones, lo cual rescató de la estadística, entre el 10 y 30% de defunciones, que inicialmente no se reconocían como maternas;

- En 2004, se acordó la obligatoriedad en las instituciones públicas y privadas del Sistema Nacional de

Salud, de los componentes del Programa de Acción Arranque Parejo en la Vida y de la Vigilancia Epidemiológica Activa de las defunciones maternas;

- En 2009, se implementó el Convenio General de Colaboración que celebraron la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el objeto de promover una mayor colaboración entre instituciones y garantizar la atención de emergencias obstétricas;

- En 2011, se implementó el Módulo de muertes Maternas en la Plataforma del Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, como una herramienta para identificar riesgos en la salud materna, previa a la defunción;

- Asimismo en 2011, se reactivó el Convenio de Colaboración Institucional con la finalidad de crear el Sistema para el Registro de las Emergencias Obstétricas;

- En 2012, se incorporaron a esta modalidad de servicios 414 unidades hospitalarias de Alta Resolutividad.

Se logró la atención de 2 mil 274 pacientes con diferente adscripción o derechohabiencia.

C. En salud perinatal, se retomaron acciones como Hospital Amigo del Niño y la Niña, la Capacitación en Lactancia Materna y la Implementación de Bancos de Leche Humana. Asimismo en 2012 se realizaron 3 cursos de formación y actualización de evaluadores externos, así como la evaluación de 25 hospitales para otorgar la nominación de Hospital Amigo del Niño y la Niña bajo criterios de la Organización Mundial de la Salud, de los cuales se lograron 24 de los 25 propuestos.

Así mismo de 2005 a 2012, se implementó capacitación de reanimación neonatal, derivado de que la muerte por hipoxia-asfixia ocupa el cuarto lugar; incrementó 98% la cobertura para la detección de hipotiroidismo congénito, mediante el tamiz neonatal; entre otras acciones enfocadas a la reducción de salud perinatal.

Sin embargo, existen retos específicos del Gobierno Federal, enfocados en la salud materna y perinatal con la finalidad de reducir la mortalidad materno-infantil, entre dichos retos se destacan en el Programa de Acción Específico de Salud Materna Perinatal, 2013-2018:

1. Acceso de las mujeres y los hombres a la información y educación en salud reproductiva incluyendo planificación familiar y anticoncepción.

2. Atención Preconcepcional, Prenatal integral, efectiva, oportuna y programada a toda embarazada con énfasis en los grupos vulnerables, con intervenciones efectivas en la línea de vida.

3. Consejería en durante la edad fértil, el embarazo, parto y puerperio en metodología anticonceptiva y APEO y lactancia desde el embarazo durante el parto y el puerperio.

4. Reorganización del modelo de atención del parto institucional con pertinencia cultural.

5. La Creación y fortalecimiento de redes obstétricas de atención hasta el puerperio.

6. Acceso a la atención de la emergencia obstétrica (AEO) e integración de los servicios de

urgencias y formación de los Equipos de Respuesta Inmediata (ERI)

7. Control prenatal integral.

8. Identificación de riesgos y enfermedades concomitantes VIH/SIDA y la enfermedad de Chagas en zonas endémicas con pruebas rápidas y de laboratorio.

9. Perspectiva de género e interculturalidad con respeto a los Derechos Humanos.

10. Atención obstétrica de bajo riesgo en el primer Nivel y manejo calificado en el 2o Nivel y de la emergencia obstétrica, con intervenciones de probada eficacia.

11. Reducción de cesáreas necesarias.

12. Referencia y Contra Referencia efectiva y Manejo de Eslabones Críticos y morbilidad severa, entre otros.

13. Capacidad suficiente de personal profesional para la Atención Preconcepcional, Prenatal, Parto, puerperio seguro y respetuoso, del recién nacido, las 24 horas, los 365 días del año.

14. Formación, capacitación y actualización de personal en obstetricia, parto seguro y emergencias obstétricas y neonatales.

15. Equipo de Respuesta Inmediata (ERI) en Emergencias Obstétricas.

16. Fortalecimiento de capacidades gerenciales.

17. Equipo e insumos esenciales para la atención Preconcepcional, Prenatal y Perinatal así como para parteras tradicionales.

18. Fortalecer el abasto y disponibilidad de insumos esenciales • Apoyar la ampliación y modernizar las unidades con capacidad resolutiva obstétrica.

19. Remodelación de servicios.

20. Nuevas unidades que cumplan con la normatividad.

21. Armonizar los sistemas de información registro y vigilancia de la salud materna e Historia Clínica Perinatal.

22. Integración de Comités de Morbilidad Severa y Mortalidad Materna, eficientes, con participación comunitaria que retroalimenten las políticas públicas.

23. Vigilar el cumplimiento de Normas y Procedimientos.

24. Monitoreo y supervisión del uso eficiente de los recursos.

25. Investigación Cuali y Cuantitativa que impacte en la calidad de la atención.

D. Finalmente estas Comisiones Dictaminadoras coincidimos en la necesidad de atraer la atención de la población en general, con un día que conmemore la Salud Materna y Perinatal y concientizar de esta manera, de que no solo las autoridades tienen la responsabilidad de crear estrategias en torno a la salud materna y perinatal, sino que también es imperante, que mujeres y hombres, sean conscientes de la necesidad de revisiones médicas previas y durante el embarazo, con la finalidad de prevenir posibles complicaciones que tengan consecuencias como al muerte de la madre o el producto.

Por lo antes expresado, las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos con las atribuciones que les otorgan los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 188 Y 212 del Reglamento del Senado, someten a consideración de esta H. Soberanía el siguiente:

Proyecto de Decreto

ÚNICO. El Honorable Congreso de la Unión declara el día 09 de mayo de cada año, como el "Día Nacional de la Salud Materna y Perinatal".

Transitorio

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

De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma la fracción I Apartado B del artículo 13 y se adiciona una fracción IV BIS 3 al artículo 3º de la Ley General de Salud.

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, le fueron turnados para su estudio y dictamen la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 1 Bis; 3 y 6 de la Ley General de Salud.

Una vez recibida por las Comisiones Dictaminadoras, sus integrantes entraron a su estudio con la responsabilidad de considerar lo más detalladamente posible su contenido y analizar los fundamentos esenciales en que se apoya, para proceder a emitir dictamen conforme a las facultades que les confieren los artículos 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, numeral 2; 117, numeral 1; 135, fracción I; 136; 137, numeral 2; 182, 186, 188, 190, 191, 212 y demás relativos del Reglamento del Senado, que ha sido formulado al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el capítulo de **"ANTECEDENTES"**, se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para el Dictamen de la Iniciativa y de los trabajos previos de las Comisiones Dictaminadoras.

II. En el capítulo correspondiente a **"CONTENIDO DE LA INICIATIVA"**, se sintetiza el alcance de las proposiciones de mérito.

III. En el capítulo de "**CONSIDERACIONES"**, las Comisiones expresan los argumentos de valoración de la Iniciativa y de los motivos que sustentan la resolución de estas Dictaminadoras.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 05 de febrero de 2015, el Senador Benjamín Robles Montoya, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 1 Bis; 3 y 6 de la Ley General de Salud.

Con la misma fecha, en sesión plenaria de la Cámara de Senadores, la Presidencia de la Mesa Directiva dispuso que dicha Iniciativa fuera turnada a las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, para su análisis y dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa en estudio tiene por objeto la inclusión de la salud bucodental, como materia de salubridad general, tal como se propone en el siguiente:

> "Artículo 1o. Bis. …
> **Para la correcta atención médica, la aplicación de salud pública y asistencia social, las autoridades sanitarias dispondrán del constante aprendizaje y actualización de la ciencia médica en los centros de educación superior así como de instituciones**

hospitalarias con el personal médico calificado e instrumental adecuado y suficiente que garantice la salud de la población.

Artículo 3o.- En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

I. a IV BIS 2. …

IV Bis 3.La salud bucal;

V. a XXVIII. …

Artículo 6o. El Sistema Nacional de Salud tiene los siguientes objetivos:

I. Proporcionar servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daños a la salud, con especial interés en la promoción, implementación e impulso de acción es de atención integrada de carácter preventivo, acorde con la edad, sexo y factores de riesgo de las personas;

I BIS. Actualizar de forma permanente los métodos, técnicas y criterios de su operación, con base en los niveles de prevención, control y vigilancia epidemiológica de las enfermedades de mayor frecuencia;

II. a IX.-

III. CONSIDERACIONES

A. Las Comisiones Unidas dictaminadoras de Salud y de Estudios Legislativos; hacen referencia al derecho a la protección de la salud que poseen todos los mexicanos acorde con el párrafo cuarto del artículo 4° de nuestro máximo ordenamiento legal, el cual a su vez faculta, a través de la fracción XVI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a emitir leyes sobre salubridad general en la República, por lo que el ámbito de competencia de esta Soberanía se encuentra previamente establecido y reconocido para tratar el tema de salud bucodental.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, el derecho a la salud significa que los gobiernos deben crear las condiciones que permitan a todas las personas vivir lo más saludablemente posible. Para ello, mediante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, se establece que entre las medidas que se deberán adoptar a fin de asegurar la plena efectividad del derecho a la salud, figurarán:

- La reducción de la mortalidad infantil y garantizar el sano desarrollo de los infantes;
- El mejoramiento de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra Índole, y la lucha contra ellas;
- La creación de condiciones que aseguren el acceso de todos a la atención de la salud.

Aunado a lo anterior, en el 2000, dicho Pacto adoptó una Observación General, donde se afirma que el derecho a la salud no sólo abarca la atención de salud oportuna, sino también los factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

B. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la salud bucodental puede definirse como la ausencia de dolor orofacial crónico, cáncer de boca o garganta, llagas bucales, defectos congénitos como labio leporino o paladar hendido, enfermedades periodontales, caries dental y pérdida de dientes entre otras enfermedades y trastornos que afectan la boca y la cavidad bucal.

Así mismo destaca que las dolencias bucodentales comparten factores de riesgo con las cuatro enfermedades crónicas más importantes, como las enfermedades cardiovasculares, cáncer, enfermedades respiratorias crónicas y diabetes, ya que señala que se ven favorecidas por las dietas malsanas, el tabaquismo y el consumo nocivo de alcohol que va de la mano con otro factor de riesgo que es una higiene bucodental deficiente.

A nivel mundial, cifras de las OMS, destacan la caries dental y las periodontopatías, como las enfermedades más comunes, la primera tiene una prevalencia de entre el 60 y el 90% entre la población de los escolares de todo el mundo y la segunda, puede desembocar en la pérdida de dientes entre los adultos de edad madura, con una prevalencia de entre 5 y 20%.

Por ello, es que la OMS emite ciertas recomendaciones como la sensibilización de la población acerca de la salud bucodental, con la cual se pueden prevenir múltiples enfermedades.

C. En México de acuerdo con datos de la Secretaría de Salud, existen varias enfermedades en torno a una deficiente salud bucodental, ejemplo de ello y una de las más comunes, es la prevalencia de caries dental en escolares de entre 6 a 12 años de edad.

En promedio, a nivel nacional, es que el 60.37% de la población tiene caries, siendo los cinco estados con mayor prevalencia el Estado de México con 87.69%, el Distrito Federal con 77.52%, Tabasco con 76.45%, Morelos con 75.38% y Veracruz con 75.26% y el único estado por debajo de 40% de prevalencia, es Yucatán con 26.31%.

Lo anterior demuestra que el grueso de la población en México, tiene problemas de caries, lo cual se traduce en una deficiente salud bucodental que puede derivar en otras enfermedades como las ya mencionadas que pueden ser desde la pérdida de dientes hasta algún tipo de cáncer.

Actualmente ya se realizan acciones en torno al tema, ejemplo de ello, son el Programa de Salud Bucal, con el cual se busca disminuir la carga de morbilidad bucal en la población, a través de medidas para establecer, fortalecer y vigilar, políticas, estrategias y programas estatales e institucionales, así como evaluar las condiciones de salud bucal y ampliar equitativamente la atención odontológica con ética, calidad y eficiencia para mejorar la calidad de vida de la población.

Así mismo, si bien a partir del Programa Sectorial de Salud Bucal se destacó la promoción, prevención y tratamiento en los preescolares y escolares, la cobertura aún es mucho menor que la de otros programas de atención a la infancia y adolescencia, como el programa de vacunación. Esto se hace evidente cuando sólo uno de cada diez adolescentes de entre 15 a 19 años (9.8%) mantienen una Óptima Salud Bucal. Los resultados aportan elementos para la implementación de nuevas acciones que favorezcan la ampliación de cobertura en los ámbitos local, jurisdiccional, estatal y nacional priorizando la promoción y prevención.

Además a partir de los resultados del Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Patologías Bucales, 2013, se concluyó que tan sólo 4% de la población que acude a los Servicios de Salud tiene una Óptima Salud Bucal. Sin embargo, es necesario reforzar la Ley con la finalidad de tener las herramientas que ayuden a la aplicación de estudios más detallados para explicar la salud bucodental en México y la creación de estrategias que reviertan la tendencia en nuestro país.

Por ende, es imperante que se legisle en la materia con la finalidad de que al integrar dicho tema como materia de salubridad general, se logre concientizar a la población, a través de la elaboración de campañas y estrategias con objetivos específicos, que indiquen la importancia de una adecuada salud bucodental y los beneficios y enfermedades que se pueden prevenir.

No obstantelo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras consideran importante realizar ciertas modificaciones al decreto con la finalidad de dar viabilidad jurídica para su aplicación, por ello se destaca quelas reformas propuestas a los artículo 1º y 6º de la Ley General de Salud, no se consideran viables, en virtud de que la actualización y capacitación de los prestadores de servicios de salud general, ya se encuentran previstas en el Capítulo III sobre la Formación, Capacitación y Actualización del Personal de la Ley General de Salud, en cuyo artículo 92, se establece que las Secretarías de Salud y de Educación Pública y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, impulsarán y fomentarán la formación, capacitación y actualización de los recursos humanos para los servicios de salud, de conformidad con los objetivos y prioridades del Sistema Nacional de Salud, de los sistemas estatales de salud y de los programas educativos, por lo que de aprobar dicha propuesta habría duplicidad en la propia Ley.

Sin embargo, no se advierte inconveniente para que la salud bucal se incluyaen materia de salubridad general, armonizando el término con la Ley General de Salud e incluirlo en el Artículo 13, como parte de los servicios que deberán organizar, operar, supervisar y evaluar los gobiernos de las entidades federativas.

Por lo antes expresado, las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos con las atribuciones que les otorgan los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 188 Y 212 del Reglamento del Senado, someten a consideración de esta H. Soberanía el siguiente:

Proyecto de Decreto

ÚNICOSe reforma lafracción I Apartado B del Artículo 13y se adiciona una fracción IV BIS 3 al Artículo 3º de la Ley General de Salud.

Artículo 3o.- …

I a IV Bis 2. …

IV Bis 3. Salud bucodental

V. a XXVIII. …

Artículo 13. …

A. …

I a X. …

B. …

I. Organizar, operar, supervisar y evaluar la prestación de los servicios de salubridad general a que se refieren las fracciones II, II Bis, IV, IV Bis, IV Bis 1, IV Bis 2,**IV Bis 3,** V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXVI Bis y XXVII Bis, del artículo 3o. de esta Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables;

II. a VII. …

C. …

Transitorio

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

De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se modifica la fracción III del artículo 112 de la Ley General de Salud.

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, les fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la Fracción III del artículo 112 de la Ley General de Salud.

Una vez recibida por las Comisiones Dictaminadoras, sus integrantes entraron a su estudio con la responsabilidad de considerar lo más detalladamente posible su contenido y analizar los fundamentos esenciales en que se apoya, para proceder a emitir dictamen conforme a las facultades que les confieren los artículos 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, numeral 2; 117, numeral 1; 135, fracción I; 136; 137, numeral 2; 182, 186, 188, 190, 191, 212 y demás relativos del Reglamento del Senado, que ha sido formulado al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el capítulo de **"ANTECEDENTES"**, se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para el Dictamen de la Iniciativa y de los trabajos previos de las Comisiones Dictaminadoras.

II. En el capítulo correspondiente a **"CONTENIDO DE LA INICIATIVA"**, se sintetiza el alcance de la proposición de mérito.

III. En el capítulo de "**CONSIDERACIONES"**, las Comisiones expresan los argumentos de valoración de la Iniciativa y de los motivos que sustentan la resolución de estas Dictaminadoras.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 21 de Mayo de 2014, la Senadora Hilda Esthela Flores Escalera, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III del Artículo 112de la Ley General de Salud.

2. Con la misma fecha, en sesión plenaria de la Cámara de Senadores, la Presidencia de la Mesa Directiva dispuso que dicha Iniciativa fuera turnada a las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, para su análisis y dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La Senadora Proponente formuló una Iniciativa mediante la cual pretende reformar la fracción III del artículo 112 de la Ley General de Salud, con el objetivo de incluir la prevención, diagnóstico y control de enfermedades cardiovasculares dentro de los objetivos de la educación para la salud. Y por ende, quedar de la siguiente manera:

Ley General de Salud vigente	Propuesta de reforma Iniciativa
Artículo 112. La educación para la salud tiene por objeto:	**Artículo 112.** …
I. Fomentar en la población el desarrollo de actitudes y conductas que le permitan participar en la prevención de enfermedades individuales, colectivas y accidentes, y protegerse de los riesgos que pongan en peligro su salud;	I.y II. …
II. Proporcionar a la población los conocimientos sobre las causas de las enfermedades y de los daños provocados por los efectos nocivos del ambiente en la salud, y	
III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de farmacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, prevención de la discapacidady rehabilitación de las personas condiscapacidad y detección oportuna de enfermedades.	III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de **prevención, diagnóstico y control de enfermedades cardiovasculares,** nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de farmacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, prevención de la discapacidady rehabilitación de las personas condiscapacidad y detección oportuna de enfermedades.

III. CONSIDERACIONES

A. Las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, hacen mención del Derecho a la Protección de la Salud que tienen todos los mexicanos, de conformidad con lo establecido en el numeral 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a su vez, enfatizan en la necesidad de legislar en este tema de interés público.

B. Las enfermedades cardiovasculares, son aquellas que afectan al corazón y los vasos sanguíneos, y representan una de las principales causas de muerte. Estas pueden describirse de forma general como afecciones del aparato circulatorio, destacando de entre ellas la enfermedad isquémica del corazón, la enfermedad cerebrovascular y la enfermedad hipertensiva entre otras. Estos padecimientos son importantes causas de discapacidad, morbilidad y muerte prematuras.

C. Se enfatiza que de acuerdo con datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) reportan que en el mundo las enfermedades cardiovasculares son responsables de aproximadamente 17 millones de muertes por año, casi un tercio del total. Entre ellas, las complicaciones de la hipertensión causan anualmente 9.4

millones de muertes.

D.En México, de acuerdo con cifras del anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno, señala que en las personas de entre 15 a 64 años de edad, las enfermedades cardiovasculares, representan la cuarta causa de muerte con más de 27 mil decesos en 2014 y la primera causa de muerte en personas de más de 65 años de edad, con más de 85 mil personas fallecidas en el mismo año.

Así mismo, de acuerdo al Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI), en el 2012 ocurrieron 35 mil 252 casosisquémicos y 35 mil 252 de otros padecimientos como la cardiopatía coronaria, reumática, congénita, cerebrovasculares, arteriopatías periféricas y trombosis venosas profundas y embolias pulmonares.

El riesgo de padecer una enfermedad cardiovascular aumenta con la edad, genéticay género, sin embargo, en la mayoría de casos se puede prevenir mediante una dieta equilibrada, actividad física y si se modifican situaciones de sobrepeso, obesidad, consumo de tabaco, presión arterial, la diabetes y colesterol elevado.

D. La Secretaría de Salud estima que para el año 2050, en México existirán 32.4 millones deadultos mayores con enfermedades cardiovasculares, lo que representaría el 25% de la población total. De acuerdo con la Sociedad Mexicana de Cardiología, en los últimos 11 años el número de muertes anuales por enfermedades del corazón creció 60 por ciento.

Dentro de las enfermedades cardiovasculares, la hipertensión es un factor de riesgo preponderante. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012 (ENSANUT), la hipertensión afecta a 3 de cada 10 adultos mexicanos, es decir, su prevalencia es de 31.5% y es más alta en adultos con obesidad y/o diabetes.

E. Estas enfermedades representan un impacto económico importante ya que, la OMS prevé que durante el periodo 2011-2025 la pérdida acumulada de producción asociada con las enfermedades no transmisibles en los países de ingresos bajos y medianos será de 7 mil 028 billones de dólares. La pérdida anual es de aproximadamente 5mil millones de dólares, a causa de las principales enfermedades no transmisibles y representa alrededor del 4% del producto interno bruto en esos países. Las enfermedades cardiovasculares, entre ellas la hipertensión, son motivo de casi la mitad del costo.

En México,una fracción muy importante del presupuestoeconómico destinado al sector salud es, principalmente absorbido por las enfermedades crónicas esenciales en el adulto y sus complicaciones, por ello, el costo de su atención es sumamente elevado e impacta de forma radical a nuestro sistema de salud.

G. Estas Comisiones Dictaminadoras consideran que la prevención de estas enfermedades, incluyéndolasdentro de los objetivos de la educación para la salud, propiciará la formulación y desarrollo deprogramas, en los que se difundan los factores de riesgo, metas de salud de los pacientes, conocimiento de las enfermedades, importancia de un diagnóstico oportuno y lo indispensable de su adecuado tratamiento, así como la forma de retrasar o prevenir estos males desde edades tempranas.

H.Por ende, si se enfoca a través de la educación para la salud se considera que este problema de salud pública se puede contrarrestar, ya que cada día crece más en nuestro país, por ello es que estas Comisiones están de acuerdo con la proponente. Sin embargo, para respetar el espíritu de la fracción III del artículo 112, se sugiere trasladar la propuesta al final de la propia fracción y de esta forma pueda ser mejor interpretada, cuando así se disponga, así como por técnica legislativa. Al respecto se propone:

Ley General de Salud vigente	Propuesta de reforma Iniciativa	Propuesta de las Comisiones

		dictaminadoras
Artículo 112. La educación para la salud tiene por objeto:	**Artículo 112.** …	**Artículo 112.** …
I. Fomentar en la población el desarrollo de actitudes y conductas que le permitan participar en la prevención de enfermedades individuales, colectivas y accidentes, y protegerse de los riesgos que pongan en peligro su salud;	I.y II. …	I. y II. …
II. Proporcionar a la población los conocimientos sobre las causas de las enfermedades y de los daños provocados por los efectos nocivos del ambiente en la salud, y		
III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de farmacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, prevención de la discapacidady rehabilitación de las personas condiscapacidad y detección oportuna de enfermedades.	III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de **prevención, diagnóstico y control de enfermedades cardiovasculares,** nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de farmacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, prevención de la discapacidady rehabilitación de las personas condiscapacidad y detección oportuna de enfermedades.	III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de farmacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas con discapacidad y detección oportuna de enfermedades, **así como, la prevención, diagnostico y control de las enfermedades cardiovasculares.**

Por lo anteriormente señalado se concluye que la propuesta en análisis resulta viable con cambios.

Con base en lo anteriormente expuesto, los Senadores Integrantes de las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, someten a consideración de esta Honorable Soberanía el siguiente:

Proyecto de Decreto

ÚNICO.- Se modifica la fracción III del Artículo 112de la Ley General de Salud, para quedar como sigue:

Artículo 112. …

I. y II. …

III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, activación física para la salud, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de farmacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, donación de órganos, tejidos y células con fines terapéuticos, prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas con discapacidad y detección oportuna de enfermedades, **así como, la prevención, diagnóstico y control de las enfermedades cardiovasculares.**

TRANSITORIO

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

De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 106 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 108 de la Ley General de Salud.

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, les fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que sereforma el artículo 106 de la Ley General de Salud, en relación al tema de datos de salud de carácter Público.

Una vez recibida por las Comisiones Dictaminadoras, sus integrantes entraron a su estudio con la responsabilidad de considerar lo más detalladamente posible su contenido y analizar los fundamentos esenciales en que se apoya, para proceder a emitir dictamen conforme a las facultades que les confieren los artículos 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, numeral 2; 117, numeral 1; 135, fracción I; 136; 137, numeral 2; 182, 186, 188, 190, 191, 212 y demás relativos del Reglamento del Senado, que ha sido formulado al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el capítulo de **"ANTECEDENTES"**, se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para el Dictamen de la Iniciativa y de los trabajos previos de las Comisiones Dictaminadoras.

II. En el capítulo correspondiente a **"CONTENIDO DE LA INICIATIVA"**, se sintetiza el alcance de las proposiciones de mérito.

III. En el capítulo de "**CONSIDERACIONES"**, las Comisiones expresan los argumentos de valoración de la Iniciativa y de los motivos que sustentan la resolución de estas Dictaminadoras.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 10 de febrero de 2015, la senadora María Cristina Díaz Salazar, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXII Legislatura, presentó Iniciativa, que contiene Proyecto de Decreto por el que sereforma el artículo 106 de la Ley General de Salud, en relación al tema de datos de salud de carácter Público.

2. Con la misma fecha, en sesión plenaria de la Cámara de Senadores, la Presidencia de la Mesa Directiva dispuso que dicha Iniciativa fuera turnada a las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, para su análisis y dictamen correspondiente.

3. Con fecha 04 de agosto de 2015, la Mesa Directiva del Senado de la República, autorizó la prórroga hasta por la mitad del plazo que marco el párrafo 1 del artículo 212 del Reglamento del Senado, como lo permite el párrafo 3 del mismo artículo, para la elaboración del dictamen de la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 106 de la Ley General de Salud, en materia de información de datos para el consumo de los ciudadanos.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La Senadora proponente plantea una propuesta por la que sereforma el artículo 106 de la Ley General de salud, en materia de información de datos para el consumo de los ciudadanos.

LEY GENERAL DE SALUD VIGENTE	PROPUESTA DE INICIATIVA
Artículo 106. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las autoridades de las comunidades indígenas cuando proceda, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, que generen y manejen la información a que se refiere el artículo 104 de esta ley, deberán suministrarla a la Secretaría de Salud, con la periodicidad y en los términos que ésta señale, para la elaboración de las estadísticas nacionales para la salud.	**Artículo 106.-** Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las autoridades de las comunidades indígenas cuando proceda, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, que generen y manejen información **para la salud** deberán suministrarla a la Secretaría de Salud, con la periodicidad y en los términos que esta señale **en la normatividad respectiva.** **La Secretaría de Salud, generará, recolectará, administrará y publicará en formatos de datos abiertos los datos y bases de datos del Sistema Nacional de Salud conforme a las características y criterios establecidos en la legislación aplicable.**

III. CONSIDERACIONES

A.Las Comisiones Unidas Dictaminadoras de Salud y de Estudios Legislativos, hacen referencia al derecho a la protección de la salud que poseen todos los mexicanos acorde con el párrafo cuarto del artículo 4° de nuestro máximo ordenamiento legal, el cual a su vez faculta, a través de la fracción XVI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a emitir leyes sobre salubridad general en la República, por lo que el ámbito de competencia de esta Soberanía se encuentra previamente establecido y reconocido para tratar el tema de salud en México.

B. La globalización en los últimos años ha avanzado a pasos agigantados, alcanzando características que la destacan como un aumento exponencial en la capacidad de intercambiar bienes y servicios y sobre todo una mayor interdependencia entre las personas, organizaciones y las tecnologías.

Las Tecnologías de Información y Comunicación, TIC, se hacen presentes dentro de la salud de una manera importante, ya que cabe señalar que la práctica clínica gira alrededor de datos, información y conocimiento. El desarrollo de infraestructura en comunicación permite el flujo de información entre todas las partes que integran un sistema de salud lo cual repercute que pueda ser más eficiente, mejorando la calidad de los servicios por una parte y por otra facilitando la gestion al ciudadano.

Las posibilidades que las TIC ponen a disposición de la comunidad entre otras ventajas, disminuir los desequilibrios y las desigualdades del acceso a los servicios de salud, optimización de la relación costo-beneficio y favorecimiento del desarrollo y crecimiento.

En el sector salud el flujo de información es sumamente importante, ya que hay factores que lo demuestran como un sector con alto grado de regulación y totalmente de gestión pública. La implementación de estas

tecnologías dentro del sector salud genera un cambio, favoreciendo el desarrollo de herramientas dirigidas a áreas como planificación, información, gestión, prevención, promoción, siendo de gran utilidad para eficientar al sector sanitario.

C. En otro tenor de ideas se enfatiza que la Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio del 2013, establece en su artículo Décimo Cuarto Transitorio, que el Ejecutivo Federal tendrá a su cargo la política de inclusión digital universal, en la que se incluirán los objetivos y metas en materia de infraestructura, accesibilidad y conectividad, tecnologías de la información y comunicación, y habilidades digitales, así como los programas de gobierno digital, gobierno y Datos Abiertos.

D.Por otro lado, el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, contempla establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Cabe decir,que uno de los objetivos primordiales es impactar, entro otros aspectos, en la calidad de los servicios de salud, en la innovación y transformación de la gestión gubernamental, en la educación y la generación de habilidades digitales en la población, en el desarrollo del ecosistema de economía digital y en el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad ciudadana. Este impulso será mediante el uso de las Tecnologías de la información y Comunicación, lo cual permitirá el desarrollo de la modernización y la mejora de los servicios y bienes públicos.

Cabe señalar que en dicho programa el objetivo que incumbe a este dictamen por la importancia del tema es el número 5 en especial el 5.2 como lo marca la siguiente:

Estrategia 5.2 Contribuir a la convergencia de los sistemas y a la portabilidad de coberturas en losservicios de salud del Sistema Nacional de Salud mediante la utilización de TIC.
Líneas de acción
5.2.1 Impulsar la convergencia de los sistemas y laportabilidad de coberturas en los servicios de salud mediante la utilización de tecnologías de información y comunicación.
5.2.2 Establecer la personalidad única en salud a través deun padrón general de salud, incluyendo entre otra,información de beneficiarios y profesionales.
5.2.3 Fomentar la adopción y uso de Sistemas de Información de Registro Electrónico para la Salud, en el Sistema Nacional de Salud.
5.2.4 Implementar el Certificado Electrónico de Nacimiento, la Cartilla Electrónica de Vacunación y el Expediente ClínicoElectrónico, e integrar información biométrica de pacientes.
5.2.5 Impulsar el intercambio de la información clínica,homologada y apegada a estándares, de manerainterinstitucional e intersectorial mediante TIC.
5.2.6 Expedir Guías de Intercambio para los Sistemas deInformación de Registro Electrónico para la Salud.
5.2.7 Instrumentar mecanismos innovadores de salud adistancia en múltiples plataformas, Telesalud y Telemedicina.
5.2.8 Fortalecer los mecanismos de difusión de informaciónen salud alineados a la estrategia de datos abiertos.
5.2.9 Promover reformas al marco normativo en materia desalud que estén relacionadas con la aplicación de TIC.
5.2.10 Establecer bases y/o convenios de colaboración ydiseñar disposiciones que

garanticen la prestación de losservicios digitales de salud.

Por ende, en esta estrategia se destaca, contribuir a la convergencia de los sistemas y a la portabilidad de coberturas en los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud, mediante la utilización de Tecnologías de la Información y Comunicación, y cuyas líneas de acción 5.2, 5.2.3 y 5.3.4, establecen: impulsar la convergencia de los sistemas y la portabilidad de coberturas en los servicios de salud **mediante la utilización de tecnologías de la información y comunicación, fomentar la adopción y uso de Sistemas de Información de Registro electrónico para la Salud**, en el Sistema Nacional de Salud.

En específico el punto **5.2.8** hace referencia a ***Fortalecer los mecanismos de difusión de informaciónen salud alineados a la estrategia de datos abiertos.***

Por otro lado,**en el Objetivo 6** del mismo instrumento hace mención a: "*Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal bajo la rectoría de la Secretaría de Salud*" estrategia 6.4 ***"Integrar un sistema universal de información en salud"*** y línea de acción 6.4.6 ***"Fortalecer los mecanismos de difusión de información en salud alineados a una estrategia de datos abiertos".***

E.Estas comisiones co-dictaminadoras estiman que la iniciativa de mérito es loable, ya que fortalece las estrategias que se hanimplementado en materia de Datos Abiertos, como lo es, la expedición del Decreto por el que se establece la regulación en materia de Datos Abiertos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2015, el cual tiene por objeto regular la forma mediante la cual, los datos de carácter público, generados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y por las empresas productivas del Estado, se pondrán a disposición de la población como datos abiertos, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución para cualquier fin, conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables.

F.Así mismo se hace referencia que en la *Guía de Implementación de la Política de Datos Abiertos*, se plasma quelos datos de carácter público que genera o administra el gobierno, son activos de los mexicanos que, previendo el debido cumplimiento en materia de protección de datos personales, deben poder ser utilizados por cualquier persona y para cualquier fin;

Los datos abiertos, son los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea, y pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos, por cualquier interesado; y que cuentan con las siguientes características mínimas:

- **Gratuitos:** Se obtendrán sin entregar a cambio contraprestación alguna;
- **No discriminatorios:** Serán accesibles sin restricciones de acceso para los usuarios;
- **De libre uso:** Citarán la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente;
- **Legibles por máquinas:** Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática;
- **Integrales:** Deberán contener, en la medida de lo posible, el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios;
- **Primarios:** Provendrán de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible;
- **Oportunos:** Serán actualizados periódicamente, conforme se generen, y,
- **Permanentes:** Se deberán conservar en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público, se mantendrán disponibles a través de

identificadores adecuados para tal efecto.

F.Sin embargo, para reforzar la propia propuesta, incumbencia del presente instrumento legislativo, es que **se consideraviable hacer adecuaciones,** adicionando un párrafo al artículo 108 y con ello anexar el tema de poner a disposición de la población en formato de datos abiertos, la información para la salud.

Para efectos de lo anterior, se propone la siguiente redacción:

Ley General de Salud Vigente	Iniciativa	Propuesta de las Comisiones
Artículo 106. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las autoridades de las comunidades indígenas cuando proceda, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, que generen y manejen la información a que se refiere el artículo 104 de esta ley, deberán suministrarla a la Secretaría de Salud, con la periodicidad y en los términos que ésta señale, para la elaboración de las estadísticas nacionales para la salud.	Artículo 106. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las autoridades de las comunidades indígenas cuando proceda, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, que generen y manejen la información **para la salud** deberán suministrarla a la Secretaría de Salud, con la periodicidad y en los términos que ésta señale **en la normatividad respectiva.** **La Secretaría de Salud, generará, recolectará, administrará y publicará en formatos de datos abiertos los datos y bases de datos del Sistema Nacional de Salud conforme a las características y criterios establecidos en la legislación aplicable.**	**106.- …** **(Sin modificaciones)**
Artículo 108.- La Secretaría de Salud orientará la capacitación, producción, procesamiento, sistematización y divulgación de la información para la salud, con sujeción a los criterios generales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a los cuales deberán ajustarse las dependencias y entidades del sector público y las personas físicas y morales de los sectores social y privado.		Artículo 108.- La Secretaría de Salud orientará la capacitación, producción, procesamiento, sistematización y divulgación de la información para la salud, con sujeción a los criterios generales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a los cuales deberán ajustarse las dependencias y entidades del sector público y las personas físicas y morales de los sectores social y privado. **Asimismo, la Secretaría de**

		Salud, pondrá a disposición de la población en general, en formato de datos abiertos, la información para la salud que administre, sujetándose para ello a las disposiciones jurídicas aplicables.

G.En este tenor de ideas es importante difundir la información en salud bajo este esquema, por ello con base en lo anteriormente señalado, las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, estiman que la materia de la Iniciativa en comento es de trascendencia, por lo que con fundamento en las atribuciones que les otorgan los artículos 85, 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los 113, 117, 135, 150, 177, 178, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República, someten a consideración de esta Honorable Soberanía el siguiente Proyecto de Decreto de la Minuta en comento, con modificaciones:

PROYECTO DE DECRETO

Único: Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 106 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 108, de la Ley General de Salud.

Artículo 106. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y las autoridades de las comunidades indígenas cuando proceda, así como las personas físicas y morales de los sectores social y privado, que generen y manejen la información **para la salud,** deberán suministrarla a la Secretaría de Salud, con la periodicidad y en los términos que ésta señale,**en la normatividad respectiva.**

La Secretaría de Salud, generará, recolectará, administrará y publicará en formatos de datos abiertos los datos y bases de datos del Sistema Nacional de Salud conforme a las características y criterios establecidos en la legislación aplicable.

Artículo 108.- La Secretaría de Salud orientará la capacitación, producción, procesamiento, sistematización y divulgación de la información para la salud, con sujeción a los criterios generales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a los cuales deberán ajustarse las dependencias y entidades del sector público y las personas físicas y morales de los sectores social y privado.

Asimismo, la Secretaría de Salud, pondrá a disposición de la población en general, en formato de datos abiertos, la información para la salud que administre, sujetándose para ello a las disposiciones jurídicas aplicables.

TRANSITORIO

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

De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que el Honorable Congreso de la Unión declara el último miércoles del mes de mayo de cada año como el "Día Nacional de la Esclerosis Múltiple".

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, les fue turnado para su estudio y dictamen la Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se declara el último miércoles del mes de mayo de cada año como el "Día Nacional de la Esclerosis Múltiple".

Una vez recibida por las Comisiones Dictaminadoras, sus integrantes entraron a su estudio con la responsabilidad de considerar lo más detalladamente posible su contenido y analizar los fundamentos esenciales en que se apoya, para proceder a emitir dictamen conforme a las facultades que les confieren los artículos 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, numeral 2; 117, numeral 1; 135, fracción I; 136; 137, numeral 2; 182, 186, 188, 190, 191, 212 y demás relativos del Reglamento del Senado, que ha sido formulado al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el capítulo de **"ANTECEDENTES"**, se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para el Dictamen de la Iniciativa y de los trabajos previos de las Comisiones Dictaminadoras.

II. En el capítulo correspondiente a **"CONTENIDO DE LA INICIATIVA"**, se sintetiza el alcance de las proposiciones de mérito.

III. En el capítulo de "**CONSIDERACIONES"**, las Comisiones expresan los argumentos de valoración de la Iniciativa y de los motivos que sustentan la resolución de estas Dictaminadoras.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 3 de Junio de 2015, las Senadoras Hilda Esthela Flores Escalera, Diva HadamiraGastélum Bajo, Juana Leticia Herrera Ale, María Cristina Díaz Salazar, Itzel Sarahí Ríos de la Mora, Lilia Guadalupe Merodio Reza, Anabel Acosta Islas, Mayela Quiroga Tamez, Roberto Armando Albores Gleason,integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional,y la Senadora María Elena Barrera Tapia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentaron Iniciativa conproyecto de decreto por el que se declara el último miércoles del mes de Mayo de cada año como el "Día Nacional de la Esclerosis Múltiple".

En la misma fecha, la Mesa Directiva del Senado de la República, dispuso que se turnara a la Comisión de Salud y de Estudios Legislativos.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa propone declarar el último miércoles del mes de mayo de cada año como el "Día Nacional de la Esclerosis Múltiple".

III. CONSIDERACIONES

A.Las Comisiones Unidas dictaminadoras de Salud y de Estudios Legislativos, hacen referencia al derecho a la protección de la salud que poseen todos los mexicanos acorde con el párrafo cuarto del artículo 4° de nuestro máximo ordenamiento legal, el cual a su vez faculta, a través de la fracción XVI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a emitir leyes sobre salubridad general en la República, por lo que el ámbito de competencia de esta Soberanía se encuentra previamente establecido y reconocido para tratar el tema de salud en México.

B. La esclerosis múltiple, es considerada una enfermedad autoinmune, crónica, e inflamatoria del sistema nervioso central, se presenta en individuos genéticamente susceptibles e involucra a factores inmunológicos como anticuerpos, complementos y mediadores de la respuesta inmune que tenemos por nacimiento.

Dicha enfermedad es considerada desmielinizante inflamatoria idiopática, porque comienza por atacar la vaina de mielina que envuelve al nervio, encargado de transmitir las sensaciones al cerebro y a la médula espinal y constituye una de las causas más frecuentes de discapacidad neurológica en adultos jóvenes, es decir entre la segunda y tercera década de su vida. Una de las consecuencias de dicha enfermedad, es que desde su aparición hasta los 15 años después de padecerla, el paciente pierde paulatinamente motricidad hasta que se vuelve incapaz de caminar.

C. Algunos de los síntomas que se presentan aparecen con frecuencia o de forma moderada, por ejemplo: el cansancio, hormigueo, trastornos en la sensibilidad, alteraciones del equilibrio, temblor involuntario, rigidez, espasticidad, debilidad en las extremidades, alteraciones en la vista o en el funcionamiento de la vejiga o intestinos, además de cambios que se presentan en la salud mental. Y cabe mencionar que aún se desconocen las causas que originan este padecimiento que aparece de forma abrupta.

Así mismo de acuerdo con la Federación Internacional de Esclerosis Múltiple, este padecimiento es progresivo y aún no existe cura, sin embargo, puede ser tratado exitosamente, si se detecta a tiempo. Actualmente alrededor de 2.3 millones de personas viven con esclerosis múltiple en el mundo, aunque es muy probable que cientos de miles más sigan sin diagnosticar.

D.Esta enfermedad crónica afecta a alrededor de 14 mil mexicanos, por lo que es una de las diez causas de consulta neurológica más frecuente, constituyendo la causa no traumática más frecuente de invalidez en el adulto joven y tiene una frecuencia máxima de diagnóstico entre los 20 y 40 años, siendo dos veces más frecuente en el sexo femenino.

Así mismo existen diferentes tipos de esclerosis, por lo que los tratamientos pueden variar y abarcar moduladores inmunitarios, esteroides, medicamentos colinérgicos, antidepresivos, medicamentos para reducir los espasmos musculares y medicamentos para disminuir la fatiga, la administración adecuada de los medicamentos permiten aminorar los síntomas y retardar la progresividad de la enfermedad.

F.De acuerdo con el Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía, la Esclerosis Múltiple no es fácil de detectar o diagnosticar, ya sea porque los síntomas tempranos pueden ser inespecíficos, porque otras enfermedades del Sistema Nervioso Central tienen algunos síntomas similares o porque aún no se cuenta con una prueba neurológica o de laboratorio definitiva que pueda confirmar o descartar dicha enfermedad. Sin embargo, se trabaja con investigación para clarificar el diagnóstico. El estudio indispensable para confirmar el diagnóstico es la resonancia magnética.

G. Hay que destacar que la esclerosis modifica la forma de vida de las personas ya que lamentablemente es

una enfermedad que requiere una fuerte cantidad de dinero para iniciar los estudios necesarios para su diagnóstico y posteriormente seguir con el tratamiento.

Derivado de ello podemos decir que los costos y cuidados, conllevan también el deterioro emocional tanto del paciente como de sus familiares. No obstante, si se logra detectar a tiempo, las condiciones de vida del paciente pueden ser mejores.

H. Hay que señalar que en el año 2009 se lanzó por iniciativa de las Organizaciones de la Sociedad Civil a nivel internacional, el Día Mundial de la Esclerosis Múltiple, a partir de campañas de concientización sobre las características de la enfermedad y cómo incide en la vida de las personas que la padecen.

La Conmemoración de este Día se traduce en que la comunidad internacional de Esclerosis Múltiple compartan experiencias y se realicen campañas con y para todos aquellos afectados por la misma, centrándose en temas torales como: empleo, jóvenes que la padecen, accesibilidad, y las diferentes facetes de la enfermedad, entre otras.

El Día Mundial de la Esclerosis Múltiple es la única campaña de concientización de la misma a nivel global. La aceptación de la Conmemoración de este día ha sido tal que en 2013 se llevaron a cabo actividades en más de 68 países de todo el mundo, alcanzando a más de 300,000 personas.

I. Por lo anterior es de gran importancia que en nuestro país se declare el Día Nacional de la Esclerosis Múltiple, con la finalidad de poner el tema en la Agenda Nacional y sensibilizar a la sociedad, despertar la consciencia en la sociedad mexicana sobre esta enfermedady realizar todas aquellas acciones necesarias para hacer frente, de manera integral, a la Esclerosis Múltiple.

Es por lo anteriormente vertido, que las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, consideran la propuesta viable, es por ello que con las atribuciones que les otorgan los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 188 Y 212 del Reglamento del Senado, someten a consideración de esta H. Soberanía el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

Artículo Único.- El Honorable Congreso de la Unión declara el último miércoles del mes de mayo de cada año como el “Día Nacional de la Esclerosis Múltiple”.

Transitorio

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

De las Comisiones Unidas de Turismo y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II al artículo 63 de la Ley General de Turismo.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Turismo y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, les fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 63 de la Ley General de Turismo.

Estas Comisiones Unidas que suscriben, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de los artículos 85, 86, 94 y 103 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, 117, 135, 162, 176, 177, 178, 182, 187, 188, 190, 192, 193 y 194 del Reglamento del Senado de la República, se abocaron al estudio y análisis de la Iniciativa antes señalada, y conforme a las deliberaciones y al análisis que de la misma realizaron sus integrantes reunidos en pleno, presentan a la consideración de esta soberanía el presente Dictamen, al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el capítulo de "ANTECEDENTES" se da constancia del trámite del proceso legislativo y de la recepción del turno para la elaboración del dictamen de la iniciativa referida.

II. En el capítulo correspondiente a "CONTENIDO DE LA INICIATIVA" se sintetiza el alcance de la propuesta de reforma bajo estudio.

III. En el capítulo de "CONSIDERACIONES" las Comisiones Unidas expresan los argumentos de valoración de la propuesta y de los motivos que sustentan su resolución.

ANTECEDENTES

I. El 24 de marzo de 2015, las Senadoras Diva Hadamira Gastélum Bajo, Cristina Díaz Salazar, Hilda Esthela Flores Escalera, Juana Leticia Herrera Ale, Itzel Sarahí Ríos de la Mora, Lilia Guadalupe Merodio Reza y Mayela María de Lourdes Quiroga Tamez, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentaron Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 63 de la Ley General de Turismo, misma que fue suscrita por la Senadora Lorena Cuéllar Cisneros y el Senador Francisco Salvador López Brito.

II. En esa misma fecha la Mesa Directiva del Senado de la República turnó dicha Iniciativa a las Comisiones Unidas de Turismo y Estudios Legislativos, Segunda para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

III. Una vez remitida la Iniciativa a estas Comisiones, se procedió a su estudio, análisis y la elaboración del dictamen correspondiente.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La Iniciativa en estudio propone reformar la fracción II del artículo 63 de la Ley General de Turismo a fin de que la profesionalización de los prestadores de servicios turísticos se oriente a las características de las líneas de producto y la demanda, la certificación en competencias laborales y fortalecimiento de la especialización del capital humano.

Lo anterior se debe a que la profesionalización de los recursos humanos es clave para fortalecer las ventajas competitivas del sector.

Señalan los promoventes que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define la competitividad de los destinos turísticos mexicanos, enmarcada por una serie de elementos que requieren desarrollarse de manera armónica para contribuir a posicionarlos en el ámbito internacional como destinos de clase mundial, confiables, atractivos y sustentables, siendo los factores que sustentan la medición de la competitividad los siguientes:

Productividad: Uso de los recursos turísticos de manera ordenada y eficiente que genera mayor valor agregado, riqueza y bienestar.

Innovación: Posibilidad para desempeñar actividades y funciones de forma creativa y que le permite a un

destino ser más eficiente y rentable además de garantizar la mejora continua de la experiencia del visitante.
Diversificación: Capacidad para entregar nuevos productos tanto a consumidores actuales como a los potenciales.
Especialización: Habilidad para entregar experiencias únicas a segmentos de mercado específicos y viajeros independientes.
Profesionalización: Planificación, gestión, seguimiento y control de los recursos humanos alineados con los objetivos estratégicos del sector.
Sustentabilidad: Considerar plenamente las repercusiones actuales y futuras, económicas, sociales y medioambientales para satisfacer las necesidades de los visitantes, de la industria, del entorno y de las comunidades anfitrionas.
La presente iniciativa se orienta al eje de la profesionalización de los prestadores de servicios turísticos, ya que ellos son quienes brindan la atención, profesionalismo y calidez al turista, siendo desde su espacio generadores de iniciativas y propuestas creativas para el desarrollo de experiencias únicas, otorgando servicios y productos especializados que garanticen la satisfacción del turista.
Refieren los promoventes que actualmente los prestadores de servicios turísticos se encuentran diversificados, desde las grandes empresas que engloban a los tour operadores, líneas terrestres de transporte, líneas áreas, cadenas hoteleras, parques de diversiones, desarrolladores y agencias donde principalmente predomina la cultura empresarial y es la que dicta lineamientos en varios factores los cuales incluyen la capacitación y trazos de acción en el manejo de su producto turístico. Así como las MIPYMES turísticas que cuentan con una carente capacidad de organización y cultura empresarial orillando a nulos incentivos a la capitación y especialización en los temas de profesionalización dentro del sector.
Ante esta realidad señalan que es necesario que en todos los niveles del sector se brinde capacitación y profesionalización que logre potencializar los esfuerzos orientados al desarrollo turístico en México.
Por lo anterior, la iniciativa propone que la Ley General de Turismo contemple los lineamientos a seguir dentro de la Profesionalización de los prestadores de servicios turísticos que ya están plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y dentro del Programa Sectorial de Turismo.

CONSIDERACIONES

Los integrantes de estas Comisiones Unidas reconocen que el turismo es pieza clave para el desarrollo de México, es un sector que ofrece un amplio espectro de opciones para contribuir en la lucha contra la pobreza en México.

La diversificación del sector turismo permite que éste sea fuente importante para el desarrollo y el empleo de aquellas personas que tienen acceso limitado al mercado laboral, tales como las mujeres, los jóvenes, las poblaciones rurales e indígenas.

El turismo es uno de los sectores que, pese a las crisis económicas, continúa teniendo un crecimiento sostenido, de acuerdo con la Organización Mundial del Turismo (OMT) hacia 2030 las llegadas de turistas internacionales alcanzarán los 1.800 millones. El Sr. Taleb Rifai Secretario General de la OMT, ha señalado que “este crecimiento ofrece inmensas posibilidades, ya que pueden ser también años de liderazgo en los que el turismo desbroce el camino del crecimiento económico, el progreso social y la sostenibilidad ambiental”[1].

Las previsiones de la OMT señalan que las llegadas internacionales de los destinos en economías emergentes podrían seguir creciendo a un ritmo que duplicaría al de aquellos que se encuentran en economías avanzadas (+4.4% al año frente al 2.2%).

---

[1] Véase Organización Mundial del Turismo, comunicado de prensa “Los turistas internacionales llegarán a 1.800 millones en 2030”, consultado el 12 de agosto de 2015 en http://media.unwto.org/es/press-release/2011-10-11/los-turistas-internacionales-llegaran-1800-millones-en-2030

Es de destacar que en 2013 el turismo tuvo avances sobresalientes en nuestro país. El Banco de México y la SECTUR reportaron en el documento: Resultados de la actividad turística. Enero-diciembre 2013[2], que el número de turistas internacionales alcanzó su nuevo máximo histórico, con 23.7 millones de turistas; el ingreso de divisas también registro un máximo histórico con 13.8 mil millones de dólares; por su parte, la balanza turística presentó un saldo positivo de 4,765.7 millones de dólares; y, el número de visitantes internacionales aumentó 1.4% con respecto a 2012, alcanzando los 77.8 millones de visitantes.

México como país es el primer receptor de estadounidenses que viajan hacia otros destinos del mundo con el 15.45% del mercado. Por regiones lo supera Europa con el 29.85% y El Caribe con el 16.66%, sin embargo, es quien más incremento tuvo en el periodo de enero a noviembre de 2013 con respecto al mismo periodo en 2012.

Es relevante mencionar que en la llegada de turistas a cuartos de hotel, el 78% fueron turistas nacionales y el 22% internacionales, y que de los 77.8 millones de visitantes internacionales que México tuvo en 2013, solo 23.7 millones pernoctaron en México y 54 millones fueron excursionistas sin pernocta.

Bajo este contexto, estas Comisiones Unidas reconocen la importancia de diversificar el turismo y fortalecer todas aquellas prácticas que favorezcan las ventajas competitivas que posicionen a nuestro país como un destino de clase mundial, incluyendo dentro de ellas la profesionalización de los prestadores de servicios turísticos.

La iniciativa en estudio correctamente señala que la actividad turística tiene una acción intensa en capital humano. Los prestadores de servicios turísticos son pieza clave en la cadena productiva del sector, son los encargados de brindar atención, profesionalismo y calidez al turista, son generadores de experiencias únicas, de iniciativas y productos especializados que buscan garantizar la satisfacción del turista y la calidad del servicio, misma que generará un criterio positivo o negativo al destino.

El Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 reconoce que los destinos del país requieren ser más competitivos, siendo la innovación, la calidad y la productividad elementos claves para ello.

Bajo este contexto el Objetivo 2 del mencionado programa sectorial denominado “Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística” pretende entender que el turismo mexicano no está aislado y que participa con el resto del mundo en un mercado cada vez más competido por lo que se hace necesario promover un turismo sustentable y de calidad que ofrezca productos y servicios innovadores, con mayor valor agregado y con una adecuada articulación de la cadena de valor. Con calidad, innovación y productividad se generarán las condiciones para que los visitantes tengan una experiencia única, que fortalezca la competitividad del turismo mexicano en el mundo y que haga que la industria turística se desarrolle, que multiplique su potencial y que sus beneficios alcancen a más mexicanos.

Bajo esta concepción, en materia de calidad, encontramos dos estrategias. La Estrategia 2.3 “Promover altos estándares de calidad en los servicios turísticos”, misma que contiene las siguientes líneas de acción:

2.3.1 Generar un esquema integral de estandarización y certificación que incentive la calidad en la prestación de los servicios turísticos.

2.3.2 Desarrollar el Sistema Nacional de Certificación que fomente de manera transversal y concurrente la certificación en los destinos y servicios turísticos.

2.3.3 Instrumentar un programa de verificación del cumplimiento a la normatividad aplicable.

2.3.4 Evaluar los efectos de los instrumentos de certificación para mejorar la oferta de bienes y servicios turísticos.

Por su parte, la Estrategia 2.4 “Impulsar la profesionalización de los prestadores de servicios turísticos”,

[2] SECTUR. Resultados de la actividad turística. Enero-diciembre 2013, consultado el 11 de agosto de 2015 en http://consulmex.sre.gob.mx/montreal/images/Consulado/Comunicado/rat2013_18feb14.pdf

establece las siguientes líneas de acción:

2.4.1 Promover la profesionalización de prestadores de servicios turísticos, orientados a las características de las líneas de producto y la demanda.

2.4.2 Impulsar la capacitación de los prestadores de servicios y promover la certificación en competencias laborales.

2.4.3 Impulsar la generación de observatorios turísticos y el Sistema Nacional de Capacitación Turística para la detección de las necesidades del sector.

2.4.4 Fortalecer la especialización del capital humano en el sector y promover la formalización del empleo turístico.

2.4.5 Sistematizar la información de los prestadores de servicios, mediante un Registro Nacional de Turismo (RNT) orientado al fomento y la calidad.

De lo anterior se puede apreciar que la política turística nacional reconoce la importancia de la profesionalización de los prestadores de servicios turísticos y la encamina a fortalecer la competitividad del sector.

Estas Comisiones Dictaminadoras consideran que México tiene todo lo necesario para convertirse en una potencia turística a nivel global y que a fin de contribuir a fomentar la competitividad de los destinos turísticos mexicanos se deben de impulsar toda una serie de elementos que deben desarrollarse de manera armónica, incluyendo dentro de ellos, la profesionalización, la que de acuerdo con el Programa Sectorial de Turismo se entiende como la planificación, gestión, seguimiento y control de los recursos humanos alineados con los objetivos estratégicos del sector.

El alinear la profesionalización de los prestadores de servicios turísticos con los objetivos estratégicos del sector contribuirá a complementar una oferta de calidad en cada destino de México, para que se continúe ofreciendo a sus visitantes experiencias únicas que lleven a nuestros visitantes a regresar y a recomendar a México; además de que a través del ello se logrará reforzar y potencializar todos los esfuerzos encaminados a las líneas y metas nacionales.

Por ello, estas Comisiones Dictaminadoras consideran oportuno reformar la fracción II del artículo 63 para establecer que corresponde a la Secretaría de Turismo promover la competitividad de la actividad turística, y en coordinación con las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, fomentar: la profesionalización de quienes laboran en empresas turísticas orientadas a las características de las líneas de producto y la demanda, la certificación en competencias laborales y fortalecimiento de la especialización del capital humano.

Por todas las consideraciones antes vertidas, los Senadores integrantes de las Comisiones Unidas de Turismo y Estudios Legislativos, Segunda que suscriben el presente dictamen, someten a consideración del Pleno del Senado de la República, el siguiente:

DECRETO

QUE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY GENERAL DE TURISMO

Artículo Único. Se **reforma** la fracción II al artículo 63 de la Ley General de Turismo, para quedar como sigue:

Artículo 63. …

I. …

II. La profesionalización de quienes laboran en empresas turísticas o prestan servicios en la actividad: **orientados a las características de las líneas de producto y la demanda, la certificación en competencias laborales y fortalecimiento de la especialización del capital humano;**

III. a VI. …

TRANSITORIO

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

Dado en el Senado de la República, a los 13 días del mes de octubre de 2015.

De las Comisiones Unidas de Vivienda y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 81 de la Ley de Vivienda.

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Vivienda y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, fue turnado para su estudio y dictamen la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 81 de la Ley de Vivienda.

Una vez recibida la misma por las Comisiones Unidas sus integrantes se dedicaron a su estudio con la responsabilidad de considerar lo más detalladamente posible su contenido y analizar los fundamentos esenciales en que se apoya, para emitir el dictamen correspondiente conforme a las facultades que les confieren el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos85, párrafo 2, inciso a), 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 113, numeral 2; 117, 135, 177 numeral 1, 178 numerales 2 y 3, 182, 186, 187, 188, 190 y 191 numeral 1, del Reglamento del Senado de la República, al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el capítulo de **"ANTECEDENTES"** se da constancia del trámite del proceso legislativo y de la recepción del turno para la elaboración del dictamen de la iniciativa referida.
II. En el capítulo correspondiente a **"CONTENIDO DE LA INICIATIVA"** se sintetiza el alcance de la propuesta que se estudió.
III. En el capítulo de **"CONSIDERACIONES"** las Comisiones Unidas expresan los argumentos de valoración de la propuesta y los motivos que sustentan sus decisiones; y
IV. Finalmente, en la sección relativa al **TEXTO NORMATIVO** y régimen transitorio, se plantea el Decreto por el que se reforma la disposición de la Ley de Vivienda en materia de la utilización de insumos básicos que aseguren la calidad y sustentabilidad de la vivienda.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 03 de junio de 2015, las SenadorasHilda Esthela Flores Escalera, Juana Leticia Herrera Ale, María Cristina Días Salazar, Itzel Sarahí Ríos de la Mora, Lilia Guadalupe Merodio Reza, Diva HadamiraGastélum Bajo, Anabel Acosta Islas, Mayela Quiroga Tamez, y el Senador Braulio Fernández Aguirre integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y María Elena Barrera Tapia, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, presentaron la Iniciativa con Proyecto de Decreto, mediante el cual se reforma elartículo 81 de la Ley de Vivienda.

2. En esta misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores turnó la iniciativa a las Comisiones Unidas de Vivienda y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y dictamen correspondientes.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa señala como antecedente la catástrofe del pasado 25 de mayo en Cuidada Acuña, donde se presentó un tornado de 6 segundos de duración. Este fenómeno hidro-meteorológico causó la lamentable

pérdida de 14 personas y 229 heridos y dentro de los daños materiales ocasionados 247 casas se declararon en pérdida total.
Afirma que las autoridades hicieron un recorrido por la zona del desastre, y comprobaron que la resistencia de los materiales de las casas fue insuficiente para contener los efectos del tornado, por la deficiente calidad de los mismos.

Agrega que el Plan Nacional de Desarrollo ha cumplido sus avances en materia de vivienda e infraestructura social básica en los últimos 20 años, sin embrago; no han sido uniformes en todas las regiones y localidades del país.

Se estima que en los próximos 20 años se demandarán 10.8 millones de viviendas debido a la creación de nuevos hogares. Ésta demanda debe ser satisfecha y debe garantizar que sean construidas con los mejores materiales a fin de que se cumpla con el derecho a una vivienda digna y segura para sus moradores.

Retoma que en el Censo Nacional de Población y Vivienda en 2010 se reveló que de las viviendas en México, el 86.3% cuenta con material durable en paredes, el 71.6% material durable en techo y el 93.8% en pisos. Sin embargo, "material durable" no quiere decir que garantiza la mayor calidad para su construcción.

Destaca los artículos 71 y 72 de la Ley de Vivienda los cuales establecen que se debe garantizar la seguridad estructural y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad, eficiencia energética y prevención de desastres, utilizando preferentemente bienes y servicios normalizados, así como eficientes y ambientalmente amigables, sin embargo estos no deben dejar de lado la calidad y resistencia en atención a la seguridad de los habitantes.

Derivado del artículo 81 de la Ley de Vivienda, resalta la obligación del Gobierno Federal de "fomentar" que los insumos básicos utilizados para construcción de vivienda, cumplan con las normas oficiales mexicanas y las normas mexicanas expedidas por la autoridad competente.

Finalmente enfatiza que si bien el cuerpo normativo en conjunto permite ver que el espíritu del legislador es que la vivienda esté adaptada al entorno y construida sustentablemente, resulta pertinente establecer en el articulado que sea responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, en sus respectivas competencias que se garantice la utilización de materiales de calidad adecuada en la construcción de vivienda a fin de evitar una nueva tragedia, cualquiera que sea la causa.

El Proyecto de Decreto que se acompaña a la iniciativa, es del tenor literal siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo81 de la Ley de Vivienda, para quedar como sigue:
Artículo 81- Las autoridades de los tres órdenes de gobierno en sus respectivas competencias, garantizarán la utilización de insumos básicos para la construcción de vivienda, **los cuales deberán ser de calidad óptima** y cumplir con las normas oficiales mexicanas y normas mexicanas.

TRANSITORIO

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

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. Las Comisiones dictaminadoras hacen referencia al derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa como una prerrogativa constitucional contenida en el artículo 4° de la carta magna, cuya instrumentación y apoyos para poder alcanzar el pleno ejercicio del referido derecho se establecen en la Ley

de Vivienda.

SEGUNDA. EstasComisiones Unidas coinciden con las argumentaciones y el objetivo de la Iniciativa que se dictamina, consistente enreformar el artículo 81de la Ley de Vivienda, para incorporar el uso de materiales para la construcción de la vivienda siendo éstos de óptima calidad, cumpliendo con las normas oficiales mexicanas y las normas mexicanas, para garantizar a la población la seguridad resistencia y calidad ante cualquier eventualidad.

Los materiales básicos para la construcción de la vivienda son determinantes para que se pueda considerar a dicho inmueble como digno, decoroso y adecuado para sus habitantes.

TERCERA. Los integrantes de las Comisiones de Vivienda y de Estudios Legislativos, Segunda, coinciden ampliamente con las motivaciones y los propósitos fundamentales de la Iniciativa que se dictamina, pero es necesario advertir la naturaleza de la Ley de Vivienda en orden a comprender la esfera jurídica sobre la cual tiene fuerza imperativa y los alcances que puede abarcar.

En el orden jurídico nacional podemos distinguir cuatro órdenes jurídicos: el federal, el estatal o local, el del Distrito Federal y un orden jurídico superior de carácter nacional que se integra por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes generales.

Las Leyes Generales son aquellas facultadas por la Constitución para incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales, esto es gracias al mandato constitucional del poder revisor que renuncia expresamente a su potestad para distribuir atribuciones obligando al Congreso General a dictar las leyes específicas sobre las materias que han sido establecidas como concurrentes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce expresamente la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes que distribuyan competencias válidamente en materia de vivienda.

En este orden de ideas la Ley de Vivienda no puede mandatar a los tres órdenes de gobierno bajo el esquema de concurrencia de facultades, pues no cuenta con el mandato constitucional para establecer dichas atribuciones.

Es por todo lo anterior que se considera inviable obligar a los tres órdenes de gobierno por medio de la Ley de Vivienda, ya que se invadirían facultades estatales y municipales.

Consecuentemente se estima necesario que se prevea en la Ley específica los instrumentos necesarios para que el gobierno Federal fomente en los tres órdenes de gobierno que en la construcción de vivienda en el país se utilicen materiales que cumplan con lo establecido en las normas oficiales mexicanas y las normas mexicanas, que aseguren la calidad y sustentabilidad de la vivienda.

CUARTA. Estas Comisiones dictaminadoras, coinciden ampliamente en las razones que fundamentan esta iniciativa y consideran pertinente que el Gobierno Federal fomente en los demás órdenes de gobierno el uso de insumos básicos de para la construcción en atención a las normas oficiales que aseguren la calidad y sustentabilidad de la vivienda.

En tal virtud, y por razones de técnica legislativa, las Comisiones que dictaminan consideran pertinente realizar modificaciones al Proyecto de Decreto propuesto, cuyos cambios pueden advertirse en el cuadro comparativo siguiente:

Proyecto de Decreto de la Iniciativa:	Proyecto de Decreto propuesto por las Comisiones Dictaminadoras:
ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 81 de la Ley de Vivienda, para quedar como sigue: **Artículo 81.-Las autoridades de los tres órdenes de gobierno en sus respectivas competencias garantizarán** la utilización de insumos básicos para la construcción de vivienda, **los cuales deberán ser de calidad óptima** y cumplan con las normas	**ARTÍCULO ÚNICO.** Se reforma el artículo 81 de la Ley de Vivienda, para quedar como sigue: **Artículo 81.-**El Gobierno Federal fomentará **en los tres órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias** la utilización de insumos básicos para la construcción de vivienda, que cumplan con las normas oficiales mexicanas y las

oficiales mexicanas y las normas mexicanas. **TRANSITORIO** **PRIMERO**. Este decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.	normas mexicanas**, para que los mismos aseguren la calidad y sustentabilidad de la vivienda.** **TRANSITORIO** **ÚNICO**. Este decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

IV. TEXTO NORMATIVO

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 81 DE LA LEY DE VIVIENDA

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 81 de la Ley de Vivienda, para quedar como sigue:
Artículo 81.-El Gobierno Federal fomentará **en los tres órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias** la utilización de insumos básicos para la construcción de vivienda, que cumplan con las normas oficiales mexicanas y las normas mexicanas**, para que los mismos aseguren la calidad y sustentabilidad de la vivienda.**

TRANSITORIO

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

Dado en la Sala de Comisiones del Senado de la República el día 18del mes de noviembre de dos mil quince.

COMISIÓN DE VIVIENDA

De las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial; de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Noviembre, 2015

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Segunda;les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente de la Iniciativa con proyecto de Decretopor el que **se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles, del Código de Comercio, y del Código Fiscal de la Federación**, suscrita por diversos Senadores de la Repúblicaintegrantes a la LXIII Legislatura.

Los Ciudadanos Senadores integrantes de estas Comisiones Unidas realizaron diversos trabajos a efecto de revisar el contenido de la iniciativa, con el objeto de expresar sus observaciones y comentarios a la misma e integrar el presente dictamen.

Estas Comisiones Unidas, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85 numeral 2, inciso a), 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 113, numeral 2, 117, 182, y 190 del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración de la Asamblea el presente dictamen, con base en la siguiente:

I. Metodología de Trabajo

Las Comisiones Dictaminadoras realizaron el análisis de esta iniciativa conforme al procedimiento que a continuación se describe:

En el capítulo de "Antecedentes" se describe el trámite que da inicio al proceso legislativo, a partir de la fecha en que fue presentada esta iniciativa ante el pleno de la Cámara de Senadores.

En el capítulo de “Contenido de la Iniciativa” se hace una descripción de la iniciativa presentada por los legisladores promoventes.

En el capítulo de "Consideraciones" los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras realizan una valoración del proyecto en base al contenido de diversos ordenamientos legales aplicables a la materia.

En el capítulo de “Modificaciones”los integrantes de las Comisiones Dictaminadorasrealizan cambios a la iniciativa presentada por los Senadores promoventescon el objeto de sustentar su viabilidad desde el punto de vista jurídico.

II. Antecedentes

El 09 de diciembre de 2014 fue turnada por la Mesa Directiva del Senado de la República a las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Segunda, la Iniciativa con proyecto de Decretopor el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley

General de Sociedades Mercantiles, del Código de Comercio, y del Código Fiscal de la Federación, suscrita por los Senadores de la República: Ernesto Javier Cordero Arroyo, Héctor Larios Córdova, Francisco López Brito, Marcela Torres Peimbert, y el entonces Senador de la República, Carlos Mendoza Davis, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; José Francisco YunesZorilla, Manuel Cavazos Lerma, Patricio Martínez García, Aarón Irízar López, Ismael Hernández Deras, Graciela Ortiz Domínguez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; Zoé Robledo Aburto y Armando Ríos Piterintegrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; y Juan Gerardo Flores Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en la LXIII Legislatura,para su análisis y dictamen correspondiente.

III.- Contenido de la Iniciativa

La iniciativa tiene por objeto:

a) Modificaciones a la Ley General de Sociedades Mercantiles.

-Se propone establecer que las **sociedades mercantiles de responsabilidad limitada de capital variablepodrán ser constituidas, disueltas o liquidadas, a través del *Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles***, sin necesidad de la intervención de un fedatario público.

Estas constituciones, disoluciones o liquidaciones, sólo se autorizarán cuando sean **solicitadas electrónicamente** completando y utilizando debidamente los formularios y formatos que proporcione el propio Sistema Electrónico de SociedadesMercantiles.

b) Modificaciones al Código de Comercio.

-Se propone establecer que, **la inscripción de los documentos físicos o electrónicos** generados por el Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles, **no causarán pago de derechos.**

c) Modificaciones al Código Fiscal de la Federación.

-Se propone establecer que, las **sociedades cuya constitución sea solicitada vía el Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles,** su **inscripción en el Registro Federal de Contribuyente, así como la obtención de su certificado de firma electrónica avanzada, serán solicitados y obtenidos por los socios a través del referido *Sistema Electrónico***.

Así plantea el siguiente:

"…DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, Y DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Artículo Primero. De la Lev General de Sociedades Mercantiles: se adiciona un segundo párrafo al artículo 5o, se adiciona el segundo párrafo del artículo 232, se adiciona la fracción VI, del artículo 242, y se reforman el CapítuloXIV y los artículos 260 al 264; para quedar como sigue:

Artículo 5o. Las sociedades se constituirán ante fedatario público y en la misma forma se harán constar sus modificaciones. El fedatario público no autorizará la escritura o póliza cuando los estatutos o sus modificaciones contravengan lo dispuesto por esta Ley.

Las sociedades mercantiles de responsabilidad limitada de capital variable además podrán ser constituidas, disueltas o liquidadas, a través del Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles previsto en esta ley, sin necesidad de la intervención de un fedatario público. Estas constituciones, disoluciones o liquidaciones, sólo se autorizarán cuando sean solicitadas electrónicamente completando y utilizando debidamente los formularios y formatos que proporcione elpropio Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles.

Artículo 232. En el caso de la fracción Idel artículo 229, la disolución de la sociedad se realizará por el solo transcurso del término establecido para su duración.

En los demás casos, comprobada por la sociedad la existencia de causas de disolución,se inscribirá ésta en el Registro Público de Comercio. Esta inscripción se solicitará a través del Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles tratándose de sociedades que se hubieren constituido por este Sistema.

Artículo 242. Salvo el acuerdo de los socios o las disposiciones del contrato social, los liquidadores tendrán las siguientes facultades:
…

VI.- Obtener del Registro Público de Comercio la cancelación de la inscripción del contrato social, una vez concluida la liquidación. Esta cancelación se obtendrá a través del Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles tratándose de sociedades que se hubieren constituido por este Sistema.

Capítulo XIV
DelSistema Electrónico de Sociedades Mercantiles

Artículo 260. El Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles, así como la operación de los programas informáticos que lo configuran, estará a cargo de la Secretaría de Economía.

Artículo 261. El procedimiento para la constitución de una sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, a través del Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles, será conforme a las bases siguientes:

I.- Los socios deberán ser personas físicas, inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, contar con el certificado de firma electrónica avanzada emitido por el Servicio de Administración Tributario, y con una dirección de correo electrónico.

II.- El procedimiento se realizará en el portal electrónico del Sistema Electrónico de SociedadesMercantiles, y constaráde las siguientesfases o etapas:

a) Solicitar y obtenerla reserva del nombre que utilizará la sociedad, y en su caso, daraviso sobre la inclusión de extranjeros como socios;

b) Completar los diversos campos de los formularios que proporcione el Sistema, con la información que en estos se requiera relativaa los socios y a la sociedad que se constituirá. Entre otra información deberá proporcionarse: los nombres y registro federal de causantes de lo socios; la denominación, el domicilio así como el monto e integración del capital de la sociedad; el objeto social o actividad preponderante, así como la duración y modalidades de administración de la sociedad.

c) A partir de la información anterior, el Sistema generará la propuesta de estatutos de la sociedad, la cual deberá ser revisada por los solicitantes, quienes podrán modificar el proyecto para corregir errores o para optar por cualquiera otra de las variables que el propio Sistema ofrece.

d) Una vez generada la primera versión de los estatutos, comenzará a correr un plazo de 60 días naturales, dentro del cual los estatutos en su versión inicial o en cualquiera de sus versiones modificadas posteriores, deberán ser suscritos por todos y cada uno de los socios utilizando para ello sufirma electrónicaavanzada. Silafirmadetodoslossociosregistradosnoselogra en ese plazo, dicho estatutos se tendrán por no suscritos y se cancelará elprocedimiento de constitución de sociedad, sin perjuicio de que los interesados puedan iniciarun nuevo procedimiento.

e) Una vez suscritos los estatutos de la sociedad por todos los socios, el Sistema procesará la constitución de la nueva empresa, y de manera simultánea su inscripción enel Registro de Comercio, en el Registro Federal de Contribuyentes, así como la obtención de lafirma electrónica avanzada correspondiente a la nueva sociedad.

f) La constitución autorizada de la sociedad, así como su debida inscripción en el Registro de Comercio yen el Registro Federal de Contribuyentes, ysu certificado de firma electrónica avanzada, le serán notificadas al peticionario por vía electrónica enformato digital.

III.- La Secretaría de Economía dispondrá y gestionará lo necesario para que el procedimiento de constitución de una sociedad de responsabilidad limitada de capital variable,seafactible completarloen unsolo día ysin costo.

Artículo 262. Para la disolución o liquidación de lassociedades que hubieren sido constituidas a través del Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles, deberán completarse los formularios que para tal efecto se incluyan en el portal electrónico delpropio Sistema.

Cuando una sociedad constituida a través del Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles, vaya a ser transformada en una sociedad anónima o de otro tipo, deberán completarse los formularios que proporcione el portal electrónico del propio Sistema para dar de baja en éste a dicha sociedad, y posteriormente deberá acudirse antefedatario público paraconstituir la diversafigurasocietaria.

Artículo 263. Para quelosprocedimientos de constitución, disolución o liquidación de sociedades que le corresponden, sean debidamente completados por el SistemaElectrónico de Sociedades Mercantiles, éste estaráfacultado para recibir del usuario y tramitar:

a) Ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, la solicitud de reserva del nombre que utilizará la sociedad para individualizarla y distinguirla de otras, y en su caso el aviso de inclusión de la cláusula de admisión de socios extranjeros;

b) Ante el Registro de Comercio, la solicitud de inscripción de los actos de constitución, disolución o liquidación de sociedades mercantiles que genere; y

c) Ante el Registro Federal de Contribuyentes, la solicitud de inscripción o baja de las sociedades mercantiles que genere, así como la solicitud para que estas personas morales obtengan su respectivo certificado de firma electrónica avanzada.

Artículo 264. La Secretaría de Economía emitirá ypublicará en el Diario Oficial de la Federación, el reglamento y los lineamientos necesarios para elfácil acceso y adecuadofuncionamiento delSistema Electrónico de Sociedades Mercantiles.

Artículo Segundo. Del Código de Comercio: se reforma la fracción VIII del artículo 21, se adiciona la fracción lll del artículo 21 bis, y se adiciona la fracción IV y la actual se reforma para que pase a ser la fracción V del artículo 25; para quedar como sigue:

Artículo 21. Existirá unfolio electrónico porcada comerciante o sociedad, en el que se anotarán:

VIII. Los documentosfísicos o electrónicos generados por el Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles previsto en la LeyGeneral de Sociedades Mercantiles.

Artículo 21 bis. El procedimiento para la inscripción de actos mercantiles en el Registro Público de Comercio se sujetará a las bases siguientes:

…

III. Tratándose de los documentosfísicos o electrónicos generados por el Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles previsto en la Ley General de Sociedades Mercantiles, la inscripción de éstos no causará pago de derechos.

Artículo 25. Los actos que conforme a este Código u otras leyes deban inscribirse en el Registro Público de Comercio deberán constar en:

…

IV.- Documento físico o electrónico generado por el Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles previsto en la LeyGeneral de Sociedades Mercantiles.

V.- Los demásdocumentos que deconformidad con otras leyesasílo prevean.

Artículo Tercero. Del Código Fiscal de la Federación**:** seadiciona un noveno párrafo al artículo 27, yse recorren los posteriores; para quedarcomo sigue:

Artículo 27....

…

Tratándose de las sociedades cuya constitución sea solicitada vía el Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles previsto en la Ley General de Sociedades Mercantiles, su inscripción en el Registro Federal de Contribuyente, así como la obtención de su certificado de firma electrónica avanzada, serán solicitados y obtenidos por los socios a través del referido Sistema Electrónico de manera simultánea a la constitución de la persona moral. Cuando estas sociedades sean disueltas o liquidadas, el respectivo aviso de liquidación o cancelación que debe darse al Registro Federal de Contribuyente también será tramitado a través del Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles.

…

ARTICULO TRANSITORIO.

Único. El presente decreto entrará en vigor aLos treinta días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación…”

IV. Consideraciones de las Comisiones

Primera.- Que La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 5o que*"…A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos…"*

Así la **Ley General de Sociedades Mercantiles** (En adelante, LGSM)regula la constitución y el funcionamiento de las siguientes sociedades:

- Sociedad en nombre colectivo;
- Sociedad en comandita simple;
- Sociedad de responsabilidad limitada;
- Sociedad Anónima;
- Sociedad en comandita por acciones, y
- Sociedad cooperativa.

Todas ellas, a excepción de la "Sociedad Cooperativa" se podrán constituir como sociedad de capital variable.

De acuerdo con laLGSMlas sociedades mercantiles:

- Deben deinscribirse en el Registro Público de Comercio y tienen personalidad jurídica distinta a la de los socios.

- Podrán realizar todos los actos de comercio necesarios para el cumplimiento de su objeto social, salvo lo expresamente prohibido por las leyes y los estatutos sociales.

- Se constituirán ante fedatario público y en la misma forma se harán constar con sus modificaciones.

- Podrán aumentar o disminuir su capital, observando, según su naturaleza, los requisitos que exige esta Ley, y

- La representación de toda sociedad mercantil corresponderá a su administrador o administradores, quienes podrán realizar todas las operaciones inherentes al objeto de la sociedad, salvo lo que expresamente establezcan la Ley y el contrato social.

Segunda.-Que de acuerdo con el **Plan Nacional de Desarrollo 2013-2016**, el uso de las nuevas tecnologías de la información y una mejora regulatoria integral que simplifique los trámites que enfrentan los individuos y las empresas permitirá detonar un mayor crecimiento económico.

Así se planteó la Estrategia 4.8.4 "Impulsar a los emprendedores y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas" con las siguientes líneas de acción:

- Apoyar la inserción exitosa de las micro, pequeñas y medianas empresas a las cadenas de valor de los sectores estratégicos de mayor dinamismo, con más potencial de crecimiento y generación de empleo, de común acuerdo con los gobiernos de las entidades federativas del país.

- Impulsar la actividad emprendedora mediante la generación de un entorno educativo, de financiamiento, protección legal y competencia adecuados.

- Diseñar e implementar un sistema de información, seguimiento, evaluación y difusión del impacto de emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas.

Tercera.- Las que dictaminan coinciden con los Senadores promoventes en el sentido de que la generación de empresas significan nuevos empleos que se traduce en una economía y sociedad estable.

De conformidad con datos de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (En adelante, CNUDMI), se calcula que en todo el mundo hay entre 420 y 510 millones de MIPYME, de las cuales entre 360 y 440 millones (aproximadamente el 86%) operan en un mercado emergente. Entre 36 y 440 de PYME (que representan el **9% del total de MIPYME en el mundo**) **están inscritas en un registro, es decir, operan dentro del sector reglamentado de la economía,** de las cuales 25 y 30 millones se encuentran en mercados emergentes.

Además, las PYME (tanto dentro como fuera del sector reglamentado de la economía) representan el 72% del empleo y el 64% del producto interno bruto (PIB) en las economías desarrolladas, y el **47% del empleo y el 63% del PIB en los países de ingresos bajos.** Las PYME que se desarrollan su actividad fuera del sector reglamentado de la economía proveen el 48% de los empleos en los países con mercados emergentes, y el 25% en los países desarrollados, pero solo el 37% y el 16% del PIB en estos mercados, respectivamente.

En México, de acuerdo con el *"3er Informe de Labores 2014-2015 de la Secretaría de Economía"*, entre las barreras que inhiben la inversión se encuentran los costos asociados a los trámites y registros de la propiedad y el comercio. En México se requieren 74 días para registrar una propiedad o el equivalente a tres veces el promedio de los países de la OCDE.

Cuarta.-De acuerdo con un estudio *"EL PORTAL TUEMPRESA.GOB.MX, FACILIDAD Y RAPIDEZ EN LA CREACIÓN DE EMPRESAS EN MÉXICO"* realizado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos(OCDE) *y la Secretaría de Economía,* hasta antes del lanzamiento del portal "tuempresa.gob.mx", el proceso para abrir una empresa en México era complicado. Había que cumplir con numerosos trámites para obtener los permisos, las autorizaciones y los documentos necesarios. Los empresarios debían tratar con muchas dependencias de gobierno a nivel federal, estatal y municipal. El ciudadano proporcionaba la misma información al gobierno federal por lo menos en siete ocasiones, y en algunos casos hasta 18 veces o más. Esta redundancia en los trámites hacía que el proceso fuera largo y costoso. Además del pago de derechos, cargos e impuestos, los empresarios incurrían en un costo de oportunidad por el tiempo que invertían en cumplir con los trámites administrativos.

Asimismo, de acuerdo con este informe, en América Latina, Chile clic es la iniciativa más reciente introducida por el gobierno de Chile para ayudar a las empresas (y a los ciudadanos) a cumplir con trámites administrativos a través de portales en internet. Esta iniciativa busca estar más orientada al cliente, a diferencia de los modelos desarrollados anteriormente.

En Norteamérica, el portal BizPal de Canadá ofrece información y asesoría vía internet. Este portal funciona en un ambiente de negocios complejo, dado que Canadá, como México, tiene tres niveles de gobierno.

En Europa, el portal de internet Circe de España, combinado con una simplificación de trámites, ha sido efectivo en la creación de empresas, especialmente aquéllas muy pequeñas.

Portugal también ha llevado a cabo un programa de reformas para facilitar la creación de nuevas empresas, incluido un registro centralizado en internet para todas las licencias y para el desarrollo de ventanillas únicas de resolución de trámites.

De acuerdo con datos del Banco Mundial en su reporte"Doing Business 2016: midiendo la calidad y eficiencia regulatoria", México se posiciona en el lugar 38 de este índice por encima de naciones como Chile (48), Colombia (54) y Brasil (116).

En cuanto a la facilidad para empezar un negocio se encuentra en el lugar 65 de 189 economías.

En el indicador de permisos de construcción, México está en el lugar 67 del ranking y en el 106 en cuanto a registro de propiedad.

En la obtención de crédito, nuestro país obtuvo una calificación de 8 de 8 en cuanto a la profundidad de la información crediticia y una calificación de 10 de 12 en cuanto a la fortaleza de los derechos legales para los prestamistas y solicitantes.

- ✓ **La ciudad con mejor desempeño en México: Celaya**

Apertura de una empresa

Indicador	Ciudad de México	América Latina y el Caribe	OCDE
Procedimientos (número)	6,0	8,3	4,7
Tiempo (días)	6,0	29,4	8,3
Costo (% de ingreso per cápita)	19,7	31,0	3,2
Requisito de capital mínimo pagado (% de ingreso per cápita)	0,0	2,8	9,6

No	Procedimientos	Tiempo (Días)	Costo
1	Obtención del permiso de uso de denominación o razón social y presentación del proyecto de escritura constitutiva en línea.	Menos de un día (en línea)	Sin costo
2	Firma del acta constitutiva ante el fedatario público. Posteriormente, el fedatario da el aviso	2 días	MXN 24,841 [MXN 10,500 que corresponden al pago de honorarios al notario público] +

	de uso de denominación o razón social en línea e inscribe la sociedad en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y el Registro Público de Comercio (RPC) en línea.		[MXN 14,341 que corresponden al pago de derechos al RPC].
3	Inscripción en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	1 día	Sin costo
4	Registro de la compañía en el Registro de Contribuyentes en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal.	1 día	Sin costo
5	Notificación a la delegación política de la apertura de un establecimiento mercantil en línea.	Menos de un día (en línea)	Sin costo
6	Inscripción en el Sistema de Información Empresarial (SIEM)	1 día	El costo puede variar entre MXN 100 y MXN 670

Quinta.- Que de acuerdo con laCNUDMI un sistema eficaz de inscripción registral de empresas debe regirse bajo los siguientes principios fundamentales:

a) La inscripción en el registro de empresas es la clave para permitir que empresas de todos los tamaños y formas jurídicas adquieran visibilidad en el mercado y operen en el sector comercial reglamentado;

b) La inscripción registral de las empresas es particularmente importante para que las MIPYME puedan ampliar sus oportunidades de negocios y aumentar su rentabilidad;

c) Para que un sistema de inscripción registral de empresas realice una labor eficaz de inscripción de

empresas de todos los tamaños, es necesario que:

i) El trámite de inscripción sea sencillo, rápido, económico, fácil de aplicar y accesible al público como sea posible;

ii) La información registrada con respecto a las entidades mercantiles sea tan fácil de consultar y extraer como sea posible; y

iii) La información registrada sea fiable y éste actualizada e inalterada.

V. Modificaciones a la Iniciativa

Que atendiendo a los principios deCNUDMI para el establecimiento de un sistema eficaz de inscripción registral de empresas proponemos:

- **La Creación de la Sociedad por Acciones Simplificada (En adelante, SAS's)**<< Se adiciona una fracción VII, al artículo 1o de la LGSM>>

Ley General de Sociedades Mercantiles		
Texto Vigente	**Texto Iniciativa Senadores**	**Texto Dictamen**
Artículo 1o.- Esta Ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles: **I.-** Sociedad en nombre colectivo; **II.-** Sociedad en comandita simple; **III.-** Sociedad de responsabilidad limitada; **IV.-** Sociedad anónima; **V.-** Sociedad en comandita por acciones, y **VI.-** Sociedad cooperativa.	**SIN CORRELATIVO**	**Artículo 1o.-** ... **I a VI. …** **VII. Sociedad por acciones simplificada.**

Cualquiera de las sociedades a que se refieren las fracciones I a V de este artículo podrá constituirse como sociedad de capital variable, observándose entonces las disposiciones del Capítulo VIII de esta Ley.		Cualquiera de las sociedades a que se refieren las fracciones I a V, **y VII** de este artículo podrá constituirse como sociedad de capital variable, observándose entonces las disposiciones del Capítulo VIII de esta Ley.

- **La SAS's deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio.** (Se adicionan un párrafo quinto, al artículo 2o, un segundo párrafo al artículo 5, y se reforma el párrafo primero, del artículo 20 de la LGSM)

Ley General de Sociedades Mercantiles		
Texto Vigente	**Texto Iniciativa Senadores**	**Texto Dictamen**
Artículo 2o.- Las sociedades mercantiles inscritas en el Registro Público de Comercio, tienen personalidad jurídica distinta de la de los socios. Salvo el caso previsto en el artículo siguiente, no podrán ser declaradas nulas las sociedades inscritas en el Registro Público de Comercio. Las sociedades no inscritas en el Registro Público de Comercio que se hayan exteriorizado como tales, frente a terceros consten o no en escritura pública, tendrán personalidad jurídica. Las relaciones internas de las sociedades irregulares se regirán por el contrato social respectivo, y, en su defecto, por las disposiciones generales y por las especiales de esta ley, según la clase de sociedad de que se trate.	**SIN CORRELATIVO**	**Artículo 2o.-** … …. ….

Los que realicen actos jurídicos como representantes o mandatarios de una sociedad irregular, responderán del cumplimiento de los mismos frente a terceros, subsidiaria, solidaria e ilimitadamente, sin perjuicio de la responsabilidad penal, en que hubieren incurrido, cuando los terceros resultaren perjudicados. Los socios no culpables de la irregularidad, podrán exigir daños y perjuicios a los culpables y a los que actuaren como representantes o mandatarios de la sociedad irregular.		**Tratándose de la sociedad por acciones simplificada, para que surta efectos ante terceros deberá inscribirse en el Registro mencionado.** **….** **….**
Artículo 5o. Las sociedades se constituirán ante fedatario público y en la misma forma se harán constar con sus modificaciones. El fedatario público no autorizará la escritura o póliza cuando los	**Artículo 5o. ….**	**Artículo 5o.** …

estatutos o sus modificaciones contravengan lo dispuesto por esta Ley	~~Las sociedades mercantiles de responsabilidad limitada de capital variable además podrán ser constituidas, disueltas o liquidadas, a través del Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles previsto en esta ley, sin necesidad de la intervención de un fedatario público. Estas constituciones, disoluciones o liquidaciones, sólo se autorizarán cuando sean solicitadas electrónicamente completando y utilizando debidamente los formularios y formatos que proporcione el propio Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles.~~	**Las sociedades por acciones simplificadas se constituirán a través del procedimiento establecido en el Capítulo XIV de esta Ley.**
Artículo 20.- De las utilidades netas de toda sociedad, deberá separarse anualmente el cinco por ciento, como mínimo, para formar el fondo de reserva, hasta que importe la quinta parte del capital social. El fondo de reserva deberá ser reconstituido de la misma manera cuando disminuya por cualquier motivo.	**SIN CORRELATIVO**	**Artículo 20.- Salvo por las sociedades por acciones simplificadas**, de las utilidades netas de toda sociedad, deberá separarse anualmente el cinco por ciento, como mínimo, para formar el fondo de reserva, hasta que importe la quinta parte del capital social. ….

- **Las SAS's**(Se reforma el CAPÍTULO XIV y el artículo 260 de la LGSM):
  - ✓ **Podrán constituirse por uno o más socios (personas físicas).**
  - ✓ **Sus ingresos totales anuales no podrá rebasar de 5 millones de pesos.**

Ley General de Sociedades Mercantiles

Texto Vigente	**Texto Iniciativa Senadores**	**Texto Dictamen**
CAPÍTULO XIV Del registro de las sociedades mercantiles	CAPITULO XIV Del sistema electrónico de sociedades mercantiles	**CAPITULO XIV** **De la sociedad por acciones simplificada**
Artículo 260.- (Se deroga).	~~Artículo 260. El Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles, así como la operación de los programas informáticos que lo configuran, estará a cargo de la Secretaría de Economía.~~	**Artículo 260.- La Sociedad por acciones simplificada es aquella que se constituye con una o más personas físicas que solamente están obligadas al pago de sus aportaciones representadas en acciones. En ningún caso las personas físicas podrán ser simultáneamente accionistas de otro tipo de sociedad mercantil a que se refieren las fracciones I a VII, del artículo 1 de esta Ley, si su participación en dichas sociedades mercantiles les permite tener el control de la sociedad o de su administración, en términos del artículo 2, fracción III, de la Ley del Mercado de Valores.** **Los ingresos totales anuales de una sociedad por acciones simplificada no podrá rebasar de 5 millones de pesos. En caso de rebasar el monto respectivo, la sociedad por acciones simplificada deberá transformarse en otro régimen societario contemplado en esta Ley, en los términos en que se establezca en las reglas señaladas en el artículo 263 de la misma. El monto establecido en este párrafo se actualizará anualmente el primero de enero de cada**

		año, considerando el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el mes de diciembre del penúltimo año hasta el mes de diciembre inmediato anterior a aquel por el que se efectúa la actualización, misma que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación. La Secretaria de Economía publicará el factor de actualización en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre de cada año. **En caso que los accionistas no lleven a cabo la transformación de la sociedad a que se refiere el párrafo anterior responderán frente a terceros, subsidiaria, solidaria e ilimitadamente, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad en que hubieren incurrido.**

- **Las SAS's se constituirán** (Se reforman los artículos 261 y 262 de la LGSM):

  - ✓ **Por uno o más accionistas;**

  - ✓ **Los accionistas externen su consentimiento bajo los estatutos sociales que la Secretaría de Economía ponga a disposición mediante el sistema electrónico de constitución; y**

  - ✓ **Que todos los accionistas cuenten con certificado de firma electrónica avanzada.**

Ley General de Sociedades Mercantiles		
Texto Vigente	**Texto Iniciativa Senadores**	**Texto Dictamen**
Artículo 261.- (Se deroga).	~~Artículo 261. El procedimiento para la constitución de una sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, a través~~	**Artículo 261.- La denominación se formará libremente, pero distinta de la de cualquier otra sociedad y siempre seguida de las**

	~~del Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles, será conforme a las bases siguientes:~~ ~~I.- Los socios deberán ser personas físicas, inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes, contar con el certificado de firma electrónica avanzada emitido por el Servicio de Administración Tributario, y con una dirección de correo electrónico.~~ ~~II.- El procedimiento se realizará en el portal electrónico del Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles, y constará de las siguientes fases o etapas:~~ ~~a. Solicitar y obtener la reserva del nombre que utilizará la sociedad, y en su caso, dar aviso sobre la inclusión de extranjeros como socios;~~ ~~b. Completar los diversos campos de los formularios que proporcione el Sistema, con la información que en estos se requiera relativa a los socios y a la sociedad que se constituirá. Entre otra información deberá proporcionarse: los nombres y registro federal de causantes de los socios; la denominación, el domicilio así como el monto e integración del capital de la sociedad; el objeto social o actividad preponderante, así como la duración y modalidades de administración de la sociedad.~~ ~~c. A partir de la información anterior, el Sistema generará la propuesta de estatutos de la sociedad, la cual deberá ser~~	**palabras "Sociedad por Acciones Simplificada" o de su abreviatura "S.A.S".**

	~~revisadapor los solicitantes, quienes podrán modificar el proyecto para corregir errores o para optar por cualquiera otra de las variables que el propio Sistema ofrece.~~ ~~d. Una vez generada la primera versión de los estatutos, comenzará a correr un plazo de 60 días naturales, dentro del cual los estatutos en su versión inicial o en cualquiera de sus versiones modificadas posteriores, deberán ser suscritos por todos y cada uno de los socios utilizando para ello su firma electrónica avanzada. Si la firma de todos los socios registrados no se logra en ese plazo, dicho estatutos se tendrán por no suscritos y se cancelará el procedimiento de constitución de sociedad, sin perjuicio de que los interesados puedan iniciar un nuevo procedimiento.~~ ~~e. Una vez suscritos los estatutos de la sociedad por todos los socios, el Sistema procesará la constitución de la nueva empresa, y de manera simultánea su inscripción en el Registro de Comercio, en el Registro Federal de Contribuyentes, así como la obtención de la firma electrónica avanzada correspondiente a la nueva sociedad.~~ ~~f. La constitución autorizada de la sociedad, así como su debida inscripción en el Registro de Comercio y en el Registro Federal de Contribuyentes, y su certificado de firma electrónica avanzada, le serán notificadas al peticionario por~~	

	~~vía electrónica en formato digital.~~ ~~III. La Secretaría de Economía dispondrá y gestionará lo necesario para que el procedimiento de constitución de una sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, sea factible completarlo en un solo día y sin costo.~~	
Artículo 262.- (Se deroga).	~~Artículo 262.Para la disolución o liquidación de las sociedades que hubieren sido constituidas a través del Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles, deberán completarse los formularios que para tal efecto se incluyan en el portal electrónico del propio Sistema.~~ ~~Cuando una sociedad constituida a través del Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles, vaya a ser transformada en una sociedad anónima o de otro tipo, deberán completarse los formularios que proporcione el portal electrónico del propio Sistema para dar de baja en éste a dicha sociedad, y posteriormente deberá acudirse ante fedatario público para constituir la diversa figura societaria.~~	**Artículo 262.- Para proceder a la constitución de una sociedad por acciones simplificada únicamente se requerirá:** **I. Que haya uno o más accionistas;** **II. Que el o los accionistas externen su consentimiento para constituir una sociedad por acciones simplificada bajo los estatutos sociales que la Secretaría de Economía ponga a disposición mediante el sistema electrónico de constitución;** **III. Que alguno de los accionistas cuenten con la autorización para el uso de denominación o razón social emitida por la Secretaría de Economía;** **IV. Que todos los accionistas cuenten con certificado de firma electrónica avanzada vigente reconocido en las reglas generales que emita la Secretaría de Economía conforme a lo dispuesto en el artículo 263 de esta Ley.** **En ningún caso se exigirá el requisito de escritura pública,**

		póliza o cualquier otra formalidad adicional, para la constitución de la sociedad por acciones simplificadas.

- **El sistema electrónico para la constitución de las SAS'sestará a cargo de la Secretaría de Economía, su funcionamiento y operación se regirá por las reglas generales que para tal efecto emita la propia Secretaria.**(Se reforma el artículo 263 LGSM)

Esquema de Constitución de las SAS's

Ley General de Sociedades Mercantiles		
Texto Vigente	**Texto Iniciativa Senadores Ernesto Javier Cordero Arroyo Héctor Larios Córdova José Francisco Yunes Zorrilla Zoé Alejandro Robledo Aburto**	**Texto Dictamen**
Artículo 263.- (Se deroga).	~~Artículo 263.Para que los procedimientos de constitución, disolución o liquidación de sociedades que le corresponden, sean debidamente completados por el Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles, éste estará facultado para recibir del usuario y tramitar:~~ ~~a. Ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, la solicitud de reserva del nombre que utilizará la sociedad para individualizarla y distinguirla de otras, y en su caso el aviso de inclusión de la cláusula de admisión de socios extranjeros;~~ ~~b. Ante el Registro de Comercio, la solicitud de inscripción de los actos de constitución, disolución o liquidación de sociedades mercantiles que genere; y~~ ~~c. Ante el Registro Federal de Contribuyentes, la solicitud de inscripción o baja de las sociedades mercantiles que genere, así como la solicitud para que estas personas morales obtengan su respectivocertificado de firma electrónica avanzada.~~	**Artículo 263.- Para efectos de lo dispuesto en el artículo 262de esta Ley, el sistema electrónico de constitución estará a cargo de la Secretaría de Economía y se llevará por medios digitales mediante el programa informático establecido para tal efecto, cuyo funcionamiento y operación se regirá por las reglas generales que para tal efecto emita la propia Secretaria.** **El procedimiento de constitución se llevará a cabo de acuerdo con las siguientes bases:** **I. Se abrirá un folio por cada constitución;** **II. El o los accionistas seleccionarán las cláusulas de los estatutos sociales que ponga a disposición la Secretaría de Economía a través del sistema;** **III. Se generará un contrato social de la constitución de la sociedad por acciones simplificada firmado electrónicamente por todos los accionistas, usando el certificado de firma**

		electrónica vigente que se refiere en la fracción IV del artículo 262 de esta Ley, que se entregará de manera digital; **IV. La Secretaría de Economía verificará que el contrato social de la constitución de la sociedad cumpla con lo dispuesto en el artículo 264de esta Ley, y de ser procedente lo enviará electrónicamente para su inscripción en el Registro Público de Comercio;** **V. El sistema generará de manera digital la boleta de inscripción de la sociedad por acciones simplificada en el Registro Público de Comercio;** **VI. La utilización de fedatarios públicos es optativa;** **VII. La existencia de la sociedad por acciones simplificada se probará con el contrato social de la constitución de la sociedad y la boleta de inscripción en el Registro Público de Comercio;** **VIII. Los accionistas que soliciten la constitución de una sociedad por acciones simplificada serán responsables de la existencia y veracidad de la información proporcionada en el sistema. De lo contrario responden por los daños y perjuicios que se pudieran originar, sin perjuicio de las sanciones administrativas o penales a que hubiere lugar, y** **IX. Las demás que se establezcan en las reglas del**

		sistema electrónico de constitución.

- **Se establece a la Asamblea de Accionistas como el órgano supremo de las SAS'sintegrada por todos los accionistas.**(Se reforma el artículo 264 y se adicionanlos artículos 265, 266, 267,268,269,270,271, 272 y 273 de la LGSM)

Ley General de Sociedades Mercantiles		
Texto Vigente	**Texto Iniciativa Senadores**	**Texto Dictamen**
Artículo 264.- (Se deroga).	~~Artículo 264. La Secretaría de Economía emitirá y publicará en el Diario Oficial de la Federación, el reglamento y los lineamientos necesarios para el fácil acceso y adecuado funcionamiento del Sistema Electrónico de Sociedades Mercantiles.~~	**Artículo 264.- Los estatutos sociales a que se refiere el artículo anterior únicamente deberán contener los siguientes requisitos:** **I. Denominación o razón social;** **II. Nombre de los accionistas;** **III. Domicilio de los accionistas;** **IV. Registro Federal de Contribuyentes de los accionistas;** **V. Correo electrónico de cada uno de los accionistas;** **VI. Domicilio de la sociedad;** **VII. Duración de la sociedad;** **VIII. La forma y términos en que los accionistas se obliguen a suscribir y pagar sus acciones;** **IX. El número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social;** **X. El número de votos que tendrá cada uno de los**

		accionistas en virtud de sus acciones; **XI. El objeto de la sociedad, y** **XII. La forma de administración de la sociedad.** **El o los accionistas serán subsidiariamente o solidariamente responsables, según corresponda, con la sociedad, por la comisión de conductas sancionadas como delitos.** **Los contratos celebrados entre el accionista único y la sociedad deberán inscribirse por la sociedad en el sistema electrónico establecido por la Secretaría de Economía conforme a lo dispuesto en el artículo 50 Bis del Código de Comercio.**
SIN CORRELATIVO	**SIN CORRELATIVO**	**Artículo 265.- Todas las acciones señaladas en la fracción IX del artículo 264 deberán pagarse dentro del término de un año contado desde la fecha en que la sociedad quede inscrita en el Registro Público de Comercio.** **Cuando se haya suscrito y pagado la totalidad del capital social, la sociedad deberá publicar un aviso en el sistema electrónico**

		establecido por la Secretaría de Economía en términos de lo dispuesto en el artículo 50 Bis del Código de Comercio.
SIN CORRELATIVO	**SIN CORRELATIVO**	**Artículo 266.- La Asamblea de Accionistas es el órgano supremo de la sociedad por acciones simplificada y está integrada por todos los accionistas.** **Las resoluciones de la Asamblea de Accionistas se tomarán por mayoría de votos y podrá acordarse que las reuniones se celebren de manera presencial o por medios electrónicos si se establece un sistema de información en términos de lo dispuesto en el artículo 89 del Código de Comercio. En todo caso deberá llevarse un libro de registro de resoluciones.** **Cuando la sociedad por acciones simplificada esté integrada por un solo accionista, éste será el órgano supremo de la sociedad.**
SIN CORRELATIVO	**SIN CORRELATIVO**	**Artículo 267.- La representación de la sociedad por acciones simplificada estará a cargo de un administrador, función que desempeñará un accionista.** **Cuando la sociedad por acciones simplificada esté integrada por un solo accionista, éste ejercerá las atribuciones de representación y tendrá el cargo de administrador.**

		Se entiende que el administrador, por su sola designación, podrá celebrar o ejecutar todos los actos y contratos comprendidos en el objeto social o que se relacionen directamente con la existencia y el funcionamiento de la sociedad.
		Artículo 268.- La toma de decisiones de la Asamblea de Accionistas se regirá únicamente conforme a las siguientes reglas: **I. Todo accionista tendrá derecho a participar en las decisiones de la sociedad;** **II. Los accionistas tendrán voz y voto, las acciones serán de igual valor y conferirán los mismos derechos;** **III. Cualquier accionista podrá someter asuntos a consideración de la Asamblea, para que sean incluidos en el orden del día, siempre y cuando lo solicite al administrador por escrito o por medios electrónicos, si se acuerda un sistema de información de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 del Código de Comercio;** **V. El administrador enviará a todos los accionistas el asunto sujeto a votación por escrito o por cualquier medio electrónico si se acuerda un sistema de información de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 del Código de**

		Comercio, señalando la fecha para emitir el voto respectivo; **VI. Los accionistas manifestarán su voto sobre los asuntos por escrito o por medios electrónicos si se acuerda un sistema de información de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 del Código de Comercio, ya sea de manera presencial o fuera de Asamblea.** **La Asamblea de Accionistas será convocada por el administrador de la sociedad, mediante la publicación de un aviso en el sistema electrónico establecido por la Secretaría de Economía con una antelación mínima de cinco días hábiles. En la convocatoria se insertará el orden del día con los asuntos que se someterán a consideración de la Asamblea, así como los documentos que correspondan.** **Si el administrador se rehúsa a hacer la convocatoria, o no lo hiciere dentro del término de quince días siguientes a la recepción de la solicitud de algún accionista, la convocatoria podrá ser hecha por la autoridad judicial del domicilio de la sociedad, a solicitud de cualquier accionista.** **Agotado el procedimiento establecido en el presente artículo las resoluciones de la Asamblea de Accionistas se consideran válidas y serán obligatorias para todos los**

		accionistas si la votación se emitió por la mayoría de los mismos, salvo que se ejercite el derecho de oposición previsto en esta Ley.
SIN CORRELATIVO	**SIN CORRELATIVO**	**Artículo 269.- Las modificaciones a los estatutos sociales se decidirán por mayoría de votos.** **En cualquier momento los accionistas podrán acordar formas de organización y administración distintas a la contemplada en este capítulo; siempre y cuando los accionistas celebren ante fedatario público la transformación de la sociedad por acciones simplificada a cualquier otro tipo de sociedad mercantil, conforme a las disposiciones de esta Ley.**
SIN CORRELATIVO	**SIN CORRELATIVO**	**Artículo 270.- Salvo pacto en contrario, deberán privilegiarse los mecanismos alternativos de solución de controversias previstos Código de Comercio para sustanciar controversias que surjan entre los accionistas, así como de éstos con terceros.**
SIN CORRELATIVO	**SIN CORRELATIVO**	**Artículo 271.- Salvo pacto en contrario, las utilidades se distribuirán en proporción a las acciones de cada accionista.**
SIN CORRELATIVO	**SIN CORRELATIVO**	**Artículo 272.- El administrador publicará en el sistema electrónico de la**

		Secretaría de Economía, el informe anual sobre la situación financiera de la sociedad conforme a las reglas que emita la Secretaría de Economía de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 263 de esta Ley. **La falta de presentación de la situación financiera durante dos ejercicios consecutivos dará lugar a la disolución de la sociedad, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurran los accionistas de manera individual. Para efectos de lo dispuesto en este párrafo, la Secretaría de Economía emitirá la declaratoria de incumplimiento correspondiente conforme al procedimiento establecido en las reglas mencionadas en el párrafo anterior.**
SIN CORRELATIVO	**SIN CORRELATIVO**	**Artículo 273.- En lo que no contradiga el presente Capítulo son aplicables a las sociedades por acciones simplificadas las disposiciones que en esta Ley regulan a la sociedad anónima así como lo relativo a la fusión, la transformación, escisión, disolución y liquidación de sociedades.** **Para los casos de las sociedades por acciones simplificadas que se integren por un solo accionista, todas las disposiciones que hacen referencia a "accionistas", se entenderán aplicables respecto del accionista único. Asimismo, aquellas**

		disposiciones que hagan referencia a "contrato social", se entenderán referidas al "acto constitutivo".
SIN CORRELATIVO	~~TRANSITORIO~~ ~~ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor a Los treinta días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.~~	**TRANSITORIO** **ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor a los seis meses contados a partir del día siguiente de su publicación.**

Las Comisiones dictaminadoras estiman que de aprobarse el establecimiento de las SAS'stendrían los siguientes beneficios:

- Facilitar el ingreso a la formalidad.
- Simplificar el proceso de constitución para micro y pequeñas empresas.
- Crear un nuevo régimen societario constituido por uno o más accionistas (personas físicas).
- Establecer un proceso de constitución administrativa con todos los efectos legales.
- Establecer un mecanismo de operación sencilla que se adapte a las necesidades de la micro y pequeñas empresas, y
- Fomentar el crecimiento de estas empresas para que, en el futuro, adopte formas más sofisticadas de operación y administración.

VI. Resolutivo

En virtud de las consideraciones descritas, las Comisiones que suscriben el presente, someten a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

ACUERDO

Único.- Se Reforman el párrafo segundo, del artículo 1º, el párrafo primero, del artículo 20; el CAPÍTULO XIV "De la sociedad por acciones simplificada", los artículos 260, 261,262,263 y 264;Se Adicionan, una fracción VII, al artículo 1o, un párrafo quinto, al artículo 2o, y se recorren los subsecuentes, un segundo párrafo al artículo 5, los artículos 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272 y 273 de la Ley General de Sociedades Mercantiles para quedar como sigue:

Ley General de Sociedades Mercantiles

Artículo 1o.- ...

I a VI. …

VII. Sociedades por acciones simplificada.
Cualquiera de las sociedades a que se refieren las fracciones I a V, **y VII** de este artículo podrá constituirse como sociedad de capital variable, observándose entonces las disposiciones del Capítulo VIII de esta Ley.

Artículo 2o.-
….
….
….

Tratándose de la sociedad por acciones simplificada, para que surta efectos ante terceros deberá inscribirse en el Registro mencionado.

….
….

Artículo 5o. …

Las sociedades por acciones simplificada se constituirán a través del procedimiento establecido en el Capítulo XIV de esta Ley.

Artículo 20.- Salvo por las sociedades por acciones simplificada, de las utilidades netas de toda sociedad, deberá separarse anualmente el cinco por ciento, como mínimo, para formar el fondo de reserva, hasta que importe la quinta parte del capital social.
….

CAPITULO XIV
De las sociedades por acciones simplificada

Artículo 260.- La sociedad por acciones simplificada es aquella que se constituye con una o más personas físicas que solamente están obligadas al pago de sus aportaciones representadas en acciones. En ningún caso las personas físicas podrán ser simultáneamente accionistas de otro tipo de sociedad mercantil a que se refieren las fracciones I a VII, del artículo 1 de esta Ley, si su participación en dichas sociedades mercantiles les permite tener el control de la sociedad o de su administración, en términos del artículo 2, fracción III, de la Ley del Mercado de Valores.

Los ingresos totales anuales de una sociedad por acciones simplificada no podrá rebasar de 5 millones de pesos. En caso de rebasar el monto respectivo, la sociedad por acciones simplificada deberá transformarse en otro régimen societario contemplado en esta Ley, en los términos en que se establezca en las reglas señaladas en el artículo 263 de la misma. El monto establecido en este párrafo se actualizará anualmente el primero de enero de cada año, considerando el factor de actualización correspondiente al periodo comprendido desde el mes de diciembre del penúltimo año hasta el mes de diciembre inmediato anterior a aquel por el que se efectúa la actualización, misma que se obtendrá de conformidad con el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación. La Secretaría de Economía publicará el factor de actualización en el Diario Oficial de la Federación durante el mes de diciembre de cada año.

En caso que los accionistas no lleven a cabo la transformación de la sociedad a que se refiere el párrafo anterior responderán frente a terceros, subsidiaria, solidaria e ilimitadamente, sin perjuicio de cualquier

otra responsabilidad en que hubieren incurrido.

Artículo 261.- La denominación se formará libremente, pero distinta de la de cualquier otra sociedad y siempre seguida de las palabras "Sociedad por Acciones Simplificada" o de su abreviatura "S.A.S".

Artículo 262.- Para proceder a la constitución de una sociedad por acciones simplificada únicamente se requerirá:

I. Que haya uno o más accionistas;

II. Que el o los accionistas externen su consentimiento para constituir una sociedad por acciones simplificada bajo los estatutos sociales que la Secretaría de Economía ponga a disposición mediante el sistema electrónico de constitución;

III. Que alguno de los accionistas cuente con la autorización para el uso de denominación o razón social emitida por la Secretaría de Economía;

IV. Que todos los accionistas cuenten con certificado de firma electrónica avanzada vigente reconocido en las reglas generales que emita la Secretaría de Economía conforme a lo dispuesto en el artículo 263 de esta Ley.

En ningún caso se exigirá el requisito de escritura pública, póliza o cualquier otra formalidad adicional, para la constitución de la sociedad por acciones simplificada.

Artículo 263.- Para efectos de lo dispuesto en el artículo 262 de esta Ley, el sistema electrónico de constitución estará a cargo de la Secretaría de Economía y se llevará por medios digitales mediante el programa informático establecido para tal efecto, cuyo funcionamiento y operación se regirá por las reglas generales que para tal efecto emita la propia Secretaría.

El procedimiento de constitución se llevará a cabo de acuerdo con las siguientes bases:

I. Se abrirá un folio por cada constitución;

II. El o los accionistas seleccionarán las cláusulas de los estatutos sociales que ponga a disposición la Secretaría de Economía a través del sistema;

III. Se generará un contrato social de la constitución de la sociedad por acciones simplificada firmado electrónicamente por todos los accionistas, usando el certificado de firma electrónica vigente que se refiere en la fracción IV del artículo 262 de esta Ley, que se entregará de manera digital;

IV. La Secretaría de Economía verificará que el contrato social de la constitución de la sociedad cumpla con lo dispuesto en el artículo 264 de esta Ley, y de ser procedente lo enviará electrónicamente para su inscripción en el Registro Público de Comercio;

V. El sistema generará de manera digital la boleta de inscripción de la sociedad por acciones simplificada en el Registro Público de Comercio;

VI. La utilización de fedatarios públicos es optativa;

VII. La existencia de la sociedad por acciones simplificada se probará con el contrato social de la constitución de la sociedad y la boleta de inscripción en el Registro Público de Comercio;

VIII. Los accionistas que soliciten la constitución de una sociedad por acciones simplificada serán responsables de la existencia y veracidad de la información proporcionada en el sistema. De lo contrario responden por los daños y perjuicios que se pudieran originar, sin perjuicio de las sanciones administrativas o penales a que hubiere lugar, y

IX. Las demás que se establezcan en las reglas del sistema electrónico de constitución.

Artículo 264.- Los estatutos sociales a que se refiere el artículo anterior únicamente deberán contener los siguientes requisitos:

I. Denominación o razón social;

II. Nombre de los accionistas;

III. Domicilio de los accionistas;

IV. Registro Federal de Contribuyentes de los accionistas;

V. Correo electrónico de cada uno de los accionistas;

VI. Domicilio de la sociedad;

VII. Duración de la sociedad;

VIII. La forma y términos en que los accionistas se obliguen a suscribir y pagar sus acciones;

IX. El número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social;

X. El número de votos que tendrá cada uno de los accionistas en virtud de sus acciones;

XI. El objeto de la sociedad, y

XII. La forma de administración de la sociedad.

El o los accionistas serán subsidiariamente o solidariamente responsables, según corresponda, con la sociedad, por la comisión de conductas sancionadas como delitos.

Los contratos celebrados entre el accionista único y la sociedad deberán inscribirse por la sociedad en el sistema electrónico establecido por la Secretaría de Economía conforme a lo dispuesto en el artículo 50 Bis del Código de Comercio.

Artículo 265.- Todas las acciones señaladas en la fracción IX del artículo 264 deberán pagarse dentro del término de un año contado desde la fecha en que la sociedad quede inscrita en el Registro Público de Comercio.

Cuando se haya suscrito y pagado la totalidad del capital social, la sociedad deberá publicar un aviso en el

sistema electrónico establecido por la Secretaría de Economía en términos de lo dispuesto en el artículo 50 Bis del Código de Comercio.

Artículo 266.- La Asamblea de Accionistas es el órgano supremo de la sociedad por acciones simplificada y está integrada por todos los accionistas.

Las resoluciones de la Asamblea de Accionistas se tomarán por mayoría de votos y podrá acordarse que las reuniones se celebren de manera presencial o por medios electrónicos si se establece un sistema de información en términos de lo dispuesto en el artículo 89 del Código de Comercio. En todo caso deberá llevarse un libro de registro de resoluciones.

Cuando la sociedad por acciones simplificada esté integrada por un solo accionista, éste será el órgano supremo de la sociedad.

Artículo 267.- La representación de la sociedad por acciones simplificada estará a cargo de un administrador, función que desempeñará un accionista.

Cuando la sociedad por acciones simplificada esté integrada por un solo accionista, éste ejercerá las atribuciones de representación y tendrá el cargo de administrador.

Se entiende que el administrador, por su sola designación, podrá celebrar o ejecutar todos los actos y contratos comprendidos en el objeto social o que se relacionen directamente con la existencia y el funcionamiento de la sociedad.

Artículo 268.- La toma de decisiones de la Asamblea de Accionistas se regirá únicamente conforme a las siguientes reglas:

I. Todo accionista tendrá derecho a participar en las decisiones de la sociedad;

II. Los accionistas tendrán voz y voto, las acciones serán de igual valor y conferirán los mismos derechos;

III. Cualquier accionista podrá someter asuntos a consideración de la Asamblea, para que sean incluidos en el orden del día, siempre y cuando lo solicite al administrador por escrito o por medios electrónicos, si se acuerda un sistema de información de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 del Código de Comercio;

V. El administrador enviará a todos los accionistas el asunto sujeto a votación por escrito o por cualquier medio electrónico si se acuerda un sistema de información de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 del Código de Comercio, señalando la fecha para emitir el voto respectivo;

VI. Los accionistas manifestarán su voto sobre los asuntos por escrito o por medios electrónicos si se acuerda un sistema de información de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 del Código de Comercio, ya sea de manera presencial o fuera de Asamblea.

La Asamblea de Accionistas será convocada por el administrador de la sociedad, mediante la publicación de un aviso en el sistema electrónico establecido por la Secretaría de Economía con una antelación mínima de cinco días hábiles. En la convocatoria se insertará el orden del día con los asuntos que se someterán a consideración de la Asamblea, así como los documentos que correspondan.

Si el administrador se rehúsa a hacer la convocatoria, o no lo hiciere dentro del término de quince días

siguientes a la recepción de la solicitud de algún accionista, la convocatoria podrá ser hecha por la autoridad judicial del domicilio de la sociedad, a solicitud de cualquier accionista.
Agotado el procedimiento establecido en el presente artículo las resoluciones de la Asamblea de Accionistas se consideran válidas y serán obligatorias para todos los accionistas si la votación se emitió por la mayoría de los mismos, salvo que se ejercite el derecho de oposición previsto en esta Ley.

Artículo 269.- Las modificaciones a los estatutos sociales se decidirán por mayoría de votos.

En cualquier momento los accionistas podrán acordar formas de organización y administración distintas a la contemplada en este capítulo; siempre y cuando los accionistas celebren ante fedatario público la transformación de la sociedad por acciones simplificada a cualquier otro tipo de sociedad mercantil, conforme a las disposiciones de esta Ley.

Artículo 270.- Salvo pacto en contrario, deberán privilegiarse los mecanismos alternativos de solución de controversias previstos en el Código de Comercio para sustanciar controversias que surjan entre los accionistas, así como de éstos con terceros.

Artículo 271.- Salvo pacto en contrario, las utilidades se distribuirán en proporción a las acciones de cada accionista.

Artículo 272.- El administrador publicará en el sistema electrónico de la Secretaría de Economía, el informe anual sobre la situación financiera de la sociedad conforme a las reglas que emita la Secretaría de Economía de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 263 de esta Ley.

La falta de presentación de la situación financiera durante dos ejercicios consecutivos dará lugar a la disolución de la sociedad, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurran los accionistas de manera individual. Para efectos de lo dispuesto en este párrafo, la Secretaría de Economía emitirá la declaratoria de incumplimiento correspondiente conforme al procedimiento establecido en las reglas mencionadas en el párrafo anterior.

Artículo 273.- En lo que no contradiga el presente Capítulo son aplicables a las sociedades por acciones simplificada las disposiciones que en esta Ley regulan a la sociedad anónima así como lo relativo a la fusión, la transformación, escisión, disolución y liquidación de sociedades.

Para los casos de las sociedades por acciones simplificada que se integren por un solo accionista, todas las disposiciones que hacen referencia a "accionistas", se entenderán aplicables respecto del accionista único. Asimismo, aquellas disposiciones que hagan referencia a "contrato social", se entenderán referidas al "acto constitutivo".

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor a los seis meses contados a partir del día siguiente de su publicación.

Sala de comisiones del Senado de la República, a los veintiséisdías del mes de noviembre del año dos mil quince.

COMISIÓN DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

De las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona la Ley de la Propiedad Industrial.

Noviembre, 2015

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos;les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente de la Iniciativa con proyecto de Decretopor el que **se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Propiedad Industrial**, suscrita por diversos Senadores de la Repúblicaintegrantes a la LXIII Legislatura.

Los Ciudadanos Senadores integrantes de estas Comisiones Unidas realizaron diversos trabajos a efecto de revisar el contenido de la iniciativa, con el objeto de expresar sus observaciones y comentarios a la misma e integrar el presente dictamen.

Estas Comisiones Unidas, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 72 a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85 numeral 2, inciso a), 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como por los artículos 113, numeral 2, 117, 182, y 190 del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración de la Asamblea el presente dictamen, con base en la siguiente:

I. Metodología de Trabajo

Las Comisiones Dictaminadoras realizaron el análisis de esta iniciativa conforme al procedimiento que a continuación se describe:

En el capítulo de "Antecedentes" se describe el trámite que da inicio al proceso legislativo, a partir de la fecha en que fue presentada esta iniciativa ante el pleno de la Cámara de Senadores.

En el capítulo de “Contenido de la Iniciativa” se hace una descripción de la iniciativa presentada por los legisladores promoventes.

En el capítulo de "Consideraciones" los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras realizan una valoración del proyecto en base al contenido de diversos ordenamientos legales aplicables a la materia.

II. Antecedentes

El 12de noviembre de 2015 fue turnada por la Mesa Directiva del Senado de la República a las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial, y de Estudios Legislativos,la Iniciativa con proyecto de Decretopor el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Propiedad Industrial suscrita por los Senadores integrantes de la Comisión de Comercio y Fomento Industrial en la LXIII Legislatura,para su análisis y dictamen correspondiente.

III.- Contenido de la Iniciativa

La iniciativa tiene por objeto:

Reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de la Propiedad Industrial para:

Establecer un **"Sistema de oposición"**, que beneficie al sistema de propiedad industrial y a sus usuarios, se traten éstos de los propios solicitantes o de los titulares de derechos previamente concedidos, así como los consumidores finales.

Con este Sistema, el Instituto de la Propiedad Industrial(En adelante, el Instituto) evaluará de mejor manera la registrabilidad de un signo distintivo, los presente y con ello evitar la expedición de títulos que podrían invadir un derecho previamente concedido o, en su caso, sustraer del dominio público denominaciones comunes en una industria determinada.

Se estima que la inclusión de la oposición al registro de un signo distintivo disminuirá la presentación de solicitudes de declaración administrativa de nulidad, en particular aquellas fundamentadas en registros otorgados por error o inadvertencia del Instituto. Incluso, podrían disminuir las solicitudes de declaración administrativa de infracción, ya que se impediría el otorgamiento de un derecho exclusivo sobre un signo que pudiera invadir derechos prexistentes.

Así plantea el siguiente:

"PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL

ARTÍCULO ÚNICO.- Se **reforman** los artículos 6o., fracción X, segundo párrafo; 7 BIS 1; 8o.; 119; 123, y 181, tercer párrafo, y se **adicionan** los artículos 120 y 125, con un tercer párrafo, de la Ley de la Propiedad Industrial para quedar como sigue:

Artículo 6o.- …

I a **IX.- …**

X.- …

Las resoluciones definitivas emitidas en los procedimientos de declaración administrativa previstos en esta Ley, así como aquellas resoluciones que modifiquen las condiciones o alcance de patentes o registros concedidos, deberán ser publicadas en la Gaceta al mes inmediato posterior a la fecha de su emisión.

XI a **XXII.- …**

Artículo 7 BIS 1.- El Director General, o su equivalente, es el representante legal del Instituto y es designado a indicación del Ejecutivo Federal, a través del Secretario de **Economía** por la Junta de Gobierno.

Artículo 8o.- El Instituto editará la Gaceta, en la que se harán las publicaciones a que esta Ley se refiere y donde se dará a conocer cualquier información de interés sobre la propiedad industrial y las demás materias que se determinen. Los actos que consten en dicho órgano de información surtirán efectos ante terceros a partir del día siguiente de la fecha en que se ponga en circulación, misma que deberá hacerse constar en cada ejemplar.

Artículo 119.- Recibida la solicitud**, el Instituto** procederá a **su publicación en la Gaceta, a más tardar en los**

diez días hábiles siguientes a su recepción, y efectuará un examen de forma de **la misma, así como** de la documentación exhibida, para comprobar si se cumplen los requisitos que previene esta Ley y su reglamento.

Artículo 120.-Cualquier personaque considere que la solicitud publicada se encuentra en alguno de los supuestos previstos en los artículos 4o. y 90 de esta Ley podrá oponerse a su registro, dentro del plazo improrrogable de un mes, contado a partir de la fecha en que surta efectos la publicación respectiva.

La oposición deberá presentarse por escrito, acompañada de la documentación que se estime conveniente, así como del comprobante de pago de la tarifa correspondiente.
La oposición a la solicitud no suspenderá el trámite, ni atribuirá a la persona que la hubiere presentado el carácter de interesado, tercero o parte. Tampoco prejuzgará sobre el resultado del examen de fondo que realice el Instituto sobre la solicitud.

Transcurrido el plazo a que se refiere el primer párrafo del presente artículo, el Instituto publicará en la Gaceta, a más tardar en los diez días hábiles siguientes, un listado de las solicitudes en las cuales se haya presentado oposición al registro.

El solicitante podrá manifestar por escrito lo que a su derecho convenga en relación con las causas, impedimentos o anterioridades citadas en la oposición, dentro del plazo improrrogable de un mes, contado a partir de la fecha en que surta efectos la publicación respectiva.

La oposición así como las manifestaciones del solicitante podrán ser consideradas por el Instituto durante el examen de fondo de la solicitud.

Artículo 123.-Si a efecto de subsanar el impedimento legal de registro, al contestar dentro del plazo concedido, el solicitante modifica o sustituye la marca, ésta se sujetará a un nuevo trámite.
El nuevo trámite deberá:

I.- Efectuar el pago de la tarifa correspondiente a una nueva solicitud;

II.- Satisfacer los requisitos de los artículos 113 y 114 de esta Ley y los aplicables de su reglamento, y

III.- Ser objeto de la publicación a la que se refiere el artículo 119 de esta Ley.

En este supuesto, se considerará como fecha de presentación aquella en la que se solicite el nuevo trámite.

Artículo 125.-…

…

En su caso, el Instituto comunicará por escrito al oponente de la solicitud los datos del título expedido o los de la resolución que negó el registro, según corresponda.

Artículo 181.- …

I. a IV.-…

…

Para acreditar la personalidad en las solicitudes de registro de marca, marca colectiva, aviso comercial y publicación de nombre comercial; sus renovaciones; inscripciones de licencias de uso o transmisiones; cambio de domicilio del solicitante o titular, o cambio de ubicación del establecimiento, bastará que en la solicitud el mandatario manifieste por escrito, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades para llevar a cabo el trámite correspondiente, siempre y cuando se trate del mismo apoderado desde su inicio hasta su conclusión.

…

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor a los 90 días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación…"

IV. Consideraciones de las Comisiones

Primera.- Que la Ley de la Propiedad Industrial (En adelante, LPI) tiene por objeto:

- Establecer las bases para que, en las actividades industriales y comerciales del país, **tenga lugar un sistema permanente de perfeccionamiento de sus procesos y productos;**

- **Propiciar e impulsar el mejoramiento de la calidad de los bienes y servicios en la industria y en el comercio,** conforme a los intereses de los consumidores;

- **Proteger la propiedad industrial mediante la regulación y otorgamiento de patentes de invención; registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas, y avisos comerciales; publicación de nombres comerciales; declaración de protección de denominaciones de origen, y regulación de secretos industriales;**

- Prevenir los **actos que atenten contra la propiedad industrialo que constituyan competencia desleal relacionada con la misma** y establecer las sanciones y penas respecto de ellos, y

Segunda.- Queel trámite de registro o publicación de un signo distintivo inicia con la presentación de la solicitud ante el Instituto, autoridad administrativa en la materia. De acuerdo con el artículo 6, fracción III, de la LDP, dispone que corresponde al Instituto,"…**Tramitar y, en su caso, otorgarmarcas,emitir declaratorias de notoriedad o fama de marcas, autorizar el uso de las mismas;**…"

Asimismo, el artículo 88 de la LPI, establece que se entiende por marca a **todo signo visible que distinga productos o servicios de otros de su misma especie o clase en el mercado.**

Los **industriales, comerciantes o prestadores de servicios podrán hacer uso de marcas en la industria, en el comercio o en los servicios que presten.** Sin embargo, **el derecho a su uso exclusivo se obtiene mediante su registro en el Instituto.**

Previo a dicha presentación, los solicitantes pueden realizar o solicitar una búsqueda de anterioridades, lo que les permite conocer la existencia de otros signos distintivos registrados o publicados o en trámite, idénticos o semejantes en grado de confusión con la marca, aviso o nombre comercial que se pretende proteger.

Recibida la solicitud el Instituto realiza un examen de forma, en el que se revisa que ésta haya sido presentada debidamente, es decir, que cumpla con los requisitos formales establecidos en la LPI y su Reglamento,

incluyendo el comprobante de pago por el estudio y trámite de la solicitud.

Posteriormente, se lleva a cabo un examen de fondo, en el cual se analiza si la solicitud no incurre en los impedimentos o prohibiciones que contempla la Ley, así como si existen o no anterioridades al signo distintivo propuesto, es decir, se busca en las base datos del Instituto marcas, avisos o nombres comerciales idénticos o semejantes en grado de confusión que se apliquen a los mismos o similares productos o servicios. Con base en dicha información el Instituto determina si la solicitud es registrable o no.

Cuando del resultado del examen de fondo se determina la procedencia de otorgar el registro, se emite un título de la marca o aviso comercial o se lleva a cabo la publicación del nombre comercial.

La vigencia de los derechos concedidos a una marca, aviso o nombre comercial es de diez años, prorrogables por periodos de la misma duración, en forma indefinida.

En cambio, si del examen de fondo se desprende la existencia de una anterioridad, impedimento o prohibición de registro, el Instituto negará la protección.

Actualmente en nuestro país, el estudio de fondo de la solicitud se lleva a cabo únicamente por el Instituto, conforme a la información o documentación que se encuentra a su alcance, la cual podría ser o no suficiente.

Tercera.- De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa, el tema de la protección de la propiedad industrial, es un tema global del cual México no puede sustraerse, ya que forma parte de distintos foros ante organismos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (en adelante, OMPI), organismo especializado de las Naciones Unidas.

Por ejemplo, en este último caso, el Comité Permanente sobre el Derecho de Marcas, Diseños Industriales e Indicaciones Geográficas (Standing CommitteeontheLaw of Trademarks, Industrial Designs and GeographicalIndications o SCT, por sus siglas en inglés) de la OMPI preparó un documento sobre los procedimientos de oposición en materia de marcas [3] en 63 Estados Miembros y 3 Organizaciones Intergubernamentales; es decir, en 66 sistemas distintos.

Del contenido de estudio, se desprende que *"... Con independencia del tipo de procedimiento de oposición que un país pueda tener (previo al registro, posterior al registro, limitado a ciertos motivos o ilimitado), la presencia de este procedimiento en el marco de los sistemas de registro y protección de las marcas reviste un carácter netamente positivo..."*.

El documento citado además efectúa un análisis de los diferentes tipos de procedimientos de oposición u observaciones disponibles, así como de sus peculiaridades, de acuerdo a su régimen jurídico.
México no forma parte del estudio ya que no cuenta con un sistema de oposición. Considerando el número de países que regulan un mecanismo similar, los tratados de libre comercio firmados por México y los mercados que representan, cabe preguntarse si el Sistema Nacional de Propiedad Industrial no se ha quedado rezagado en relación a Alemania, Australia, Bangladesh, Brasil, Canadá, Chile, China, Hong Kong, Colombia, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, EE.UU., Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Georgia, Hungría, República Islámica de Irán, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kirguistán, La ex República Yugoslava de Macedonia, Letonia, Lituania, Mauricio, Moldova, Nueva Zelandia, Noruega, Omán, Pakistán, Panamá, Perú, Portugal, Reino Unido, República Checa, República

[3] Véase "*Procedimientos de Oposición en materia de Marcas: Enseñanzas Destacadas*", documento SCT/18/3, preparado por la Secretaría del ComitéPermanente sobre el Derecho de Marcas, Diseños Industriales e Indicaciones Geográficas, consultado el 7 de septiembre de 2015 en el siguiente enlace: http://www.wipo.int/edocs/mdocs/sct/es/sct_18/sct_18_3.pdf

de Corea, Rumania, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Singapur, Sri Lanka, Sudán, Swazilandia, Suecia, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tabago, Túnez, Turquía, Ucrania, Uruguay, Zambia, Oficina de BeNeLux para la Propiedad Intelectual (por sus siglas en inglés, BOIP), la Unión Europea (UE) y la Organización Africana de la Propiedad Intelectual (OAPI).

Cuarta.- Que en materia de "Sistema de Oposición de la propiedad industrial"tenemos como antecedente la propuesta presentada por los entonces Senadores de la República, María de los Ángeles Moreno, Ramiro Hernández García y Carlos Lozano de la Torre,integrantes de la LX y LXI Legislatura, del H. Congreso de la Unión del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

La iniciativa presentada en el 26 de marzo de 2008 y dictaminada por el pleno del Senado de la República el 08 de diciembre de 2009, busca restablecer el equilibrio entre los diversos valores que informan a nuestro sistema de patentes, en estricto apego a los compromisos internacionales de México, así propone:

- Incorporar un **procedimiento de oposición** para evitar abusos en el otorgamiento de una patente**, un procedimiento no contencioso de oposición.**

El procedimiento no tiene por objeto **suspender o dilatar el trámite de la patente,** sino abrir la oportunidad a que terceros aporten al Instituto, elementos que influyan en la decisión de otorgar o no la patente.

- Otorgar un **tercero el derecho de presentar ante el Instituto documentos y argumentos con evidencias que a su juicio sean determinantes para procedencia o improcedencia del otorgamiento de una patente.**

- Permitirá al **Instituto, propiciar una mayor participación de la sociedad en el proceso de otorgar una patente y dar así más transparencia a la toma de decisiones de la autoridad, al tiempo que se otorga certeza jurídica a los interesados en obtener una patente,** en virtud que este procedimiento tendrá como una de sus consecuencias el que "difícilmente" puedan ser objetadas por algún tercero durante el tiempo de vigencia de la patente.

- Buscar mecanismos **que reduzcan los efectos negativos del abuso en el ejercicio de los derechos que confieren las patentes a sus titulares,** a fin de que aporten el mayor beneficio, jurídica y legítimamente posibles para el interés general de la sociedad, y

- Delimitar el **alcance jurídico de la Gaceta** del cual se ha abusado, señalando que las publicaciones en la misma **se harán para efectos de difusión general y no tendrán carácter vinculatorio** salvo en los casos en que expresamente así lo señale la propia Ley.

Quinta.- Que de acuerdo documento denominado *"IMPI en Cifras 2015",*publicado en el portal de internet del Instituto, se tienen las siguientes estadísticas, en cuanto al registro de "marcas":

Solicitudes de marca por nacionalidad del titular			
País	**2013**	**2014**	**2015 *Enero-Marzo**
México	**76,25**	**79,840**	**20,824**

Alemania	**2,039**	**3,012**	**1,035**
Brasil	**381**	**446**	**85**
España	**1,523**	**1,895**	**578**
Estados Unidos de América	**12,358**	**14,527**	**3,769**
Francia	**1,325**	**2,052**	**587**
Italia	**890**	**1,286**	**405**
Japón	**1,131**	**1,262**	**432**
Reino Unido	**1,163**	**1,765**	**555**
Suiza	**1,795**	**1,992**	**577**
Otros países	**8,207**	**10,668**	**3,234**
Total	**107,063**	**118,745**	**32,081**

Marcas registradas por nacionalidad del titular			
País	**2013**	**2014**	**2015 *Enero-Marzo**
México	**54,412**	**58,158**	**14,062**
Alemania	**1,636**	**1,624**	**435**
Brasil	**254**	**392**	**74**
España	**1,013**	**1,189**	**330**
Estados Unidos de América	**11,158**	**10,622**	**2,806**
Francia	**1,201**	**1,127**	**262**
Italia	**566**	**740**	**185**
Japón	**1,080**	**914**	**202**
Reino Unido			

	1,022	**916**	**242**
Suiza	**1,579**	**1,298**	**404**
Otros países	**5,444**	**6,990**	**1,711**
Total	**79,365**	**83,970**	**20,713**

Sexta.-Que de acuerdo con datosdel "*3er Informe de labores 2014-2015"* de la Secretaría de Economía, de septiembre de 2014 a junio de 2015, en el Instituto, se recibieron 111,193 solicitudes de signos distintivos, cifra mayor en 13.4% en comparación con las 98,031 recibidas en el mismo periodo de 2013-2014.

Se resolvieron 93,866 solicitudes de signos distintivos entre septiembre de 2014 y junio de 2015, que representan un avance del 89.7% de las 104,680 programadas.

Se otorgaron 76,901 registros de signos distintivos, cifra 1.13% mayor a los 76,039 registros otorgados en el mismo periodo de 2013 a 2014.
Destaca que 15,717 solicitudes fueron presentadas en línea a través del sistema Marca en Línea del Instituto, lo que representa el 14.1% del total de solicitudes recibidas.

De acuerdo con este Informe, el **Tratado Internacional Protocolo de Madrid,** ha facilitado la presentación y gestión de registros marcarios, prueba de ello son las 16,039 solicitudes presentadas conforme a este Tratado siendo México oficina designada; lo que representa un 32.2% en comparación con las 12,130 presentadas entre septiembre 2013 y junio 2014; en tanto que siendo oficina de origen se recibieron 99 solicitudes, lo que significa un 70.7% más respecto de las 58 del mismo periodo de 2013 a 2014.

México se encuentra en el lugar número 10 dentro de las oficinas más designadas, según datos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

Las solicitudes internacionales recibidas por el IMPI, en sus funciones de Oficina de Origen, tomando en cuenta el número de clases, así como las partes contratantes en las que se busca la protección de la marca se han **convertido en más de 700 solicitudes de marca nacionales.**

En general, México guarda un importante lugar en materia de signos distintivos a nivel global como se refleja a continuación:

CONCEPTO	**POSICIÓN MUNDIAL**	PAÍSES CONSIDERADOS
Solicitudes de signos distintivos	14	195
Registros otorgados de signos distintivos	9	191
Solicitudes de marcas vía Protocolo de Madrid (México como oficina designada)1	10	94

1 Para este concepto, el informe anual del Protocolo de Madrid 2015, refleja el posicionamiento actualizado. (http://www.wipo.int/edocs/ pubdocs/es/wipo_pub_940_2015.pdf) FUENTE: Bases de datos estadística de

la OMPI, Octubre 2014.

Séptima.- Que las modificaciones a la LPI contenidas en el presente dictamen son las siguientes:

1.Se propone **reformar el párrafo segundo, de la fracción X, del artículo 6º,** relativo a las facultades del Instituto,relacionadas con la publicación en la Gaceta de la Propiedad Industrial, a efecto de modificar su redacción y hacerlo congruente con el resto de la presente Iniciativa.

Ley de la Propiedad Industrial	
Texto Vigente	**Texto del Dictamen**
Artículo 6o.- . . . **I** a **IX.- . . .** **X.-** . . . ~~Deberán publicarse en el ejemplar del mes inmediato posterior a su emisión, todas las resoluciones emitidas en los procedimientos de declaración administrativa que prevé esta Ley, así como las que desahoguen peticiones que tengan por objeto modificar las condiciones o alcance de patentes o registros concedidos;~~ **XI** a **XXII.-……**	**Artículo 6o.- . . .** **I** a **IX.- . . .** **X.-** . . . **Las resoluciones definitivas emitidas en los procedimientos de declaración administrativa previstos en esta Ley, así como aquellas resoluciones que modifiquen las condiciones o alcance de patentes o registros concedidos, deberán ser publicadas en la Gaceta al mes inmediato posterior a la fecha de su emisión.** **XI** a **XXII.-……**

2. Se propone **reformarel artículo 7 BIS 1,** en cuanto a la denominación del "Secretario de Comercio y Fomento Industrial" para ser sustituida por "Secretario de Economía", ya que elArtículo Décimo Tercero del *Decreto por el que se reforman diversas Leyes Federales, con el objeto de actualizar todos aquellos artículos que hacen referencia a las Secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia***,** publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2012, omitió su reforma[4].

Ley de la Propiedad Industrial	
Texto Vigente	**Texto del Dictamen**
Artículo 7 BIS 1.- El Director General, o su equivalente, es el representante legal del Instituto y es designado a indicación del Ejecutivo Federal, a través del Secretario d~~e Comercio y Fomento Industrial~~ por la Junta de Gobierno.	**Artículo 7 BIS 1.-** El Director General, o su equivalente, es el representante legal del Instituto y es designado a indicación del Ejecutivo Federal, a través del Secretario de **Economía** por la Junta de Gobierno.

[4]**ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO.** Se reforman los artículos 6o, fracción I y XXI; 7 bis, fracciones I, II y IV; 12, fracción VI; 159, fracción IV y 169, fracción III, de la Ley de la Propiedad Industrial:

3.Se propone **reformar el artículo 8o.,** a efecto de eliminar la periodicidad mensual de la Gaceta de la Propiedad Industrial y con ello estar en posibilidades de operar el mecanismo de oposición que partirá de la publicación de las solicitudes presentadas.

Ley de la Propiedad Industrial	
Texto Vigente	**Texto del Dictamen**
Artículo 8o.- El Instituto editará ~~mensualmente~~la Gaceta, en la que se harán las publicaciones a que esta Ley se refiere y donde se dará a conocer cualquier información de interés sobre la propiedad industrial y las demás materias que se determinen. Los actos que consten en dicho órgano de información surtirán efectos ante terceros a partir del día siguiente de la fecha en que se ponga en circulación, misma que deberá hacerse constar en cada ejemplar.	**Artículo 8o.-** El Instituto editará la Gaceta, en la que se harán las publicaciones a que esta Ley se refiere y donde se dará a conocer cualquier información de interés sobre la propiedad industrial y las demás materias que se determinen. Los actos que consten en dicho órgano de información surtirán efectos ante terceros a partir del día siguiente de la fecha en que se ponga en circulación, misma que deberá hacerse constar en cada ejemplar.

4.Se propone **reformar el artículo 119**, para establecer que, a más tardar en los diez días hábiles siguientes a la recepción de una solicitud de registro o publicación de signos distintivos, el Instituto procederá a su publicación en la Gaceta.Dicha **publicación será el punto de partida de la oposición.** Se considera que el plazo propuesto es razonable administrativamente y refuerza uno de los principales objetivos de la propuesta: la eficiencia.

Con la publicación de las solicitudes presentadas, se dará la oportunidad a cualquier persona que considere que la solicitud contraviene lo dispuesto por la LPI, para hacer valer su oposición, a fin de evitar violaciones a registros previos y coadyuvar con la autoridad para el logro de una decisión más certera.

Ley de la Propiedad Industrial	
Texto Vigente	**Texto del Dictamen**
Artículo 119.- Recibida la solicitud, se procederá a efectuar un examen de forma de ésta y de la documentación exhibida, para comprobar si se cumplen los requisitos que previene esta Ley y su reglamento.	**Artículo 119.-** Recibida la solicitud, **el Instituto procederá a su publicación en la Gaceta, a más tardar en los diez días hábiles siguientes a su recepción, y efectuará** un examen de forma de **la misma, así como** de la documentación exhibida, para comprobar si se cumplen los requisitos que previene esta Ley y su reglamento.

5.Se propone **reformarel artículo 120**, a efecto de que cualquier persona que considere que la solicitud publicada se encuentra en alguno de los supuestos previstos en los artículos 4o. y 90 de la, **pueda oponerse a su registro, dentro del plazo improrrogable de un mes,** contado a partir de la fecha en que surta efectos la publicación de la Gaceta.

La oposición deberá presentarse por escrito, acompañada de la documentación que se estime conveniente, así como del comprobante de pago de la tarifa correspondiente.

Asimismo, se establece como requisito **la presentación del pago correspondiente a la presentación de la oposición,** con la finalidad de evitar manifestaciones improcedentes, por lo que se considera constituye un mecanismo para inhibir oposiciones superfluas.

La oposición a la solicitud no suspenderá el trámite, ni atribuirá a la persona que la hubiere presentado el carácter de interesado, tercero o parte.Tampoco prejuzgará sobre el resultado del examen de fondo que realice el Instituto sobre la solicitud.

Ley de la Propiedad Industrial	
Texto Vigente	**Texto del Dictamen**
Artículo 120.- (Se deroga)	**Artículo 120.-Cualquier personaque considere que la solicitud publicada se encuentra en alguno de los supuestos previstos en los artículos 4o. y 90 de esta Ley podrá oponerse a su registro, dentro del plazo improrrogable de un mes, contado a partir de la fecha en que surta efectos la publicación respectiva.** **La oposición deberá presentarse por escrito, acompañada de la documentación que se estime conveniente, así como del comprobante de pago de la tarifa correspondiente.** **La oposición a la solicitud no suspenderá el trámite, ni atribuirá a la persona que la hubiere presentado el carácter de interesado, tercero o parte. Tampoco prejuzgará sobre el resultado del examen de fondo que realice el Instituto sobre la solicitud.** **Transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 119 BIS, el Instituto publicará en la Gaceta, a más tardar en los diez días hábiles siguientes, un listado de las solicitudes en las cuales se haya presentado oposición al registro.** **El solicitante podrá manifestar por escrito lo que a su derecho convenga en relación con las causas, impedimentos o anterioridades citadas en la oposición, dentro del plazo improrrogable de un mes,**

	contado a partir de la fecha en que surta efectos la publicación respectiva. **La oposición así como las manifestaciones del solicitante podrán ser consideradas por el Instituto durante el examen de fondo de la solicitud.**

6.Se propone **reformar el artículo 123,** para incorporar la obligación de publicar nuevamente las solicitudes que hayan sido objeto de un nuevo trámite por modificación o sustitución del signo distintivo, ya que conforme a la Ley de la Propiedad Industrial, su fecha de presentación se modifica. Además se propone reformular la redacción del artículo para hacerla más clara y puntual.

Ley de la Propiedad Industrial	
Texto Vigente	**Texto del Dictamen**
Artículo 123.-~~Si al contestar el solicitante, dentro del plazo concedido, a efecto de subsanar el impedimento legal de registro, modifica o sustituye la marca, ésta se sujetará a un nuevo trámite, debiendo efectuar el pago de la tarifa correspondiente a una nueva solicitud y satisfacer los requisitos de los artículos 113 y 114 de esta Ley y los aplicables de su reglamento. En este supuesto se considerará como fecha de presentación aquella en la que se solicite el nuevo trámite.~~	**Artículo 123.- Si a efecto de subsanar el impedimento legal de registro, al contestar dentro del plazo concedido, el solicitante modifica o sustituye la marca, ésta se sujetará a un nuevo trámite.** **El nuevo trámite deberá:** **I.- Efectuar el pago de la tarifa correspondiente a una nueva solicitud;** **II.- Satisfacer los requisitos de los artículos 113 y 114 de esta Ley y los aplicables de su reglamento, y** **III.- Ser objeto de la publicación a la que se refiere el artículo 119 de esta Ley.** **En este supuesto, se considerará como fecha de presentación aquella en la que se solicite el nuevo trámite.**

7.Se propone **adicionar un tercer párrafo, al artículo 125,** para que el Instituto comunique al oponente de la solicitud los datos del título expedido o los de la resolución que negó el registro, según corresponda.

Lo anterior, considerando que la presentación de la oposición es una petición a una autoridad y que aunque ésta no prejuzgue el sentido de la solicitud, el Instituto debe dar respuesta.

Ley de la Propiedad Industrial	
Texto Vigente	**Texto del Dictamen**
Artículo 125.- Concluido el trámite de	**Artículo 125.- …**

la solicitud y satisfechos los requisitos legales y reglamentarios, se expedirá el título. En caso de que el Instituto niegue el registro de la marca, lo comunicará por escrito al solicitante, expresando los motivos y fundamentos legales de su resolución.	**…** **En su caso, el Instituto comunicará por escrito al oponente de la solicitud los datos del título expedido o los de la resolución que negó el registro, según corresponda.**

8.Se **propone reformar un tercer párrafo, al artículo 181,** a efecto de incluir el cambio de domicilio del solicitante o titular y el cambio de ubicación del establecimiento, en la acción de desregulación prevista en éste.

Lo anterior, atendiendo a las inquietudes de los usuarios del Sistema de Propiedad Industrial expresadas en distinto foros.

Ley de la Propiedad Industrial	
Texto Vigente	**Texto del Dictamen**
Artículo 181.-… **I. a IV-…** **…** Para acreditar la personalidad en las solicitudes de registro de marca, marca colectiva, aviso comercial y publicación de nombre comercial, sus posteriores renovaciones, así como la inscripción de las licencias o transmisiones correspondientes, bastará que el mandatario manifieste por escrito en la solicitud, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades para llevar a cabo el trámite correspondiente, siempre y cuando se trate del mismo apoderado desde el inicio hasta la conclusión del trámite.	**Artículo 181.-…** **I. a IV- …** **…** **Para acreditar la personalidad en las solicitudes de registro de marca, marca colectiva, aviso comercial y publicación de nombre comercial; sus renovaciones; inscripciones de licencias de uso o transmisiones; cambio de domicilio del solicitante o titular, o cambio de ubicación del establecimiento, bastará que en la solicitud el mandatario manifieste por escrito, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades para llevar a cabo el trámite correspondiente, siempre y cuando se trate del mismo apoderado desde su inicio hasta su conclusión.** **…**

…	

9. Finalmente, se propone que las reformas y adiciones entren en vigor a los 90 días naturales siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por tanto, únicamente se publicarán aquellas solicitudes de registro o publicación de signos distintivos que ingresen al Instituto, a partir de la fecha de entrada en vigor de las presentes disposiciones.

Las Comisiones dictaminadoras estiman que de aprobarse el establecimiento del Sistema de Oposición en materia de propiedad industrial tendrían los siguientes beneficios:

- Ofrecer elementos que permitan al Instituto, **evaluar de mejor manera la registrabilidad de un signo distintivoy con ello evitar la expedición de títulos que podrían invadir un derecho previamente concedido o, en su caso, sustraer del dominio público denominaciones comunes en una industria determinada.**

- Disminuir **la presentación de solicitudes de declaración administrativa de nulidad, en particular aquellas fundamentadas en registros otorgados por error o inadvertencia del Instituto.** Incluso, podrían disminuir las solicitudes de declaración administrativa de infracción, ya que se impediría el otorgamiento de un derecho exclusivo sobre un signo que pudiera invadir derechos prexistentes, y

- Armonizar la **legislación mexicana con los sistemas jurídicos de nuestros principales socios comerciales e incorporar la posibilidad de que los solicitantes se opongan en México al registro de solicitudes de marcas, avisos o nombres comerciales.**

V. Resolutivo

En virtud de las consideraciones descritas, las Comisiones que suscriben el presente, someten a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

ACUERDO

ARTÍCULO ÚNICO.- Se **reforman** los artículos 6o., fracción X, segundo párrafo; 7 BIS 1; 8o., 119,120, 123, y 181, tercer párrafo, y se **adicionan** los artículos 125, con un tercer párrafo, de la Ley de la Propiedad Industrial para quedar como sigue:

Ley de la Propiedad Industrial

Artículo 6o.-. …

I a **IX.-. …**

X.-. …

Las resoluciones definitivas emitidas en los procedimientos de declaración administrativa previstos en esta Ley, así como aquellas resoluciones que modifiquen las condiciones o alcance de patentes o registros concedidos, deberán ser publicadas en la Gaceta al mes inmediato posterior a la fecha de su emisión.

XI a **XXII.-. …**

Artículo 7 BIS 1.- El Director General, o su equivalente, es el representante legal del Instituto y es designado a indicación del Ejecutivo Federal, a través del Secretario de **Economía** por la Junta de Gobierno.

Artículo 8o.- El Instituto editará la Gaceta, en la que se harán las publicaciones a que esta Ley se refiere y donde se dará a conocer cualquier información de interés sobre la propiedad industrial y las demás materias que se determinen. Los actos que consten en dicho órgano de información surtirán efectos ante terceros a partir del día siguiente de la fecha en que se ponga en circulación, misma que deberá hacerse constar en cada ejemplar.

Artículo 119.- Recibida la solicitud**, el Instituto** procederá a **su publicación en la Gaceta, a más tardar en los diez días hábiles siguientes a su recepción, y efectuará** un examen de forma de **la misma, así como** de la documentación exhibida, para comprobar si se cumplen los requisitos que previene esta Ley y su reglamento.

Artículo 120.-Cualquier personaque considere que la solicitud publicada se encuentra en alguno de los supuestos previstos en los artículos 4o. y 90 de esta Ley podrá oponerse a su registro, dentro del plazo improrrogable de un mes, contado a partir de la fecha en que surta efectos la publicación respectiva.

La oposición deberá presentarse por escrito, acompañada de la documentación que se estime conveniente, así como del comprobante de pago de la tarifa correspondiente.

La oposición a la solicitud no suspenderá el trámite, ni atribuirá a la persona que la hubiere presentado el carácter de interesado, tercero o parte. Tampoco prejuzgará sobre el resultado del examen de fondo que realice el Instituto sobre la solicitud.

Transcurrido el plazo a que se refiere el artículo 119 BIS, el Instituto publicará en la Gaceta, a más tardar en los diez días hábiles siguientes, un listado de las solicitudes en las cuales se haya presentado oposición al registro.

El solicitante podrá manifestar por escrito lo que a su derecho convenga en relación con las causas, impedimentos o anterioridades citadas en la oposición, dentro del plazo improrrogable de un mes, contado a partir de la fecha en que surta efectos la publicación respectiva.

La oposición así como las manifestaciones del solicitante podrán ser consideradas por el Instituto durante el examen de fondo de la solicitud.

Artículo 123.-Si a efecto de subsanar el impedimento legal de registro, al contestar dentro del plazo concedido, el solicitante modifica o sustituye la marca, ésta se sujetará a un nuevo trámite.

El nuevo trámite deberá:

I.- Efectuar el pago de la tarifa correspondiente a una nueva solicitud;

II.- Satisfacer los requisitos de los artículos 113 y 114 de esta Ley y los aplicables de su reglamento, y

III.- Ser objeto de la publicación a la que se refiere el artículo 119 de esta Ley.

En este supuesto, se considerará como fecha de presentación aquella en la que se solicite el nuevo trámite.

Artículo 125.- …

…

En su caso, el Instituto comunicará por escrito al oponente de la solicitud los datos del título expedido o los de la resolución que negó el registro, según corresponda.

Artículo 181.-. …

I. a IV-. …

…

Para acreditar la personalidad en las solicitudes de registro de marca, marca colectiva, aviso comercial y publicación de nombre comercial; sus renovaciones; inscripciones de licencias de uso o transmisiones; cambio de domicilio del solicitante o titular, o cambio de ubicación del establecimiento, bastará que en la solicitud el mandatario manifieste por escrito, bajo protesta de decir verdad, que cuenta con facultades para llevar a cabo el trámite correspondiente, siempre y cuando se trate del mismo apoderado desde su inicio hasta su conclusión.

…

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor a los 90 días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la Repúblicadel H. Congreso de la Unión, a los veintiséis días del mes noviembre de 2015.

COMISIÓN DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

De las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 110 Bis y 116 Bis y una fracción IX al artículo 128 TER de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Noviembre, 2015.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, Segunda., les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente de la Minuta que contiene proyecto de Decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor enviada por la H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Los Ciudadanos Senadores integrantes de estas Comisiones Unidas realizaron diversos trabajos a efecto de revisar el contenido de la Minuta, con el objeto expresar sus observaciones y comentarios a la misma e integrar el presente dictamen.

Estas Comisiones Unidas, con fundamento en lo dispuesto por el inciso e) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 85 numeral 2, inciso a), 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 113 numeral 2, 117, numeral 1, 135 numeral 1, fracciones I y II, 177, numerales 1 y 2, 178, 182, 190, del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración de la Asamblea el presente dictamen, con base en la siguiente:

I. Metodología de Trabajo

Las Comisiones Dictaminadoras realizaron el análisis de esta Minuta conforme al procedimiento que a continuación se describe:

En el capítulo de "Antecedentes" se describe el trámite que da inicio al proceso legislativo, a partir de la fecha en que fue presentada la iniciativa ante el pleno de la Cámara de Diputados y turnada como Minuta a la Cámara de Senadores.

En el capítulo de “Contenido de la Minuta” se hace una descripción de la Minuta sometida ante el pleno de la Cámara de Diputados.
En el capítulo de "Consideraciones" los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras realizan una valoración de la Minuta en base al contenido de diversos ordenamientos legales aplicables a la materia.

En el capítulo de “Modificaciones” los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras realizan cambios a la Minuta enviada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con el objeto de sustentar su viabilidad desde el punto de vista jurídico.

II. Antecedentes

1. El 13 de octubre de 2010 los entonces Diputados Federales, Francisco Saracho Navarro, Hugo Martínez González, Melchor Sánchez de la Fuente, Rubén Moreira Valdez, Miguel A. Riquelme Solís, Héctor Fernández Aguirre, Héctor Franco López, Noé Fernando Garza Flores y Tereso Medina Ramírez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXI Legislatura presentaron en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

2. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, turnó la referida Iniciativa a la Comisión de Economía para su estudio y dictamen correspondiente.

3. El 23 de febrero de 2011 en sesión de trabajo de la Comisión de Economía, los integrantes de la Comisión, aprobaron el dictamen con 18 votos a Favor, 0 en Contra y 0 Abstenciones de 30 miembros que la integraban.

4. El 06 de abril de 2011 durante la celebración de la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados fue aprobado el referido dictamen con 271 votos a Favor, 0 en Contra y 1 Abstención.

En esta misma fecha, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, envío a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales, la Minuta referida.
5. El 07 de abril de 2011 la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores turnó la Minuta, a las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, Segunda para su análisis y dictamen correspondiente.

III.- Contenido de la Minuta

La Minuta tiene por objeto, reformar el segundo párrafo, del artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (En adelante, LFPC) para establecer que en caso de que las "partes" en un "Procedimiento Conciliatorio" decidan no someterse al arbitraje, la Procuraduría Federal del Consumidor (En adelante, Profeco) dará inicio al "Procedimiento por Infracciones a la LFPC"

Así, la colegisladora aprobó el siguiente:

"…Proyecto de decreto por el que se reforma el segundo párrafo del artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor

Artículo Único. Se reforma el segundo párrafo del artículo 116 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para quedar como sigue:

Artículo 116. ....

En caso de no aceptarse el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes y la procuraduría dará inicio al procedimiento previsto en el artículo 123 de esta ley.

Transitorio

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

IV. Consideraciones de las Comisiones

Primera.- Que la LFPC tiene por objeto la promoción y protección de los derechos y cultura del consumidor, procurando la equidad, certeza y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

En este sentido, la Profeco es la autoridad administrativa encargada de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

Entre sus atribuciones en materia procedimental se encuentran:

a) Recibir *quejas o reclamaciones* de los consumidores de manera individual o grupal;

b) Aplicar las medidas necesarias para propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores;

c) Procurar la solución de las diferencias entre consumidores y proveedores, y

c) Aplicar sanciones y demás medidas establecidas en la LFPC;

Segunda.- Que en el apartado IV "México Próspero" del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece en la estrategia 4.7.5., l*a protección de los derechos del consumidor, mejorar la información de mercados y garantizar el derecho a la realización de operaciones comerciales claras y seguras.*

En este sentido, el pasado 28 de abril de 2014 se publicó el "Acuerdo por el que se aprueba el "Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor 2013-2018" (En adelante, PNPDC).

El PNPDC es un programa institucional, que establece las bases para asegurar el cumplimiento de estrategias y metas planteadas a mediano y largo plazo.
Entre los retos del PNPDC se encuentran la protección y promoción de los derechos de los consumidores, garantizando las relaciones comerciales equitativas que fortalezcan la cultura de consumo responsable y el acceso en mejores condiciones de mercado a productos y servicios, asegurando certeza, legalidad y seguridad jurídica dentro del marco normativo de los derechos humanos reconocidos para los consumidores.

Tercera.- Que la LFPC establece tres tipos de "Procedimientos" a sustanciarse ante la Profeco, a saber:

Procedimientos		
Conciliatorio (Audiencias Conciliatorias)	**Arbitral (Juicio Arbitral)**	**Por Infracciones a la Ley (Sancionador)**
La Profeco: -Actúa como mediador para buscar la solución de una controversia entre consumidor y proveedor. -Emite un "dictamen", y -En caso de no haber "conciliación" el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Profeco o algún árbitro independiente para solucionar el conflicto. -Los acuerdos de trámite que	La Profeco: -Actúa como árbitro entre consumidores y proveedores cuando los interesados así la designen; -El monto de lo reclamado no deberá exceder de $411,606.67. pesos, y -Emite "Laudo Arbitral" -Las resoluciones que se dicten dentro de este procedimiento arbitral admitirán como único recurso el de revocación.	La Profeco: -Sanciona aquellos proveedores que incumplen la la LFPC y a las Normas Oficiales Mexicanas. -Notifica al presunto infractor de los hechos motivo del procedimiento. -Tiene su origen en las quejas que interponen los consumidores y por monitoreo de medios de comunicación, denuncias, requerimientos donde se encuentran comportamientos que

emita el conciliador no admite recurso alguno.		pudieran significar probables infracciones a la LFPC.

Cuarta.- Que para el caso que nos ocupa, el *"Procedimiento Conciliatorio"* es una herramienta para buscar una solución de las controversias entre consumidores y proveedores, mediante audiencias de conciliación en presencia de un abogado conciliador.

En este procedimiento, la conciliación podrá celebrarse vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso la Profeco o las partes podrán solicitar que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos.

En relación a este tema, de acuerdo con datos del "2do Informe de Labores de la Secretaria de Economía 2013-2014", durante el periodo de septiembre de 2013 a junio de 2014, *se recibieron 105,947 quejas*. El porcentaje de conciliación de las quejas del último cuatrimestre de 2013 fue de 89% mientras que las ingresadas en 2014 a junio fueron de 84%.

En cuanto al monto recuperado a favor de los consumidores de las quejas concluidas en los procedimientos *conciliatorios, por infracciones a la ley y arbitral* en el periodo de septiembre de 2013 a junio de 2014, fue de *615.5 millones de pesos,* cifra mayor a los 583.7 millones recuperados en igual periodo 2012-2013.

Monto recuperado en beneficio de los consumidores[5]

AÑO	MONTO DE LAS QUEJAS SOLUCIONADAS (Pesos Mx)
2009	1,106,182,523.37
2010	1,015,856,983.35
2011	941,052,918
2012	834,034,551
2013	710,776,491

Dentro de este procedimiento se sustancia el "Dictamen" que es la figura jurídica a través de la cual se cuantifica en calidad liquida la obligación contractual, protegiendo los derechos del consumidor, en el que se determina en cantidad cierta, exigible y liquida, el importe de las obligaciones incumplidas por el proveedor y teniendo el carácter de título ejecutivo, no negociable.

Para el periodo de septiembre de 2013 a junio de 2014 se emitieron 90 dictámenes por un monto total de *16.0 millones de pesos* a favor de los consumidores ubicando el giro mueblero como al que mayor número de dictámenes se emitieron.

De acuerdo con los artículos 115 y 116 de la LFPC, este procedimiento culmina a través de:

[5] ACUERDO por el que se aprueba el Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor 2013-2018.

a) La celebración de un "convenio" entre las partes, aprobado por la Profeco, y

b) La manifestación de las partes de no celebrar un acuerdo conciliatorio. En este caso, el conciliador exhorta a las partes a solucionar sus diferencias en el "arbitraje" y designar a la Profeco o algún árbitro independiente para poner solución al conflicto. De no aceptar el arbitraje, el conciliador deberá dictar una resolución y dejar a salvo los derechos de ambas partes para acudir a otras instancias judiciales competentes.

Quinta.- Que en términos de lo dispuesto por el artículo 184, numeral 2, del Reglamento del Senado de la República, que a la letra dice:

"…De igual modo, las comisiones pueden recibir de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o de cualquier ente público, de los distintos órdenes de gobierno, los elementos de información que estimen convenientes para el desahogo de sus trabajos…".

En este tenor, la Comisión de Comercio y Fomento Industrial, solicitó la opinión a la Secretaría de Economía (En adelante SE), por tratarse de un tema, ámbito de su competencia con la finalidad de perfeccionar el trabajo legislativo.

La dependencia gubernamental, dio contestación a la petición, enviando a la Comisión Dictaminadora, la opinión con respecto a la iniciativa referida, bajo los siguientes argumentos:
"…A fin de robustecer el marco jurídico de protección a los derechos de las y los consumidores, y a efecto de evitar imprecisiones en el ley de la materia, se estima que la propuesta legislativa es viable, ya que si del contenido del expediente del procedimiento de conciliación se deduce que el proveedor incurrió en una violación a la ley, resulta pertinente que por disposición legal, se ordene el inicio del procedimiento por infracciones a la ley previsto en el artículo 123 de la LFPC; con lo cual se daría continuidad a la esencial actuación de protección de Profeco hacia la población consumidora.

No obstante lo anterior, no resulta jurídicamente correcto que la Profeco inicie en automático el procedimiento por infracciones a la ley, ya que se podría entender que en todos los casos en que no hubiese conciliación de las partes, se tuviera que iniciar el procedimiento, esto en virtud de que no todos los conflictos que se dan entre proveedores y consumidores provienen o derivan de una violación a la normatividad de la materia.

En este sentido, antes de iniciar dicho procedimiento se debe analizar si de la reclamación interpuesta por el consumidor se concluye que el proveedor ha violado las disposiciones jurídicas aplicables, de esta manera la Profeco estaría en posibilidades de evaluar el inicio de procedimiento por infracciones a la ley.

Por lo anterior, se propone adicionar un artículo 110 Bis y una nueva fracción al artículo 128 TER, con la finalidad de dotar a la Profeco de la posibilidad de que independientemente de que se lleve o no a cabo la conciliación, pueda iniciar un procedimiento por infracciones a la ley, cuando existan elementos para ello.

Asimismo, se busca que dicha autoridad sancione el incumplimiento de convenio que resulte de un procedimiento conciliatorio, como una herramienta para garantizar su observancia…".

V. Modificaciones de las Comisiones

Estas Comisiones Dictaminadoras comparten la preocupación de la Secretaría de Economía, en el sentido que de aprobarse en sus términos la reforma que propone la Colegisladora tendría implicaciones jurídicas al pretender que la Profeco inicie en automático el "Procedimiento por Infracciones a la ley" (En adelante, PIL´s).

Asimismo, se detectó que en el texto existe un error de "estilo", que no es de fondo pero si de forma, se tiene que respetar la secuencia de la LFPC al referirse a la "Procuraduría" y no a la "procuraduría" como lo establece en la Minuta.

Así las cosas, estas Dictaminadoras atendiendo a las observaciones de la Secretaría de Economía, proceden al desahogo de cada una de ellas.

1. Adicionar un artículo 110 Bis a la LFPC.

Estas Comisiones Dictaminadoras estiman que es adecuada la adición de este artículo dentro de las "Disposiciones Comunes" de los Procedimientos a los que se refiere la LFPC, sin embargo, al proponer que sea la Profeco quien determine si se presumen violaciones a la ley para efecto de iniciar o no un "PIL´s" previsto en el artículo 123, no atiende la preocupación de la Colegisladora, pues deja nuevamente al arbitrio de la Profeco la determinación de los criterios para iniciar o no este procedimiento.

En este sentido, en la segunda "Consideración" del contenido de la Minuta, se desprende que la LFPC no es clara en cuanto al momento y los supuestos bajo los cuales debe abrirse un "PIL´s", teniendo como consecuencia que la Profeco dé inicio a procedimientos de infracciones bajo criterios desconocidos para el consumidor, o en otras palabras, que no en todas las denuncias de los consumidores la Profeco se pronuncie si efectivamente existió violación a sus derechos.

Por lo que estas Comisiones Dictaminadoras estiman realizar adecuaciones de fondo y forma al texto propuesto por la SE con la finalidad de atender tanto los argumentos de la Colegisladora como los de la dependencia gubernamental.

Se propone establecer que la Profeco en todos los procedimientos (Conciliatorio y Arbitral) analice las constancias que integran el expediente y en caso de presumir que existen violaciones a la ley dará inicio a un "PIL´s".

Siguiendo la opinión de la Profeco esta modificación daría continuidad a la esencial actuación de protección de Profeco hacia la población consumidora, toda vez que una vez que esta autoridad administrativa analice las constancias que integran el expediente y en caso de presumir que existen violaciones a la ley dará inicio a un "PIL´s".

Ello no quiere decir, que este procedimiento sea automático. La Profeco previamente analizará las constancias y en caso de presumir que existen violaciones a la ley iniciará a un "PIL´s"**,** por lo que no se entenderá que en todos los casos en que no hubiese conciliación de las partes, se tendrá que iniciar el procedimiento.

Ley Federal de Protección al Consumidor			
Texto Vigente	**Texto Minuta Cámara de Diputados**	**Texto Opinión Secretaría de Economía**	**Texto Dictamen Cámara de Senadores**
Sin correlativo	**Sin correlativo**	**Artículo 110 Bis.** Durante la	**Artículo 110 Bis.- Durante la**

		sustanciación de los procedimientos previstos en el presente capítulo la Procuraduría, estudiará las constancias que integran el expediente y determinará si se presumen violaciones a la ley para efecto de iniciar o no el Procedimiento por Infracciones a la Ley previsto en el artículo 123.	**sustanciación de los procedimientos previstos en el presente capítulo la Procuraduría, analizará las constancias que integran el expediente y en caso de presumir que existen violaciones a la ley dará inicio al Procedimiento por Infracciones a la ley previsto en el artículo 123.**

2. Adicionar un artículo 116 Bis a la LFPC.

Estas Comisiones Dictaminadoras estiman adecuada la propuesta planteada por la SE en cuanto adicionar un "artículo 116 Bis", toda vez que es complementaria a la adición del artículo 110 Bis.

Son válidos los tres supuestos que propone la SE, como condicionantes para que la Profeco actué de oficio para iniciar un PIL´S. Sin embargo, estas Dictaminadoras estiman necesario hacer adecuaciones a la fracción III, del artículo 116 Bis, para armonizar el texto que se propone en el artículo 110 Bis.

Ley Federal de Protección al Consumidor			
Texto Vigente	**Texto Minuta Cámara de Diputados**	**Texto Opinión Secretaría de Economía**	**Texto Dictamen Cámara de Senadores**
Capítulo XIII Procedimientos Sección Segunda Procedimiento conciliatorio			
ARTÍCULO 116.- En caso de no haber conciliación, el conciliador exhortará a las partes para que designen como árbitro a la Procuraduría o a algún árbitro	**ARTÍCULO 116.- …**	**Sin Texto**	No se acepta la modificación

independiente para solucionar el conflicto. Para efectos de este último caso, la Procuraduría podrá poner a disposición de las partes información sobre árbitros independientes. En caso de no aceptarse el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes.	En caso de no aceptarse el arbitraje se dejarán a salvo los derechos de ambas partes **y la procuraduría dará inicio al procedimiento previsto en el artículo 123 de esta ley.**		
Sin Correlativo	**Sin Correlativo**	**Artículo 116 Bis. En el caso de que culmine el Procedimiento Conciliatorio la Procuraduría dará inicio al Procedimiento previsto en el artículo 123 de esta Ley en los siguientes casos:** **I. Si durante el procedimiento conciliatorio nunca se presentó el proveedor.** **II. Por incumplimiento de un convenio celebrado en el procedimiento conciliatorio.** **III. Cuando culmina el procedimiento conciliatorio sin arreglo entre las partes y las mismas**	**Artículo 116 Bis. En el caso de que culmine el Procedimiento Conciliatorio la Procuraduría dará inicio al Procedimiento previsto en el artículo 123 de esta Ley en los siguientes casos:** **I. Si durante el procedimiento conciliatorio nunca se presentó el proveedor.** **II. Por incumplimiento de un convenio celebrado en el procedimiento conciliatorio.** **III. Cuando culmina el procedimiento conciliatorio sin arreglo entre las partes y las mismas**

		deciden no someterse al arbitraje, la Procuraduría estudiará las constancias que integran el expediente y determinará si se presumen violaciones a la ley para efecto de iniciar o no el Procedimiento por Infracciones a la Ley.	**deciden no someterse al arbitraje, la Procuraduría analizará las constancias que integran el expediente y en caso de presumir que existen violaciones a la ley dará inicio al Procedimiento por Infracciones a la ley previsto en el artículo 123.**

3. Adicionar una fracción IX, al artículo 128 TER.

El artículo 166 numeral 1, del Reglamento del Senado de la República, dispone que: "Un proyecto de ley o decreto es la resolución que la Cámara de Diputados remite al Senado mediante una minuta que contiene el expediente formado con todos los elementos relativos al asunto de que se trata".

Para el caso que nos ocupa, la adición a una fracción IX, en el artículo 128 TER, a la LFPC, propuesta por la SE, no es materia de la Minuta enviada por la Colegisladora, no obstante, estas Comisiones Dictaminadoras, estiman que esta modificación abona en la protección de los derechos de los consumidores, al sancionar al proveedor que incumpla un convenio celebrado ante la Profeco.

Ley Federal de Protección al Consumidor			
Texto Vigente	**Texto Minuta Cámara de Diputados**	**Texto Opinión Secretaría de Economía**	**Texto Dictamen Cámara de Senadores**
ARTÍCULO 128 TER.- Se considerarán casos particularmente graves: **I a VII. ….**	**Sin Correlativo**	**ARTÍCULO 128 TER.-** Se considerarán casos particularmente graves: **I a VII. ….** **VIII.** Aquellas que vulneren los derechos contemplados en el Título Segundo de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, **y**	**ARTÍCULO 128 TER.-** Se considerarán casos particularmente graves: **I a VII. ….** **VIII.** Aquellas que vulneren los derechos contemplados en el Título Segundo de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, **y**

		IX. Cuando el proveedor incumpla un convenio celebrado ante la Procuraduría.	**IX. Cuando el proveedor incumpla un convenio celebrado ante la Procuraduría.**

VI. Resolutivo

En virtud de las consideraciones descritas, las Comisiones que suscriben el presente, someten a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

ACUERDO

Artículo Único.- Se Adicionan los artículos 110 Bis y 116 Bis, y una fracción IX, al artículo 128 TER, de la Ley Federal de Protección al Consumidor para quedar como sigue:

Ley Federal de Protección al Consumidor

Artículo 110 Bis.- Durante la sustanciación de los procedimientos previstos en el presente capítulo la Procuraduría, analizará las constancias que integran el expediente y en caso de presumir que existen violaciones a la ley dará inicio al Procedimiento por Infracciones a la ley previsto en el artículo 123.

Artículo 116 Bis.- En el caso de que culmine el Procedimiento Conciliatorio la Procuraduría dará inicio al Procedimiento previsto en el artículo 123 de esta Ley en los siguientes casos:

I. Si durante el procedimiento conciliatorio nunca se presentó el proveedor.

II. Por incumplimiento de un convenio celebrado en el procedimiento conciliatorio.

III. Cuando culmina el procedimiento conciliatorio sin arreglo entre las partes y las mismas deciden no someterse al arbitraje, la Procuraduría analizará las constancias que integran el expediente y en caso de presumir que existen violaciones a la ley dará inicio al Procedimiento por Infracciones a la ley previsto en el artículo 123.

ARTÍCULO 128 TER.- Se considerarán casos particularmente graves:

I a VII. ….

VIII. Aquellas que vulneren los derechos contemplados en el Título Segundo de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, **y**

IX. Cuando el proveedor incumpla un convenio celebrado ante la Procuraduría.

Transitorio

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

Sala de comisiones del Senado de la República, a los cuatro días del mes de noviembre del año Dos Mil Quince.

COMISIÓN DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

De las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 231 de la Ley Federal del Derecho de Autor.

Abril, 2015.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, Segunda, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente de la **Minuta que contiene Proyecto de Decreto por el que reforma la fracción III del artículo 231 de la Ley Federal del Derecho de Autor** enviada por la H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Los Ciudadanos Senadores integrantes de estas Comisiones Unidas realizaron diversos trabajos a efecto de revisar el contenido de la Minuta, con el objeto expresar sus observaciones y comentarios a la misma e integrar el presente dictamen.

Estas Comisiones Unidas, con fundamento en lo dispuesto por el inciso a) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 113 numeral 2, 117, 135 numeral 1, 150, 177, 178, 182, 190, 212, 226, 227 numeral 1 del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración de la Asamblea el presente dictamen, con base en la siguiente:

I. Metodología de Trabajo

Las Comisiones Dictaminadoras realizaron el análisis de esta Minuta conforme al procedimiento que a continuación se describe:

En el capítulo de "Antecedentes" se describe el trámite que da inicio al proceso legislativo, a partir de la fecha en que fue presentada la iniciativa ante el pleno de la Cámara de Diputados y turnada como Minuta a la Cámara de Senadores.

En el capítulo de “Contenido de la Minuta” se hace una descripción de la Minuta sometida ante el pleno de la Cámara de Diputados.

En el capítulo de "Consideraciones" los integrantes de las Comisiones Dictaminadoras realizan una valoración de la Minuta en base al contenido de diversos ordenamientos legales aplicables a la materia.

II. Antecedentes

1. El 19 de diciembre de 2008 el entonces Diputado Federal, Fidel Antuña Bautista integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 231 de la Ley Federal del Derecho de Autor.

2. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, turnó la referida Iniciativa a la Comisión de Cultura para su estudio y dictamen correspondiente.

3. El 16 de febrero de 2011 en sesión de trabajo de la Comisión de Cultura, los integrantes de la Comisión, aprobaron el dictamen con 17 votos a Favor, 0 en Contra y 1 Abstenciones de 30 miembros que la integraban.

4. El 08 de marzo de 2011 durante la celebración de la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados fue aprobado el referido dictamen con 381 votos a Favor, 4 en Contra y 3 Abstenciones.

En esta misma fecha, la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, envío a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales, la Minuta referida.

5. El 10 de marzo de 2011 la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores turnó la Minuta, a las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, Segunda para su análisis y dictamen correspondiente.

III.- Contenido de la Minuta

La Minuta tiene por objeto, reformar la fracción III del artículo 231 de la Ley Federal del Derecho de Autor para:

Establecer como **infracción en materia de comercio, fijar,** producir, reproducir, almacenar, distribuir, transportar o comercializar copias de obras cinematográficas, **cuando sean realizadas con fines de lucro directo o indirecto,** sin la autorización de los respectivos titulares en los términos de esta ley.

Así, la colegisladora aprobó el siguiente:

"…Decreto que reforma la fracción III del artículo 231 de la Ley Federal del Derecho de Autor

Artículo Único. Se reforma la fracción III del artículo 231 de la Ley Federal del Derecho de Autor para quedar como sigue:

Artículo 231. Constituyen infracciones en materia de comercio las siguientes conductas cuando sean realizadas con fines de lucro directo o indirecto:

I. y II. ...

III. **Fijar,** producir, reproducir, almacenar, distribuir, transportar o comercializar copias de obras, fonogramas, videogramas, **obras cinematográficas** o libros, protegidos por los derechos de autor o por los derechos conexos, sin la autorización de los respectivos titulares en los términos de esta ley;

IV. a X. ...

Transitorio

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

IV. Consideraciones de las Comisiones

Primera.- Que la Ley Federal del Derecho de Autor (En adelante, LFDA) tiene por objeto la salvaguarda y promoción del acervo cultural de la Nación, la protección de los derechos de los autores, de los artistas intérpretes o ejecutantes, así como de los editores, de los productores y de los organismos de radiodifusión, en relación con sus obras literarias o artísticas en todas sus manifestaciones.

Segunda.- Estas Comisiones dictaminadoras coinciden plenamente con la Cámara de Origen, en cuanto a que la violación a los derechos de autor y de la propiedad intelectual se ha convertido en uno de los grandes problemas que vulneran el estado de derecho, en razón de que no sólo atenta contra los derechos de carácter patrimonial de los titulares de los derechos autoriales, sino que también repercute en pérdidas en la economía del país.

Tercera.- El fenómeno de la piratería como se denomina coloquialmente en el ambiente de los derechos de autor a la reproducción y explotación ilegal de obras, películas, discos, entre otros, se ha extendido cada vez más a diversos productos que se encuentran protegidos por los derechos de la propiedad intelectual, tales como medicinas, ropa, calzado y todo aquello que sea susceptible de ser copiado y vendido.

Cuarta.- Que a efecto de coadyuvar a prevenir el incremento y expanción de esta transgresión al marco jurídico legal, en materia de derechos de autor y de propiedad industrial, se deben implementar acciones que protejan el sector de la industria cinematográfica, en el sentido de evitar el uso de artefactos, dispositivos y/o equipos de audio, fotografía, video y/o comunicación para realizar grabaciones de pelìculas.

Quinta.- Que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 de la LFDA, el derecho de autor **es el reconocimiento que hace el Estado en favor de todo creador de obras literarias y artísticas**, en virtud del cual otorga su protección para que el autor goce de prerrogativas y privilegios exclusivos de carácter personal y patrimonial. Los primeros integran el llamado derecho moral y los segundos, el patrimonial.

Los derechos de autor se reconocen respecto de las obras de las siguientes ramas:

1. Literaria;
2. Musical, con o sin letra;
3. Dramática;
4. Danza;
5. Pictórica o de dibujo;
6. Escultórica y de carácter plástico;
7. Caricatura e historieta;
8. Arquitectónica;
9. **Cinematográfica y demás obras audiovisuales;**
10. Programas de radio y televisión;
11. Programas de cómputo;

12. Fotográfica;

13. Obras de arte aplicado que incluyen el diseño gráfico o textil, y

14. De compilación, integrada por las colecciones de obras, tales como las enciclopedias, las antologías, y de obras u otros elementos como las bases de datos.

15. Las demás obras que por analogía puedan considerarse obras literarias o artísticas se incluirán en la rama que les sea más afín a su naturaleza.

Quinta.- Que el arttículo 5 de la LFDA dispone que: "…La protección que otorga esta Ley se concede a las **obras desde el momento en que hayan sido fijadas** en un soporte material, independientemente del mérito, destino o modo de expresión.

Por su parte, el artículo 6 de este multicitado marco jurídico dispone que: "…**Fijación es la incorporación de letras, números, signos, sonidos, imágenes y demás elementos en que se haya expresado la obra, o de las representaciones digitales de aquellos, que en cualquier forma o soporte material, incluyendo los electrónicos, permita su percepción, reproducción u otra forma de comunicación.**

En este sentido, y toda vez que las obras cinematográficas son obras que se encuentran protegidas por la Ley Federal del Derecho de Autor, la acción de realizar una grabación será ententida como fijación, en congruencia con los artículos 5, 6 y 13 fracción IX de este ordenamiento.

A continuación se ilustra con un cuadro comparativo la pretendida reforma.

Ley Federal del Derecho de Autor	
Texto Vigente	**Texto** **Minuta Cámara de Diputados**
Capítulo II **De las Infracciones en Materia de Comercio** **Artículo 231.-** Constituyen infracciones en materia de comercio las siguientes conductas cuando sean realizadas con fines de lucro directo o indirecto: I y II.- … **III.** Producir, reproducir, almacenar, distribuir, transportar o comercializar copias de obras, fonogramas, videogramas o libros, protegidos por los derechos de autor o por los derechos conexos, sin la autorización de los respectivos titulares en los términos de esta ley;	**Artículo 231.- …** I y II.- … III. **Fijar,** producir, reproducir, almacenar, distribuir, transportar o comercializar copias de obras, fonogramas, videogramas, **obras cinematográficas** o libros, protegidos por los derechos de autor o por los derechos conexos, sin la autorización de los respectivos titulares en los términos de esta ley;

IV. a X.-….	**IV. a X.-….**

V. Resolutivo

En virtud de las consideraciones descritas, las Comisiones que suscriben el presente, aprueban en sus términos la Minuta referida y someten a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

ACUERDO

Artículo Único.- Se reforma la fracción III del artículo 231 de la Ley Federal del Derecho de Autor, para quedar como sigue:

Ley Federal del Derecho de Autor

Artículo 231.- …

I y II.- …

III. **Fijar,** producir, reproducir, almacenar, distribuir, transportar o comercializar copias de obras, fonogramas, videogramas, **obras cinematográficas** o libros, protegidos por los derechos de autor o por los derechos conexos, sin la autorización de los respectivos titulares en los términos de esta ley;

IV. a X.-….

Transitorio

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

Sala de comisiones del Senado de la República, a los ventiocho días del mes de abril del año Dos Mil Quince.

COMISIÓN DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

De las Comisiones Unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con el proyecto de decreto para reformar los artículos 2° y 27 de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos. ***(Dictamen en sentido negativo)***

HONORABLE ASAMBLEA

A las comisiones unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores le fue turnado por la Mesa Directiva del Senado de la República Proyecto de decreto por el que se reforman los artículo 2° y 27 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, aprobada por la Cámara de Diputados el 22 de abril de 2013 para efectos del apartado A del artículo 72 constitucional.

Estas comisiones dictaminadoras, con fundamento en la fracción D del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 113, 117, 135, 150, 177, 178, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente dictamen en relación con el Proyecto de decreto referido, con base en los siguientes antecedentes:

A N T E C E D E N T E S

1. En la sesión de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión celebrada el 11 de diciembre de 2013, la diputada Celia Isabel Gauna Ruiz de León, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura, presentó la iniciativa con proyecto que decreto que reforma los artículos 2o. y 27 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos.
2. En esa fecha, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa en comento a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.
3. El 19 de febrero de 2014, la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos aprobó el dictamen, mismo que fue discutido en el Pleno de la Cámara de Diputados el 22 de abril del mismo año.
4. El Proyecto de decreto fue aprobado por 422 votos a favor y ninguno en contra y turnado en esa misma fecha a la Cámara de Senadores para los efectos señalados en el artículo 72 constitucional.
5. El 23 de abril fue turando el Proyecto de decreto con su expediente a las comisiones unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda para su estudio y dictamen.
6. Las Presidencias de las comisiones de estudio lo hicieron llegar a los integrantes de las respectivas comisiones para los efectos del artículo 183 del Reglamento del Senado de la República.

Con base en los antecedentes señalados, las comisiones que concurren al dictamen realizaron el estudio de la iniciativa a fin de realizar el análisis y viabilidad de la misma.

CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO

La iniciativa presentada por la diputada Celia Isabel Gauna Ruiz de León y aprobada más tarde por el Pleno de la Cámara de Diputados, propone reconocer que las zonas de monumentos arqueológicos, además de constituir bienes propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, cumplen con una función social vinculada a las tradiciones e idiosincrasia de las comunidades que habitan en las regiones colindantes. Esta circunstancia no está reflejada en las normas que protegen a los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos, en virtud de que las disposiciones están dirigidas específicamente a la preservación, catalogación, investigación y difusión de los bienes.

El dictamen del proyecto de decreto sostiene que las zonas y monumentos arqueológicos tienen un alto impacto social en la población que reside en las zonas colindantes a los sitios, por lo que se propone establecer en la ley la preeminencia de la participación por parte de quienes viven en su entorno, *a fin de fomentar el arraigo social*. Uno de los argumentos que justifican esta propuesta es el valor *simbólico – significativo* de estos sitios, pues más allá de representar vestigios del pasado, tienen una función relevante en los contextos territoriales y culturales contemporáneos por su valor de uso y representación social que, incluso, pueden derivarse o no de las tradiciones de la época prehispánica.

Son tres las observaciones que se consideran en la propuesta:

a) Los bienes culturales tienen tres tipos de valores: el valor formal, el valor de uso y el valor simbólico-significativo. Este reconocimiento no se refleja en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos.
b) Los monumentos y zonas tienen funciones relevantes en sus contextos territoriales y culturales contemporáneos por sus valores de uso y simbólico-significativo actuales.
c) La Ley brinda el tipo de protección como curatorial o clásica "fundada en el conocimiento y estudio técnico del diseño, en su construcción y en materiales". Aunque la aproximación curatorial profundiza en los significados del bien cultural; su análisis es más historicista que adaptativo a los simbolismos y usos del bien en el tiempo presente.

Para fortalecer el sentido de preservación privilegiado en la legislación vigente, se cita la definición que se hace de monumentos arqueológicos, como aquellos bienes muebles e inmuebles anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas (artículo 28). De igual modo, en su artículo 39 se reconoce como zonas arqueológicas al área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, o que presuma su existencia. *Sin embargo, esta Ley sólo ofrece un tipo de conservación formal, dejando de lado la conservación y valor de uso, simbólico y significativo. Dicho de otro modo, esta ley en su artículo 2 no reconoce que el valor de las piezas no se reduce sólo a su mera existencia y conservación física*.

Esta condición es identificada en el expediente del proyecto de decreto como una omisión de la ley, a la cual es necesario subsanar bajo la figura de utilidad pública y social que cumplen los bienes culturales, con el señalamiento expreso de hacer del patrimonio arqueológico, además de bienes propiedad de la nación, inalienables e imprescriptibles, un ejercicio de rectoría que reconozca y respete su función social, promoviendo la participación de la sociedad civil en el fomento del arraigo social en torno a los bienes arqueológicos para que se beneficien de su conocimiento.

La propuesta normativa aprobada por la Cámara de Diputados es la siguiente:

LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS	
Texto original	Proyecto de decreto
ARTICULO 2o.- Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.	**ARTICULO 2o.-** Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos**, y la función social que estos representan.**

ARTICULO 27.- Son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.	ARTICULO 27.- Son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles. **Se ejercerá sobre ellos una rectoría que reconozca y respete su función social. Se promoverá que la sociedad civil participe en el fomento del arraigo social en torno a los bienes arqueológicos y que se beneficie de su conocimiento.**

Tomados en cuenta los argumentos que sustentan a la propuesta, los integrantes de las comisiones unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda presentan las siguientes consideraciones al Pleno de la Cámara de Senadores.

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972, recoge la experiencia que en materia de protección del patrimonio cultural se desarrolló en nuestro país a lo largo del siglo XX, tanto desde la perspectiva científica y técnica como desde el punto de vista jurídico. El espíritu normativo de la ley sitúa a la preservación del patrimonio cultural como un asunto de interés social y nacional, y deposita en el orden Federal de gobierno el principio de autoridad para llevar a cabo las acciones que, en representación del interés público, sean necesarias para proteger, conservar, investigar y difundir el legado cultural de la Nación. La legislación vigente, sustentada en la fracción XXV del artículo 73 constitucional, inscribe en un régimen de protección los bienes muebles e inmuebles producto de las civilizaciones que habitaron el territorio nacional antes del establecimiento de la hispánica, los bienes que por determinación de ley o por la vía de declaratoria estén vinculados con la historia de la nación o, bien, fueron destinados al culto religioso, así como aquellos que por sus cualidades revisten un valor estético relevante cuya protección es de interés nacional.

SEGUNDA.- El marco jurídico al que se adscribe el patrimonio cultural bajo las figuras de monumentos y zonas de monumentos les otorga una condición jurídica que, en el caso de los bienes arqueológicos, por disposición expresa de la ley, los hace propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles y, en el caso de los bienes artísticos y los bienes históricos, los sujeta a modalidades de uso, conservación y traslado de dominio con el propósito esencial de garantizar su salvaguarda, con independencia de si se trata de bienes públicos o de propiedad particular. Esta naturaleza jurídica resume, en gran medida, un debate histórico e ideológico por mantener libres del comercio y del saqueo a los bienes arqueológicos y evitar, entre otros fines, la destrucción de los inmuebles arqueológicos, históricos o artísticos, amenazados por el desarrollo urbano y los intereses inmobiliarios y comerciales. La Ley sienta las bases de una Política de Estado sustentada en el interés social y el orden público, privilegiando la acción gubernamental en la defensa de los elementos que se considera son la expresión de la historia, identidad e idiosincrasia nacionales.

TERCERA.- Los señalamientos expresados en el proyecto de decreto aprobado por la colegisladora dan cuenta un hecho relevante característico de la ley, que es el sentido preeminente de la preservación que las normas jurídicas le ha dado a los bienes muebles e inmuebles culturales de valor relevante para la Nación, por encima del uso y aprovechamiento por parte de sectores de la sociedad. No obstante, debe tenerse presente que el primer párrafo del artículo 2° reconoce como de utilidad pública, además de los elementos de preservación, a la investigación y la recuperación de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e

históricos.

Cuarta.- El criterio de la utilidad pública reconocida en la ley está basado en la función social de orden simbólico y de identidad que cumplen los monumentos respecto de la sociedad en su conjunto, no únicamente de las comunidades circunvecinas a los sitios identificados como arqueológicos. Se trata de un reconocimiento jurídico que, adicionalmente a la protección y conservación de los bienes muebles e inmuebles, establece obligaciones para las instituciones del Estado en cuanto a la difusión y la realización de campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos. Así lo señala el párrafo segundo del propio artículo 2°.

Quinta.- La función social de los monumentos arqueológicos puede ser reconocida por los elementos de identidad y significación que generan respecto de los grupos sociales, en particular, en el contexto de algunas comunidades y pueblos indígenas, aunque no de manera exclusiva. Sin embargo, esta función social no puede decretarse a través de la legislación: la función social que cumplen los monumentos no es equivalente a la utilidad pública que respecto de esos vienes tiene el Estado en relación con su investigación, conservación, restauración y recuperación. La norma obliga a las instituciones, en este caso, Federales, a realizar un cierto tipo de actividades de orden técnico y especializado, pero no puede obligar a las instituciones a que los bienes culturales de que se trate cumplan una función social. De suyo, los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, pueden tenerla, pero no por virtud de ninguna ley.

SEXTA.- El enunciado propuesto para su adición en el artículo 2° se interpreta en este sentido, pues una lectura sería que "es de utilidad pública … *la función social que éstos representan*" (los monumentos). Se trata de una norma cuyo significado y consecuencia jurídica sería difícil de precisar, pero sobre todo, de traducir en una política pública diferente a lo que señala el párrafo segundo del mismo precepto. Cabe destacar que cuando se publicó la ley, la interpretación del concepto de utilidad pública no tenía que ver con las atribuciones del Estado para ejercer dominio sobre la propiedad particular, sino el sentido que la propuesta pretende enfatizar, es decir, reconocer la función social que ciertas actividades cumplen respecto de los monumentos.

SÉPTIMA.- De la misma forma, al definir la naturaleza jurídica de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos como propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, tal como lo establece el artículo 27 de la ley, queda definida no sólo la condición jurídica de este tipo de bienes, sino se sientan las bases de lo que significa la política de Estado en esta materia. En primer término, no existe propiedad particular sobre los bienes arqueológicos; cualquier objeto susceptible de entrar en la hipótesis de bien arqueológico, es propiedad de la Nación. En segundo término, su condición de inalienables imposibilita su transferencia, adjudicación, cesión o venta, una condición equiparable en las personas a sus derechos fundamentales. En tercer término, son imprescriptibles porque su condición jurídica no cambia en el tiempo.

OCTAVA.- Los términos del reconocimiento propuesto para la participación de la sociedad civil incurren en la misma perspectiva antes analizada. La sociedad civil puede participar en la protección o en la difusión de los valores del patrimonio cultural y, probablemente, esto fortalecerá el arraigo de las personas al sitio de su origen o elección. Pero esto no puede ser un propósito normativo, porque el arraigo tiene que ver con una decisión libre de cada persona en función de aquellos elementos que elige o se siente cercano desde su perspectiva, historia o tradición. Se considera que esta condición potestativa no puede adjudicarse a la sociedad civil por vía de la legislación.

NOVENA.- Los integrantes de la Comisión de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda, comprenden el propósito que anima el Proyecto de dictamen aprobado por la colegisladora, en el sentido de garantizar el uso de los monumentos, sobre todo, arqueológicos para todos aquellos pueblos y comunidades que aún

realizan algún tipo de práctica asociada con sus costumbres y tradiciones. De hecho, no existe una prohibición para tales actividades, con independencia de si se trata de tradiciones vigentes, renovadas o nuevas.

DÉCIMA.- A manera de ejemplo, conviene señalar que en el caso de la zona arqueológica de Yaxchilán, año con año pobladores de la región de la lacandona, realizan una ceremonia en la que llevan ofrendas y flores a un monolito con la figura de un guerrero descabezado, cuya cabeza se encuentra en una habitación al lado de donde está el cuerpo. Asimismo, la zona arqueológica de Teotihuacán es visitada durante el equinoccio de primavera por cientos de miles de personas para "cargarse de energía" y la autoridad lo único que hace es cuidar que todo se lleve bajo condiciones que no representen un riesgo para los turistas. También en la zona arqueológica del Tajín se realizan ceremonias de los llamados voladores de Papantla a la que concurren toda clase de personas, entre originarios y turistas.

DÉCIMA PRIMERA.- Lo señalado en al párrafo anterior es una muestra de la convivencia de las tradiciones en zonas delimitadas jurídicamente y bajo una condición de protección especial, del que el Estado es el responsable ante la Nación en cuanto a su preservación, investigación y difusión. No obstante, dichas prácticas deben mantener una relación con la sociedad a partir de una política pública abierta a la diversidad y pluralidad de manifestaciones de orden cultural, que es la dimensión en donde se considera debe operar la propuesta normativa aprobada por la cámara de diputados.

Con base en las anteriores consideraciones, los integrantes de las comisiones unidas de Cultura y de Estudios legislativos, Segunda someten a consideración del pleno de la Cámara de Senadores, con fundamento en el apartado D del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la siguiente resolución con Punto de Acuerdo:

PUNTODE ACUERDO

ÚNICO.- Se desecha el proyecto de decreto por el que se reforman los artículo 2° y 27 de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, aprobado por la Cámara de Diputados el 22 de abril de 2014.

POR LA COMISIÓN DE CULTURA

_____

Senadora Blanca Alcalá Ruiz
Presidenta

_____

Senador Javier Lozano Alarcón
Secretario

_____

Senador Manuel Camacho Solís
Secretario

_____
Senadora Mariana Gómez del Campo Gurza

_____
Senador Gerardo Sánchez García

POR LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

_____
Senador Alejandro Encinas Rodríguez
Presidente

_____
Senadora María del Pilar Ortega Martínez,
Secretario

_____
Senadora María del Rocío Pineda Gochi,
Secretaria

_____
Senador René Juárez Cisneros

_____
Senador Luis Fernando Salazar Fernández

De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, en relación con el proyecto de decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de bancos de sangre. ***(Dictamen en sentido negativo)***

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores, del Honorable Congreso de la Unión, les fue turnada para su estudio y dictamen, la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en Materia de Bancos de Sangre.

Una vez recibida por las Comisiones dictaminadoras, sus integrantes entraron a su estudio con la responsabilidad de considerar lo más detalladamente posible su contenido y analizar los fundamentos esenciales en que se apoya, para proceder a emitir dictamen conforme a las facultades que les confieren los artículos 85, 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, 117, 135, 150, 177, 178, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República, al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el capítulo de **"ANTECEDENTES"**, se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para el Dictamen de la Minuta y de los trabajos previos de las Comisiones Dictaminadoras.

II. En el capítulo correspondiente a **"CONTENIDO DE LA MINUTA"**, se sintetiza el alcance de la proposición de mérito.

III. En el capítulo de "**CONSIDERACIONES"**, las Comisiones Unidasexpresan los argumentos de valoración de la Minuta y de los motivos que sustentan la resolución de estas Dictaminadoras.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 29 de marzo de 2012, el Diputado Miguel Antonio Osuna Millán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentó ante el Pleno de la Cámara de Diputados, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de bancos de sangre.

Con la misma fecha la Mesa Directiva de ese órgano legislativo, turnó la mencionada Iniciativa a la Comisión de Salud, para su estudio y dictamen correspondiente.

2. Con fecha 26 de febrero de 2013, se sometió ante el Pleno de la Cámara de Diputados, el dictamen de la Comisión de Salud, respecto de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de bancos de sangre. Aprobándose con 427 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones.
Con la misma fecha, la Mesa Directiva de ese órgano legislativo, turnó a la Cámara de Senadores, la Minuta en materia de bancos de sangre.

3. Con fecha 28 de febrero de 2013, se recibió de la Cámara de Diputados, la Minuta con Proyecto de Decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de bancos

de sangre.

Con la misma fecha, la Mesa Directiva, turnó a las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, la Minuta de mérito para realizar su estudio y dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA MINUTA

La Colegisladora destaca la importancia de instituir un modelo de establecimientos que fomente una coordinación eficiente entre los diversos servicios de sangre del país, con criterios de integración en redes de atención, que garantice la autosuficiencia, cobertura universal y seguridad de la sangre y sus componentes.

Indica además que diversas experiencias internacionales han adoptado modelos similares de regionalización de los servicios de sangre, en los que se observa una tendencia creciente a la concentración y especialización de las actividades relativas a la disposición de sangre, componentes sanguíneos y células progenitoras o troncales, que redunda en mayor calidad y seguridad de los productos sanguíneos.

III. CONSIDERACIONES

A. Las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, hacen mención del Derecho a la Protección de la Salud que tienen todos los mexicanos, de conformidad con lo establecido en el numeral 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a su vez, enfatizan en la necesidad de mantener vigente la legislación de la materia.

A nivel mundial, durante la Asamblea General de la Organización Mundial de la Salud, se adoptó la **Resolución WHA58.13, "Seguridad de la sangre: Propuesta para el establecimiento del Día Mundial del Donante de Sangre"**, y estableció en mayo de 2005 el Día Mundial del Donante de Sangre, previo antecedente que se tenía de varios países como Estados Unidos de América que organizaban reuniones con dicho fin. Entre otras virtudes, se promovió la donación voluntaria de sangre para valorar la vida, sensibilizar y solidarizar a las personas para con sus semejantes y conservar lo más preciado de la vida que es la salud donando sangre.

B. En México, el 24 de noviembre de 1982 se creó el Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Salud, dicho órgano de gobierno coordina la política de Estado en materia de disposición de sangre, misma que debe articular a los tres órdenes de gobierno, a la iniciativa privada y a la sociedad civil en general, con la finalidad de lograr la *seguridad y suficiencia* en el Sistema Nacional de Salud.

Entre otras atribuciones, dicho Centro debe de *elaborar y proponer actualizaciones legislativas, políticas, programas, modelos operativos y estrategias para uniformar criterios, actividades y técnicas sobre la disposición de sangre, componentes, sanguíneos y células progenitoras hematopoyéticas con el fin de incrementar la autosuficiencia, seguridad y calidad de estos biológicos, así como,* ***promover un trato digno y respetuoso al donante, el receptor y el personal de salud.***

En el mismo sentido,el Centro *tiene como objetivo, lograr la autosuficiencia, seguridad, calidad y uso terapéutico racional de las unidades de sangre, componentes sanguíneos y células progenitoras hematopoyéticas, así como, su aprovechamiento integral a través de su procesamiento para obtener hemoderivados.*

De conformidad con el *Programa de Acción Específico 2007-2012 TRANSFUSIÓN SANGUÍNEA,* se advirtió, que las transfusiones de sangre salvan vidas y contribuyen de manera sustantiva a mejorar la salud de quien en

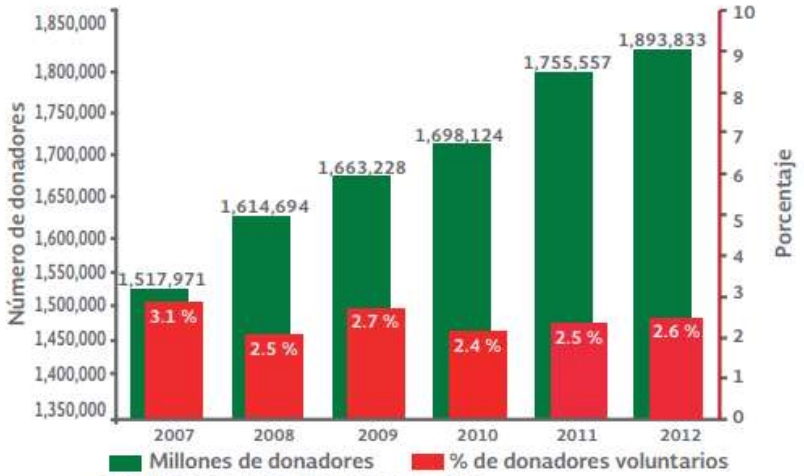
su momento lo necesita. Sin embargo, a pesar de los avances que se han tenido en la regulación y aplicación de dicha materia, se requiere de mayores esfuerzos para poder ofrecer el servicio a quien lo necesite, toda vez que el acceso a la sangre es un asunto de equidad, justicia, responsabilidad social y humanismo.

Algunas características de la política nacional de sangre consideraban: Constituir los mecanismos ***que aseguren el acceso oportuno y de calidad de los productos sanguíneos*** a todos los ciudadanos, basados en los principios de equidad, solidaridad, universalidad, calidad y eficiencia.

C.Actualmente a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del Programa Sectorial de Salud, destaca en su **Estrategia 2.3 Crear redes integradas de servicios de salud interinstitucionales, 2.39Consolidad las acciones en materia de calidad, autosuficiencia, cobertura y acceso efectivo de sangre, componentes sanguíneos y células troncales.**

Derivado de lo anterior, el Programa de Acción Específico, Seguridad de la Sangre y de las Células Troncales, 2013-2018, destaca entre las principales problemáticas, la falta de donadores de sangre voluntarios, tal como se señala en la siguiente:

DONANTES DE SANGRE DEL PERIODO 2007 A 2012



FUENTE: Registros Internos del CNTS.

Donde se demuestra un porcentaje constante de donadores voluntarios, que equivale en promedio entre el periodo 2007 a 2012, del 2.7% de los donadores de sangre en nuestro país, que equivale a 45 mil 645 personas, de un total de un millón 690 mil 567 personas que donaron sangre anualmente, entre los años 2007 a 2012.

Entre los retos que se destacan a partir del Programa en comento, se encuentra la necesidad de contar con una estrategia nacional, coordinada por la Secretaría de Salud, que ejerza las funciones regulatorias, así como de vigilancia y control de las actividades relativas a la disposición de sangre, componentes sanguíneos y células troncales para uso terapéutico. Señala además que para lo anterior se requiere contar con una regulación actualizada, incrementar la donación voluntaria y altruista de sangre y de células progenitoras, así como, la regionalización de los servicios de sangre, estableciendo:

- Un centro único de enlace nacional e internacional para el intercambio de células progenitoras;
- **Promoción de la donación voluntaria y de repetición;**
- **Regionalización de los Servicios de sangre**, con el objeto de concentrar el procesamiento de la sangre en bancos de gran escala con infraestructura, personal capacitado, equipamiento y tecnologías de

vanguardia, lo que incrementa la calidad y seguridad de la sangre y sus componentes;

- **Sistema de Biovigilancia**, alimentado por los servicios de sangre y establecimientos que colectan, procesan o utilizan células troncales, en el que se registren todas las actividades relativas a la disposición de sangre y células troncales, así como, los efectos y reacciones adversas asociadas a la donación o al uso terapéutico, con la finalidad de que los establecimientos desarrollen las medidas preventivas y correctivas correspondientes;
- **Mantener Actualizadas las disposiciones legales**;
- **Registro Nacional de Sangre y de Células troncales**, con la finalidad de fortalecer la base de datos específica para el registro de actividades correspondientes a las células troncales, para valorar la situación nacional sobre la seguridad sanguínea, obtener información sobre manejo y trazabilidad de las unidades de sangre y células troncales, identificar a las entidades federativas que requieran prioridad y monitoreo de tendencias de seguridad sanguínea.

D. En armonía con lo anterior, el pasado 20 de abril de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de Seguridad Sanguínea.*

Dicha reforma tiene dos componentes:

1. Fortalecer la regulación, el control y la vigilancia sanitarios de la sangre (tejido hemático con todos sus componentes), y

2. Regular la Seguridad Sanguínea de manera específica e integral incluyendo la seguridad de los donantes de sangre, la disponibilidad, el acceso, la oportunidad, la calidad y la seguridad de los componentes sanguíneos, así como la seguridad del acto transfusional, considerando en la medición no sólo la ausencia de reacciones adversas en pacientes transfundidos, sino también, el beneficio clínico que las transfusiones proveen.

Para efectos de lo anterior, se reformaron los siguientes:

Artículo 112.-…

I. a **II.** …

III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de farmacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, **donación de órganos, tejidos y células con fines terapéuticos,** prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas con discapacidad y detección oportuna de enfermedades.

Artículo 313.-…

I. El control y la vigilancia sanitarios de la disposición y trasplantes de órganos, tejidos y células de seres humanos, **en los términos establecidos por esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables**;

II. a **IV.** …

V. Elaborar y llevar a cabo, en coordinación con las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud y con los gobiernos de las entidades federativas, campañas permanentes de concientización sobre la importancia de la donación **de órganos, tejidos y células para fines de** trasplantes, **así como de sangre y sus componentes para efectos de transfusiones y otros usos terapéuticos.**

Artículo 314.- …

I. …

I Bis. Células Troncales, aquellas capaces de autoreplicarse y diferenciarse hacia diversos linajes celulares especializados;

II. a XII. …

XII Bis. Sangre, es el tejido hemático con todos sus componentes;

XII Bis 1. Plasma, el componente específico separado de las células de la sangre;

XIII. Tejido, agrupación de células especializadas que realizan una o más funciones;

XIV. …

XIV Bis. Transfusión, procedimiento terapéutico consistente en la aplicación de sangre o de componentes sanguíneos a un ser humano;

XV. a **XXV.** …

XXVI. Procuración, al proceso y las actividades dirigidas a promover la obtención oportuna de órganos, tejidos y células donados para su trasplante**;**

XXVII. Trazabilidad, a la capacidad de localizar e identificar los órganos, tejidos, sus componentes y células, en cualquier momento desde la donación y, en su caso, hasta el **uso terapéutico, procesamiento o destino final, y**

XXVIII. Hemoderivados, los productos obtenidos de algunos componentes sanguíneos, especialmente el plasma, mediante procesos fisicoquímicos o biológicos, para aplicación terapéutica, diagnóstica, preventiva o en investigación.

Artículo 315.- Los establecimientos de salud que requieren de **licencia** sanitaria son los dedicados a:

I. …

II. Los trasplantes de órganos**,** tejidos **y células;**

III. Los bancos de órganos, tejidos **no hemáticos** y células;

IV. Los servicios de sangre;

V. La disposición de células troncales**, y**

VI. Los establecimientos de medicina regenerativa.

La Secretaría de Salud otorgará la **licencia** a que se refiere el presente artículo a los establecimientos que cuenten con el personal, infraestructura, equipo, instrumental e insumos necesarios para la realización de los actos relativos, conforme a lo que establezcan las disposiciones de esta Ley y demás aplicables.

Para el caso de los establecimientos de salud a que se refiere la fracción IV del presente artículo, la licencia sanitaria tendrá una vigencia de 5 años prorrogables por plazos iguales de conformidad con las disposiciones aplicables.

Artículo 316 Bis 1.-Para garantizar la disponibilidad oportuna de sangre o sus componentes, los establecimientos a los que se refieren las fracciones I y II del artículo 315 de esta Ley que **no cuenten con bancos de sangre o centros de procesamiento, deberán tener convenio con algún establecimiento de banco de sangre, un centro de procesamiento o un centro de distribución de sangre y componentes sanguíneos.**

Artículo 317.- …

Los permisos para que los tejidos y sus componentes, así como las células puedan salir del territorio nacional, se concederán siempre y cuando estén satisfechas las necesidades **terapéuticas** de **éstos** en el país, salvo casos de urgencia. **Para la entrada o salida de sangre y sus componentes, se estará en lo dispuesto en la fracción VI del artículo 375.**

En el caso de plasma residual se concederán los permisos siempre que se trate de realizar su procesamiento para la obtención de hemoderivados y se garantice su retorno al territorio nacional con fines terapéuticos.

Artículo 322.- …

…

…

…

En todos los casos se deberá cuidar que la donación se rija por los principios de altruismo, ausencia de ánimo de lucro y factibilidad, condiciones que se deberán manifestar en el acta elaborada para tales efectos por el comité interno respectivo. En el caso de sangre, componentes sanguíneos y **células troncales** se estará a lo dispuesto en las disposiciones jurídicas que al efecto emita la Secretaría de Salud.

Artículo 323.- …

I. …

II. Para la donación de sangre, componentes sanguíneos y **células troncales** en vida.

Artículo 327.- Está prohibido el comercio de órganos, tejidos y células.La donación de éstos **se regirá por principios de altruismo, ausencia de ánimo de lucro y confidencialidad, por lo que su obtención y utilización serán estrictamente a título gratuito.**

No se considerarán actos de comercio la recuperación de los costos derivados de la obtención o extracción, análisis, conservación, preparación, distribución, transportación y suministro de órganos, tejidos **y células**, incluyendo la sangre y sus componentes.

Artículo 329 Bis.- El Centro Nacional de Trasplantes fomentará la cultura de la donación **para fines de trasplantes,** en coordinación con los centros estatales de trasplantes.

...

Artículo 338…

I. El registro de establecimientos autorizados **a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 315 de esta Ley;**

II. a **III. …**

IV. Los datos de los trasplantes con excepción de los autotrasplantes y los relativos a **células troncales;**

V. a **VI.** ...

En los términos que precisen las disposiciones reglamentarias, los establecimientos de salud referidos **en las fracciones I, II y III** del artículo 315 de esta Ley, a través del responsable sanitario en coordinación con los Comités Internos señalados en el artículo 316 **del mismo ordenamiento**, deberán proporcionar la información relativa a las fracciones II, III, IV y V de este artículo.

El registro de los trasplantes de **células troncales** estará a cargo del Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea.

Artículo 339.- …

La asignación y la distribución en el territorio nacional de órganos, tejidos y células, con excepción de las **troncales,** se realizará por los comités internos de trasplantes y por los comités internos de coordinación para la donación de órganos y tejidos, de conformidad con lo previsto en la presente Ley.

…
…
…
…

CAPÍTULO III BIS

Disposición de sangre, componentes sanguíneos, hemoderivados y células troncales de seres humanos.

Artículo. 340.-…

Artículo 341.- La disposición de sangre, componentes sanguíneos y células **troncales**, con fines terapéuticos estará a cargo **de los establecimientos siguientes:**

A). Los servicios de sangre que son:

I. Banco de sangre;

II. Centro de procesamiento de sangre;

III. Centro de colecta;

IV. Centro de distribución de sangre y componentes sanguíneos;

V. Servicio de transfusión hospitalario; y

VI. Centro de calificación biológica.

B). Los que hacen disposición de células troncales que son:

I. Centro de colecta de células troncales, y

II. Banco de células troncales.

C) Los establecimientos de medicina regenerativa.

Los establecimientos que lleven a cabo la transfusión sanguínea, serán los responsables de la seguridad transfusional.

Artículo 341 Bis. La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán impulsar la donación de sangre, componentes sanguíneos y **células troncales**, para coadyuvar en el tratamiento o curación de los pacientes que las requieran, asimismo, la Secretaría de Salud fijará las bases y modalidades a las que se sujetará el Sistema Nacional de Salud al respecto.

La Secretaría de Salud, emitirá las disposiciones que regulen tanto la infraestructura con que deberán contar los bancos de sangre que lleven a cabo actos de disposición y distribución de células **troncales**, como la obtención, procesamiento y distribución de dichas células.

Artículo 342 Bis 1.-…

…

Para dotar de transparencia a los procesos y la valoración de donantes, la obtención de

sangre y sus componentes, su análisis, procesamiento, conservación, transporte, control sanitario y uso terapéutico, se sujetaránа las disposiciones emitidas por la Secretaría de Salud.

La distribución de sangre y sus componentes deberá ser equitativa y dar prioridad a las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud.

Se deberán realizarlas pruebas necesarias que determine la Secretaría de Salud de acuerdo con los estándares internacionales de calidad y seguridad sanguínea a efecto de disminuir el riesgo de transmisión de enfermedades por transfusión.

Artículo 342 Bis 2.- …

Las disposiciones que emita la Secretaría de Salud para garantizar la trazabilidad en cuanto a origen y destino de los tejidos y el plasma residual, así como las relativas a la farmacovigilancia y control sanitarios de los mismos, tomarán en cuentala experiencia en la materia, de agencias reguladoras nacionales e internacionales y a la evidencia científica y tecnológica.

Artículo 342 Bis 3.- El Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea tendrá a su cargo el Registro Nacional de Sangre y de Células Troncales, el cual integrará y mantendrá actualizada la información relativa a la disposición de sangre, componentes sanguíneos y células troncales e incluirá lo siguiente:

- **I. El registro de establecimientos a que se refiere el artículo 341 de esta Ley, así como de sus respectivos responsables sanitarios, en coordinación con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios;**
- **II. El registro de los comités de medicina transfusional, así como de los comités o subcomités de trasplantes de células Troncales;**
- **III. Información relativa a la disposición de sangre, componentes sanguíneos y células troncales que se lleven a cabo en el país;**
- **IV. El Sistema Nacional de Biovigilancia;**
- **V. El registro único de unidades de células troncales que se tengan en existencia, así como de los donantes potenciales de dichas células, con el fin de actuar como enlace nacional e internacional para su localización; y**
- **VI. Los demás que prevean las disposiciones reglamentarias.**

Artículo 460 Bis.-Al que introduzca o pretenda introducir en el territorio nacional sangre humana o cualquiera de sus componentes, sin permiso de la Secretaría de Salud, se le impondrá prisión de uno a cinco años y multa por el equivalente de diez a ciento veinticinco días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate.

Si la introducción de sangre humana o cualquiera de sus componentes a que se refiere el párrafo anterior, produce algún contagio en la población, las penas previstas en este artículo se incrementarán en una mitad.

Artículo 462.- …

I a **IV. …**

V. Al receptor del órgano que consienta la realización del trasplante conociendo su origen ilícito**;**

VI. Al que trasplante un órgano o tejido cuando el receptor y/o donador sean extranjeros, sin seguir el procedimiento establecido para tal efecto**, y**

VII. Aquella persona que con intención cause infección de receptores por agentes transmisibles por transfusión de sangre y sus componentes, se aplicará de uno a dos años de prisión y multa por el equivalente de ocho mil a diecisiete mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate.

…

Con las modificaciones señaladas, realizadas a la Ley General de Salud, se logró:

1. Promover la orientación y capacitación de la población en materia de donación;
2. Quedo a cargo de la Secretaría de Salud, el control y regulación en materia de sangre y sus componentes;
3. Se establece la elaboración permanente de campañas de concientización para la donación de sangre y sus componentes;
4. Se incluyó además la definición de células troncales, sangre, plasma, tejidos, transfusión, trazabilidad y hemoderivados, entre otras;
5. Se establecieron los requisitos para la licencia sanitaria de los establecimientos que manejen sangre;
6. Se estableció la importancia de implementar una estrategia para garantizar la disponibilidad oportuna de sangre y sus componentes;
7. Se establecen las formas para poder trasladar sangre y sus componentes fuere del país;
8. Se regula además, la donación de células troncales, prohíbe su comercio; y
9. Se incluyen sanciones pecuniarias y corporales para todos aquellos quienes infrinjan la Ley.

E. Por todo lo anteriormente expuesto, estas Comisiones dictaminadoras consideran que la presente Minuta queda sin materia, por lo que se desecha en su totalidad con fundamento en las atribuciones que les otorgan los artículos 85, 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los 113, 117, 135, 150, 177, 178, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República, someten a consideración de esta Honorable Soberanía el siguiente:

ACUERDO

ÚNICO. Se desecha la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reformaban y adicionaban diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de Bancos de Sangre, turnada el pasado 28 de febrero de 2013, por los argumentos vertidos en el apartado de Consideraciones.

De las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con el proyecto de decreto para adicionar los artículos 28 Bis y 226 de la Ley General de Salud, en materia de medicamentos homeopáticos. ***(Dictamen en sentido negativo)***

Honorable Asamblea:

A las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, Segunda de la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores, del Honorable Congreso de la Unión, les fue turnada para su estudio y dictamen, la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adicionan los Artículos 28 Bis y 226 de la Ley General de Salud, en materia de medicamentos homeopáticos.

Una vez recibida por las Comisiones dictaminadoras, sus integrantes entraron a su estudio con la responsabilidad de considerar lo más detalladamente posible su contenido y analizar los fundamentos esenciales en que se apoya, para proceder a emitir dictamen conforme a las facultades que les confieren los artículos 85, 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, 117, 135, 150, 177, 178, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República, al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el capítulo de **"ANTECEDENTES"**, se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para el Dictamen de la Minuta y de los trabajos previos de las Comisiones Dictaminadoras.

II. En el capítulo correspondiente a **"CONTENIDO DE LA MINUTA"**, se sintetiza el alcance de la proposición de mérito.

III. En el capítulo de "**CONSIDERACIONES"**, las Comisiones Unidas expresan los argumentos de valoración de la Minuta y de los motivos que sustentan la resolución de estas Dictaminadoras.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 14 de abril de 2015, la Diputada María Elia Cabañas Aparicio, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los Artículos 28 Bis y 226 de la Ley General de Salud.

Con la misma fecha la Mesa Directiva de ese órgano legislativo, turnó la mencionada Iniciativa a la Comisión de Salud, para su estudio y dictamen correspondiente.

2. Con fecha 28 de abril de 2015, se sometió ante el Pleno de la Cámara de Diputados, el dictamen de la Comisión de Salud, respecto de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de medicamentos homeopáticos. Aprobándose con 350 votos a favor, 10 en contra y 2 abstenciones.

Con la misma fecha, la Mesa Directiva de ese órgano legislativo, turnó a la Cámara de Senadores, la Minuta en materia de bancos de sangre.

3. Con fecha 28 de febrero de 2013, se recibió de la Cámara de Diputados, la Minuta con Proyecto de Decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de bancos

de sangre.

Con la misma fecha, la Mesa Directiva, turnó a las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, Segunda la Minuta de mérito para realizar su estudio y dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA MINUTA

La propuesta señala que los medicamentos homeopáticos, únicamente pueden ser prescritos por médicos homeópatas que tengan los conocimientos y estudios necesarios para ejercer esta profesión, así como dichos medicamentos homeopáticos solo podrán expenderse o suministrarse en farmacias homeopáticas. Lo anterior se traduce jurídicamente de la siguiente manera:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 28 BIS Y 226 DE LA LEY GENERAL DE SALUD.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman los Artículos 28 Bis y 226 de la Ley General de Salud para quedar como sigue:

Artículo 28 Bis.- …

1. a **5. …**

…

Los medicamentos homeopáticos únicamente deberán ser prescritos por un médico homeópata.

Artículo 226.- …

I. a **VI. …**

…

Los medicamentos homeopáticos solamente deberán expenderse o suministrarse en farmacias homeopáticas.

Transitorio

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

III. CONSIDERACIONES

A. Las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, Segunda hacen mención del Derecho a la Protección de la Salud que tienen todos los mexicanos, de conformidad con lo establecido en el numeral 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a su vez, enfatizan en la necesidad de mantener vigente la legislación de la materia.

B. La homeopatía proviene del griego *HOMOIOS,* que significa semejante y *PATHOS* que significa enfermedad, y se reconoce como el método terapéutico basado en la ley farmacológica de los semejantes o principio de similitud, según la cual todo producto que administrado en dosis mínimas al organismo humano sano, provoca determinados trastornos, puede en dosis terapéuticas homeopáticas, hacer desaparecer la misma patogénesis en el hombre enfermo.

De tal manera que mientras la medicina alopática ortodoxa, se basa en la aplicación de elementos que

contrarrestan la enfermedad, la homeopatía pretende curar cada afección aplicando, en cantidades aparentemente insignificantes, sustancias que, administradas a un individuo sano) provocarían unos trastornos semejantes a los que muestra el paciente.

Ejemplo de lo anterior, se puede observar con un paciente cuyos síntomas son similares a la picadura de una abeja, posiblemente le recomienden una dilución homeopática del veneno que éstas inoculan.

Desde tiempo atrás, la medicina alternativa ha sido aceptada y reconocida por los usuarios, los profesionales de la salud, como la Organización Mundial de la Salud, derivado de las aportaciones al conocimiento del funcionamiento del cuerpo humano.

Tal es el caso de la homeopatía, misma que se reconoció en México como práctica médica, mediante decreto en 1906, durante el mandato del Presidente Porfirio Díaz. Sin embargo, dicha disciplina ya se impartía por médicos procedentes de Cataluña España, en la Escuela Nacional de Medicina y Homeopatía, que data de 1849 y actualmente es del Instituto Politécnico Nacional, posteriormente, se creó además en 1920, la Escuela Libre de Homeopatía. Asimismo existe la escuela de Homeopatía de México, A.C. y el Instituto Superior de Medicina Homeopática de Enseñanza e Investigación.

Sobre dicha medicina alternativa, se destaca que los tratamientos homeopáticos permiten aprovechar los sistemas de regulación interna, por eso, en primera instancia, se busca no agredir al organismo y evitar una lucha constante entre el fármaco alópata y los sistemas internos, utilizando medicamentos homeopáticos.

C. Ahora bien, por lo que respecta a la propuesta de la Minuta en primer término referimos a la adición que se realiza al Artículo 28 Bis, la cual señala:

> ***Artículo 28 Bis.-*** *Los profesionales que podrán prescribir medicamentos son:*
>
> ***1.*** *Médicos;*
>
> ***2.*** *Homeópatas;*
>
> ***3.*** *Cirujanos Dentistas;*
>
> ***4.*** *Médicos Veterinarios en el área de su competencia, y*
>
> ***5.*** *Licenciados en Enfermería, quienes únicamente podrán prescribir cuando no se cuente con los servicios de un médico, aquellos medicamentos del cuadro básico que determine la Secretaría de Salud.*
>
> *Los profesionales a que se refiere el presente artículo deberán contar con cédula profesional expedida por las autoridades educativas competentes. Los pasantes en servicio social, de cualquiera de las carreras antes mencionadas y los enfermeros podrán prescribir ajustándose a las especificaciones que determine la Secretaría.*
>
> ***Los medicamentos homeopáticos únicamente deberán ser prescritos por un médico homeópata.***
>
> ***Artículo 226****.- Los medicamentos, para su venta y suministro al público, se consideran:*

I. *Medicamentos que sólo pueden adquirirse con receta o permiso especial, expedido por la Secretaría de Salud, de acuerdo a los términos señalados en el Capítulo V de este Título;*

II. *Medicamentos que requieren para su adquisición receta médica que deberá retenerse en la farmacia que la surta y ser registrada en los libros de control que al efecto se lleven, de acuerdo con los términos señalados en el capítulo VI de este título. El médico tratante podrá prescribir dos presentaciones del mismo producto como máximo, especificando su contenido. Esta prescripción tendrá vigencia de treinta días a partir de la fecha de elaboración de la misma.*

III. *Medicamentos que solamente pueden adquirirse con receta médica que se podrá surtir hasta tres veces, la cual debe sellarse y registrarse cada vez en los libros de control que al efecto se lleven. Esta prescripción se deberá retener por el establecimiento que la surta en la tercera ocasión; el médico tratante determinará, el número de presentaciones del mismo producto y contenido de las mismas que se puedan adquirir en cada ocasión.*

Se podrá otorgar por prescripción médica, en casos excepcionales, autorización a los pacientes para adquirir anticonvulsivos directamente en los laboratorios correspondientes, cuando se requiera en cantidad superior a la que se pueda surtir en las farmacias;

IV. *Medicamentos que para adquirirse requieren receta médica, pero que pueden resurtirse tantas veces como lo indique el médico que prescriba;*

V. *Medicamentos sin receta, autorizados para su venta exclusivamente en farmacias, y*

VI. *Medicamentos que para adquirirse no requieren receta médica y que pueden expenderse en otros establecimientos que no sean farmacias.*

No podrán venderse medicamentos u otros insumos para la salud en puestos semifijos, módulos móviles o ambulantes.

Los medicamentos homeopáticos solamente deberán expenderse o suministrarse en farmacias homeopáticas.

A través de la propuesta de Iniciativa con Proyecto de Decreto original y el dictamen de la Colegisladora, reiteradamente se destaca:

1. Que las industrias que fabrican medicina alterna, como los medicamentos homeopáticos, **no cuentan en la actualidad con el soporte técnico necesario para comprobar su eficacia**.

2. Que en la actualidad **los medicamentos homeopáticos no deben identificar su actividad farmacológica**, que se refiere a la de tipo biológico que describe los efectos benéficos o adversos de un activo.

3. Que el hecho de no ser un requisito indispensable, para un medicamento homeopático, la descripción de los efectos positivos o negativos de sus componentes, ello significa indudablemente un riesgo para los **consumidores,** quienes **no tendrán la certeza ni comprobación científica de que estos medicamentos serán realmente eficaces.**

4. Que en la actualidad, para solicitar un registro sanitario de un medicamento homeopático, se requiere únicamente presentar información de la patogenesia de sus principios activos, lo cual significa que se deberá proporcionar información de la utilidad de sus activos, **sin necesidad de presentar evidencia científica de la utilidad de este tipo de medicamentos**.

5. Que **es necesario que se protejan los intereses de todos los consumidores y se garantice que todos los medicamentos al alcance de los consumidores, estén fabricados en un establecimiento que cuente con las medidas necesarias y se demuestre que dichos medicamentos tienen las propiedades farmacológicas y científicas que se le asumen.**

D. Actualmente la homeopatía, es una disciplina que tiene presencia en diversos hospitales y centros de servicio y clínicas de medicina alternativa.

De tal manera que se estima la existencia de mil consultorios y farmacias homeopáticas, que tienen presencia en más de 30 mil farmacias nacionales, supermercados y tiendas naturistas que venden productos homeopáticos que no requieren receta.

En México, la legislación para la comercialización de insumos para la salud, regulan:

REQUISITOS GENERALES PARA COMERCIALIZACIÓN DE INSUMOS PARA LA SALUD.	MEDICAMENTOS ALOPÁTICOS	MEDICAMENTOS HERBOLARIOS	MEDICAMENTOS HOMEOPÁTICOS
Licencia Sanitaria (Artículos 198 y 373 de la Ley General de Salud)	**Si**	**Si**	**Si**
Clasificación para su comercialización de acuerdo al artículo 226 de la Ley General de Salud	**Si** Fracciones I a VI y I a IV venta con receta	**Si** Fracción VI y I a IV venta con receta	**Si** Fracción IV a VI y I a IV venta con receta
Publicidad (Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad)	**Si**	**Si**	**Si**
Certificación de las Buenas Prácticas de Fabricación. NOM-059-SSA1-2013	**Si**	**Si**	**Si**
Instalación y Operación de la Farmacovigilancia NOM-220-SSA1-2002	**Si**	**Si**	**Si**
Etiquetado de medicamentos y de remedios herbolarios NOM-072-SSA1-2012.	**Si**	**Si**	**Si**

Ahora bien, como bien se observa en el cuadro anterior, los medicamentos homeopáticos y herbolarios, deben cumplir con licencia sanitaria, además se clasifican para su comercialización, de acuerdo al Artículo 226 de la Ley General de Salud, fracciones IV, V y VI, que destacan aquellos que requieren una sola receta médica, pero que se pueden resurtir, debido a que no representan un riesgo real para la salud, así mismo aquellos que no requieren receta pero que solo se pueden comercializar en farmacias y finalmente aquellos que no solo no requieren receta sino que se pueden expedir en cualquier establecimiento.

Finalmente observamos que deben cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas que tienen que ver con

certificación de las Buenas Prácticas de Fabricación, la Instalación y Operación de la Farmacovigilancia y el Etiquetado de medicamentos y de remedios herbolarios.

Ahora bien, por lo que se alude a la modificación del Artículo 28 Bis, que tiene que ver con**la limitación de que los medicamentos homeopáticos deberán ser prescritos únicamente por un médico homeópata,** tiene varias implicaciones, la primera de ellas tiene que ver con la generalidad con que se refiere a los medicamentos homeopáticos, una vez señalado que su clasificación varía en aquellos que se pueden vender únicamente con receta, sin receta pero solo en farmacias y sin receta y en cualquier establecimiento.

El ejemplo más sencillo con el cual podemos dimensionar el impacto económico y de acceso a un medicamento, se puede demostrar con las pomadas de árnica, que es simplemente un ungüento que se puede adquirir en cualquier lugar, que no causa mayores efectos que menoscaben la salud de las personas y que se utilice generalmente para el alivio de cualquier golpe, moretón, por señalar algunos. Como la pomada de árnica, hay una gran cantidad de productos que corren la misma suerte y que de aprobar la modificación al artículo 28 bis en comento, se verían limitados a su comercialización únicamente con receta, prescrita por un médico homeópata.

Así mismo, dicha propuesta excluye la licenciatura en homeopatía, ya que actualmente, la Ley General de Salud reconoce tanto a los médicos homeópatas como a los licenciados en homeopatía, al señalar que únicamente los médicos homeópatas podrán recetar medicamentos homeopáticos, limita el poder de ejercicio profesional de los licenciados en homeopatía, quienes no tendrán derecho a emitir recetas, por lo que la propuesta deja sin objeto alguno la licenciatura en homeopatía.

Finalmente por lo que respecta a la reforma propuesta en el Artículo 226 de la Ley General de Salud, donde se propone que los medicamentos homeopáticos solo se puedan comercializar en farmacias, se alude a la certeza del paciente, de que los medicamentos homeopáticos no deben describir efectos positivos o negativos y que ello contraviene el derecho del consumidor de tener certeza de la efectividad del producto.

Sin embargo, ni la redacción del Artículo 28 bis, ni del Artículo 226 propuestas, invocan a una modificación de los requisitos y procedimientos de la elaboración de los medicamentos homeopáticos, para corroborar su efectividad.

Contrario a ello, únicamente limitan su punto de venta, de 30 mil establecimientos en los que actualmente comercializan sus productos, de acuerdo a la clasificación del propio artículo 226 de la Ley General de Salud, a mil establecimientos. Lo cual no solo afecta la industria de la homeopatía, sino a los trabajadores que intervienen para su comercialización, desde la elaboración, distribución, etcétera, hasta la afectación en la economía de los usuarios que no se podrán acceder tan fácilmente a estos productos, como actualmente se hace.

Por ello se reitera que el objeto de las modificaciones, no solo no corresponde con la fundamentación a la que se alude, sino que afectará la economía y los empleos que la elaboración de medicamentos homeopáticos representa en nuestro país.

E. Por todo lo anteriormente expuesto, estas Comisiones dictaminadoras consideran que la presente Minuta queda sin materia, por lo que se desecha en su totalidad con fundamento en las atribuciones que les otorgan los artículos 85, 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los 113, 117, 135, 150, 177, 178, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República, someten a consideración de esta Honorable Soberanía el siguiente:

ACUERDO

ÚNICO. Se desecha la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adicionaban los artículos 28 Bis y 226de la Ley General de Salud, en materia de medicamentos homeopáticos, turnada el pasado 29 de abril de 2015, por los argumentos vertidos en el apartado de Consideraciones.

CONTINÚA TOMO III

SALVA ÁRBOLES Y AHORRA PAPEL

Consulta la Gaceta del Senado en ***www.senado.gob.mx***

Nota: Con fundamento en el artículo 307, inciso 4, del Reglamento del Senado de la República, “La publicación impresa de la Gaceta y la que aparece en medios electrónicos sólo tiene propósitos informativos y no produce efectos jurídicos”.