

DEL CONGRESO DE NUEVO LEÓN, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN IX DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Diputado Óscar Martín Arce Paniagua
Presidente de la Cámara de Diputados
Del Honorable Congreso de la Unión**

Presente

Con fundamento en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la LXXII Legislatura del honorable Congreso del estado de Nuevo León pone a consideración del honorable Congreso de la Unión la iniciativa de reforma a la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se acompaña al presente copia del dictamen emitido por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, aprobado en la sesión del día de hoy, así como del acuerdo número 381, que contiene la iniciativa citada en el párrafo anterior para su conocimiento y efectos legales correspondientes, con atenta súplica de que nos den a conocer el trámite legislativo que se le haya dado al presente.

Lo anterior para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

Sin otro particular, nos permitimos enviarle por este conducto un cordial saludo.

Atentamente
Monterrey, NL, a 17 de agosto del 2012.
Sufragio Efectivo. No Reelección.
Diputado Jesús René Tijerina Cantú (rúbrica)
Secretario
Diputado Arturo Benavides Castillo (rúbrica)
Secretario

El honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, LXXII Legislatura, en uso de las facultades que le concede el artículo 63, de la Constitución Política local, expide el siguiente

Acuerdo

Número 381

Artículo Primero. La LXXII Legislatura al Congreso del estado de Nuevo León, con fundamento en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprueba presentar al Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma a la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Decreto

Artículo Único. Se reforma la fracción IX del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a VIII. ...

IX. Los Estados y los municipios se coordinarán para la prestación del servicio público de bomberos procurando satisfacer las necesidades de cada municipio estableciendo planes y programas de protección civil encaminados a reducir la posibilidad de incendio y la rápida respuesta ante una eventualidad.

X. ...

Transitorio

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

Artículo Segundo. Envíese al honorable Congreso de la Unión, con el propósito de que sea turnada a la Comisión Legislativa correspondiente, para su análisis y dictaminación de la misma.

Artículo Tercero. Publíquese en el Periódico Oficial del Estado.

Por lo tanto envíese al Ejecutivo del estado y publíquese en el Periódico Oficial del Estado.

Dado en el salón de sesiones del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en Monterrey, su capital, a los diecisiete días del mes de agosto de dos mil doce.

Diputado Jorge Santiago Alanís Almaguer (rúbrica)
Presidente
Diputado Jesús René Tijerina Cantú (rúbrica)
Secretario
Diputado Arturo Benavides Castillo (rúbrica)
Secretario

Que reforma los artículos 6o., 73, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de Juan Manuel Fócil Pérez y suscrita por Silvano Aureoles Conejo y Agustín Miguel Alonso Raya, diputados del Grupo Parlamentario del PRD

Los que abajo suscriben, diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PRD a la LXII Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someten a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 6o., 73, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Planteamiento del problema

En la presente iniciativa se propone modificar la naturaleza jurídica del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) para otorgarle el rango de organismo constitucional autónomo.

Exposición de Motivos

Una parte fundamental en la consolidación de nuestra democracia tiene que ver con que las leyes y las instituciones cuenten con las debidas garantías y la protección de los derechos humanos, en particular, en la presente iniciativa consideramos que a la incorporación en años recientes de los derechos a la información y la protección de datos personales a nuestro marco jurídico debe corresponder ahora una reforma del mismo calado a las instituciones garantes de éstos.

En ese sentido, el Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados, en diversos documentos programáticos aprobados por sus instancias partidistas, ha determinado incluir como una de sus propuestas legislativas la autonomía plena del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, actualmente IFAI.

Esto en virtud de que, como ya lo habíamos señalado líneas arriba en nuestra Constitución Política y las leyes secundarias de reciente creación se han reconocido los derechos de información y protección de datos personales que han señalado como órgano garante al IFAI, otorgándole para tal efecto una numerosa serie de nuevas facultades, que por sí mismos, rebasan el andamiaje jurídico vigente de esta institución, ya que no puede seguir siendo un órgano perteneciente a la administración pública federal con facultades limitadas, que obliga a repensar su naturaleza jurídica y sus funciones para acometer estas nuevas responsabilidades con eficacia y celeridad.

De tal suerte, estimamos que ha llegado el momento de que se le reconozca como un auténtico órgano de Estado, que tendrá como propósito esencial la tutela de estos derechos

humanos, con el firme propósito de que los ciudadanos conozcamos las acciones de gobierno a efecto de evaluar su desempeño y por otro lado, se fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas y sus principios de transparencia y máxima publicidad.

Cabe recordar que en la LXI Legislatura, se avanzó en materia de acceso a la información en dos materias de su ámbito de competencia, por un lado, la protección de datos personales en posesión de particulares, y por otro, la protección de archivos, sin embargo, quedó pendiente la aprobación de una reingeniería en materia de transparencia y acceso a la información que fortaleciera tanto el ejercicio de estos derechos como el marco institucional del IFAI, es por ello que, estamos proponiendo que se retome este planteamiento para su estudio y análisis y en su momento, se apruebe un nuevo andamiaje jurídico.

En ese sentido, proponemos reformar el artículo 6o. para que se reconozca al IFAI como órgano garante del Estado que garantizará el ejercicio del derecho a la información y la protección de datos personales, para cuál deberá contar con la debida autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios al que se le denominará Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, que se abocará a la promoción y difusión de estos derechos, así como para resolver en última instancia sobre las solicitudes y las controversias que se susciten sobre el acceso a la información y la protección de datos personales que posea cualquier ente público de la federación o de las entidades federativas, privilegiando los principios de publicidad y de interés público.

Un aspecto de la mayor relevancia que se incluye en la presente iniciativa, tomando en cuenta las experiencias que se han registrado a partir de las conductas negativas observadas por varios sujetos obligados, que no solamente han incumplido con sus resoluciones, sino que inclusive, lo siguen haciendo de manera reiterada limitando abiertamente sus alcances, que se reconozcan sus resoluciones como jurídicamente definitivas e inatacables, con el propósito de que una vez que sean emitidas, el sujeto obligado, agotados los procedimientos correspondientes, tengan claras las responsabilidades en que pueden incurrir de no acatarlas.

Que el instituto se integre por cinco comisionados, los cuáles serán renovados en forma escalonada, previa consulta pública, por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados o por la Comisión Permanente durando en su encargo ocho años sin posibilidad de reelegirse, con la restricción para que puedan ejercer otro empleo, cargo o comisión, salvo las que tuvieran que ver con actividades docentes o científicas o culturales.

Deberán presentar un informe anual ante la Cámara de Diputados, y tendrán la obligación de comparecer bajo protesta de decir verdad ante las Cámaras del Congreso de la Unión.

Por otro lado, con el propósito de generar un nuevo marco jurídico que fortalezca las competencias de los órganos garantes en esta materia en el ámbito federal y de las entidades federativas, consideramos oportuno proponer en la presente iniciativa un conjunto de nuevas herramientas para garantizar un tratamiento homogéneo e integral de

estos derechos que se ejercen con ciertas disparidades en las entidades federativas, por ello adicionamos al artículo 73 la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuáles la federación, estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus competencias, asuman estas responsabilidades conforme a lo dispuesto con el artículo 6o. de la Constitución.

Y por último, partiendo del punto de que se integre el IFAI como un órgano constitucional autónomo, es necesario establecer un régimen de responsabilidades para sus servidores públicos, incorporándolos a lo previsto en los artículos 110 y 111 de la propia Constitución como ya se hizo en su momento con los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del IFE, para que aquéllos sean sujetos de responsabilidades políticas, administrativas y en su caso penales.

El Grupo Parlamentario del PRD estima imprescindible que esta reforma constitucional sea discutida y, en su caso, aprobada por el Constituyente Permanente, con el firme propósito de recuperar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones mediante un nuevo y decisivo impulso al reconocimiento de estos derechos así como a la transparencia y rendición de cuentas, que tanta falta le hace a nuestro país.

Por lo expuesto, el Grupo Parlamentario del PRD somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman los artículos 6o., 73, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley.

En lo que se refiere al derecho a la información y la protección de datos personales, su ejercicio estará garantizado por un organismo público que contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales que será la autoridad competente en la materia, tratándose de la promoción y difusión de este derecho, así como para resolver en última instancia sobre las solicitudes y las controversias que se susciten sobre el acceso a la información y la protección de datos personales que posea cualquier ente público de la federación o de las entidades federativas, privilegiando los principios de publicidad y de interés público. Sus resoluciones serán jurídicamente definitivas e inatacables.

El instituto estará integrado por cinco comisionados, serán renovados en forma escalonada, previa consulta ciudadana, por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados y, cuando estuviere en receso, por la Comisión Permanente.

Los comisionados durarán en su encargo ocho años sin posibilidad de reelegirse, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo las que tuvieran que ver con actividades docentes o científicas.

El comisionado presidente del instituto será elegido en los términos del párrafo anterior y deberá presentar un informe anual ante la Cámara de Diputados, así como también deberá comparecer bajo protesta de decir verdad ante las Cámaras del Congreso de la Unión en los términos que disponga la ley.

...

Artículo 73. El Congreso de la Unión tiene facultad:

I. a XXIX. ...

...

XXIX-O. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuáles la federación, estados, el Distrito Federal y los municipios, en el ámbito de sus competencias, garantizarán el derecho de acceso a la información y protección de datos personales conforme a lo dispuesto con el artículo 6o. de esta Constitución.

...

...

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, el comisionado presidente y los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia

del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, el comisionado Presidente y los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

Transitorios

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

Segundo. Los actuales comisionados del IFAI continuarán con sus cargos hasta el final del periodo para el cual fueron nombrados renovándose de manera inmediata cada vacante con las nuevas disposiciones del presente decreto.

Tercero. Con el fin de llevar a cabo las disposiciones contenidas en el presente decreto el Congreso de la Unión deberá aprobar en 6 meses la legislación correspondiente a partir de su entrada en vigor.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de septiembre de 2012.

Diputados Silvano Aureoles Conejo (rúbrica), Miguel Alonso Raya (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SILVANO AUREOLES CONEJO Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos, diputados y diputadas federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (GPPRD) en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en las siguientes consideraciones:

I. Planteamiento del problema a ser resuelto por la iniciativa.

La alimentación y la nutrición constituyen la primera necesidad esencial para el desarrollo físico y mental del ser humano, no obstante, su satisfacción está estrechamente concatenada con el cumplimiento del resto de requerimientos esenciales para la vida, para que el desarrollo humano sea integral.

En México, la insuficiente ingesta alimentaria y la desnutrición, conforman un problema social y representan un factor que restringe el desarrollo nacional. En efecto, el problema aludido ha afectado a un número creciente de mexicanos. Las estimaciones sobre el tema son diversas, la más conservadora expresada en el índice de pobreza alimentaria, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, reporta que en el año 2008, en el país había 19.5 millones de personas en pobreza alimentaria, lo que implicaba, que el total de su ingreso era insuficiente para tener acceso a la canasta básica alimentaria; el mismo organismo también reporta que en el mismo año 50.6 millones de mexicanos se encontraban en pobreza patrimonial, es decir con ingresos insuficientes para cumplir con los requerimientos de las necesidades esenciales de salud, educación, de alimentación, de vivienda, de vestido y de transporte.

Esta iniciativa pretende contribuir a la solución de ese problema de gran trascendencia, debido a que la adecuada Alimentación y la Nutrición, constituyen un factor decisivo para el desarrollo económico y social de la Nación, de tal manera que deben de ser el objetivo primordial de la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del país. A su vez, ésta debe de ser un componente sustancial del concepto de Seguridad Nacional, porque un desarrollo nacional deficiente conduce a la inviabilidad de la misma.

Por su parte la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional sólo serán un buen deseo, si ésta no se logra a partir de la producción nacional de los bienes alimentarios que conforman la dieta básica de la población mexicana.

La importación creciente de los alimentos básicos no solamente ha conducido a una mayor dependencia del exterior y ha reducido la Soberanía Nacional, sino que también ha dañado el poder adquisitivo de la población y por lo tanto reducido su capacidad de consumo alimentario, los casos de los drásticos aumentos recientes de los precios del maíz y otros cereales, han impactado en los precios de la tortilla y también en los alimentos de origen animal, debido a la influencia en los precios de los insumos. La reciente crisis en el abasto del huevo y los desmedidos aumentos en su precio, representan un rasgo destacado de la vulnerabilidad del país, al depender del exterior para resolver los problemas alimentarios internos, una adecuada planificación del sector, evitaría o al menos atemperaría, las negativas consecuencias que la gripe aviar está teniendo en la población con menores recursos, que es la conforma la gran mayoría de ella.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, ordena al Estado, conducir el desarrollo económico y social del país, mediante la planeación del mismo el que deberá ser integral y sustentable, y fortalecerá la Soberanía de la Nación, fomentando el crecimiento económico y el empleo, logrando una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.

Justamente con este sustento constitucional, nuestro Partido, el de la Revolución Democrática, plantea fortalecer la Soberanía Nacional, mediante el crecimiento y desarrollo económico del sector agropecuario y pesquero, de lo que

resulta la ampliación de la capacidad de la Nación para proveer los alimentos que su población requiere, con un contenido nutricional adecuado para su desarrollo integral.

Nuestro Grupo Parlamentario, en congruencia con sus principios programáticos, en 1994 presentó ante el Pleno de esta Soberanía, una iniciativa que incorporaba al Artículo 4º Constitucional, el Derecho a la Alimentación.

Durante 17 años, de manera reiterada el GPPRD, presentó diversas iniciativas en la materia, finalmente, el jueves 13 de octubre de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión envió al Titular del Poder Ejecutivo para su publicación, donde se consagra el Derecho Constitucional a la Alimentación y la Nutrición.

La última iniciativa fue presentada el 23 de abril del 2012, por el GPPRD, a través del diputado Israel Madrigal Ceja, donde se propone la ampliación de la adición al segundo párrafo de la fracción XX del artículo 27; esta propuesta rescata una parte substancial de esa iniciativa y la refuerza.

La esencia del decreto antes mencionado establece que

Artículo Único. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 4o., recorriéndose en el orden los subsecuentes, y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

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

Artículo 27. ...

...

I. a XIX. ...

XX....

...

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

La adición que se incorpora a este precepto constitucional en el sentido de que “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará” da respuesta a una vieja demanda de la sociedad mexicana y que el Grupo Parlamentario del PRD ha recogido e impulsado.

El derecho a la alimentación y la obligación del Estado para garantizarla, quedaría sin sustento, si no se incorporara la disposición necesaria al mismo cuerpo constitucional, para poder cumplir con tal derecho.

Por esta razón es necesario vincular el derecho a la alimentación con los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, a partir de la producción agropecuaria nacional.

La adición de un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 de la CPEUM, establece:

“El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

Lo previamente argumentado, da sustento para que, la iniciativa que ahora se plantea, proponga completar la redacción de este párrafo, de tal manera que la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional, se logre a partir de la producción nacional de los bienes básicos y estratégicos para la dieta promedio nacional y que además se construya una reserva estratégica de alimentos, que permita hacer frente a situaciones de emergencia derivadas de las contingencias climatológicas, plagas, enfermedades, y en general el conjunto de factores que traigan como consecuencia la reducción de la producción alimentaria, que provoque déficits en relación al consumo nacional.

El Sistema Nacional de Reservas Alimentarias Estratégicas, es el factor fundamental que evitará depender de las decisiones tomadas más allá de las fronteras del país, por las grandes corporaciones multinacionales, que solamente responden a sus intereses económicos y de control, los que nada tienen que ver con los intereses nacionales.

Los resultados obtenidos de las políticas neoliberales impuestas en el país, a partir del consenso de Washington, desde hace alrededor de 30 años, han conducido al país a una situación de crisis generalizada, en la que se advierten con mayor fuerza problemas de: alta concentración del ingreso y la riqueza, de distribución regresiva del ingreso, de reducidas tasas de crecimiento del producto interno bruto, de producción de alimentos insuficiente para cubrir las necesidades de consumo nacional, de alta dependencia del exterior para abastecer el mercado nacional de alimentos, en particular de granos básicos, de abandono de tierras de cultivo, de flujos migratorios del campo de población en edad productiva, hacia las zonas urbanas y al extranjero, inseguridad tanto en los ámbitos rurales como en los urbanos, así como creciente insatisfacción social, debido a las dificultades de la mayoría de la población para acceder a los satisfactores esenciales para la vida.

Iniciar la ruta hacia un modelo alternativo de desarrollo económico y social, es un imperativo para superar la crisis económica y social generalizada por la que atraviesa el país.

Desde esa perspectiva la recuperación de la dinámica productiva del campo mexicano, sin lugar a dudas, constituye un factor central en la solución de los problemas enumerados previamente.

II. Argumentación que sustenta la iniciativa

El fundamento de mayor relevancia de esta iniciativa, se encuentra dentro del ámbito de la justicia social.

Adicionalmente es preciso considerar que la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, en tanto que constituye un elemento sustantivo del concepto de seguridad nacional, no puede depender del abasto externo de alimentos, es indispensable la protección de la producción nacional, de tal manera que las decisiones en la materia sean efectivamente soberanas y que no estén en función de las decisiones de los centros corporativos de las compañías transnacionales.

Las importaciones de alimentos, solamente deberán ser por excepción, para cubrir, cuando sea el caso, algunos déficits en la producción de básicos, o bien para retroalimentar las reservas estratégicas, cuando las condiciones de los mercados internacionales sean propicias y no se afecten las condiciones de los productores nacionales.

Asimismo es pertinente destacar que la crisis alimentaria del país constituye un pesado lastre para el desarrollo de la Nación, los datos que a continuación se manifiestan dan idea de la magnitud del problema alimentario referido.

**Importaciones de granos básicos (4), como porcentajes
del consumo nacional aparente (cna)**
(cna=producción+importación-exportación)

	1990	1995	2000	2005	2010
Total de granos básicos	19.8	15.7	28.9	30.9	31.9
Maíz	21.9	12.7	23.3	22.9	26.6
Trigo	7.9	28.3	48.6	58.7	51.9
Frijol	20.4	2.0	6.6	8.9	9.6
Arroz Palav	36.7	50.8	65.0	71.5	79.9

Fuente: Elaboración a partir de datos del Quinto Informe de Gobierno, 2011. Sagarpa

Resulta alarmante, en términos del riesgo para la Soberanía Nacional, las implicaciones que se derivan de las cifras expresadas en el cuadro anterior. Básicamente debido a que decisiones de primer orden para la Nación, están siendo tomadas por las grandes compañías transnacionales, lo que se refleja en: precios y calidades de los granos básicos, control doméstico sobre la comercialización y uso de semillas, abasto de fertilizantes, y del resto de los insumos estratégicos.

Los porcentajes de importación de maíz, trigo y arroz palav, en relación al consumo nacional, representan grave peligro, debido a que se trata de los granos básicos para la dieta nacional, el caso del frijol aun no es de tal magnitud, sin embargo, la tendencia a importar cifras mayores es observable. A la fecha se estiman mayores porcentajes de importación de granos básicos. Para el 2012 la oferta nacional de éstos se disminuirá, debido a las diversas contingencias climatológicas en el 2011 e inicios del 2012, lo que ha reducido la producción nacional. Esto implica un grado mayor de importaciones, hecho que ya se está dando con volúmenes crecientes de maíz, ante condiciones de escasez internacional, con la consecuente escalada de precios.

III. Fundamento legal

La iniciativa se fundamenta en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Ordenamientos a modificar

La iniciativa contiene: proyecto de decreto por el que se adiciona el segundo párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único

Se adiciona el segundo párrafo de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Texto vigente

Artículo 27

...

I. a XIX.

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura,

insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

V. Texto normativo propuesto

Artículo 27.

...

I. a XX.

Fracción XX. ...

...

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca, **originado prioritariamente en la producción nacional; creándose para este efecto, un Sistema Nacional de Reservas Alimentarias Estratégicas.**

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de septiembre del 2012.

Diputados: Silvano Aureoles Conejo, Agustín Miguel Alonso Raya, Aleida Alavez Ruiz, Sebastián de la Rosa Peláez, Pedro Porras Pérez, José Antonio León Mendivil, Rosendo Serrano Toledo, Jorge Federico de la Vega Membrillo, Eva Diego Cruz, María Guadalupe Moctezuma Oviedo, Teresa Mojica Morgan, Carol Antonio Altamirano, Rodrigo González Barrios, Roxana Luna Porquillo, Verónica Juárez Piña.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MÓNICA GARCÍA DE LA FUENTE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

La suscrita, Mónica García de la Fuente, diputada de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la siguiente

Argumentación

Usual es tratar como sinónimos, en el ámbito jurídico, a los términos: orden y sistema.

Sin embargo, existen diferencias radicales entre ambos. El sistema es la unión de los órdenes, y sólo las disposiciones positivas en un momento específico conforman al orden jurídico.¹

En este tenor, exclusivamente hay un sistema jurídico mexicano y varios órdenes, estructurados a partir de las Constituciones imperantes en las diversas épocas (1812, 1824, 1836, 1847, 1857 y 1917).

Cada orden debe procurar una sistematicidad perfecta, impecable; es decir, deben los órdenes expresar lo que se conoce en las materias de la filosofía y teoría jurídica como coherentismo, el cual se conforma, desde una perspectiva ecléctica, con base a principios ideológicos y estructurales (normas generales).

El contexto descriptivo es el de la visión estructuralista, el de las normas, el utilizado por los jueces y magistrados en los tribunales a la hora de dirimir un conflicto; por el contrario, el contexto de principios es el conceptual, su misión, es fortalecer la unidad, la coherencia.

En consecuencia, el orden jurídico debe ser consistente, tanto en sus reglas como en sus principios.

Los principios atienden a su “validez” a consideraciones de justicia, tanto de moral positiva como crítica; por su parte, el contexto descriptivo obedece, en un derecho como el mexicano, a la redacción de las premisas mayores de los silogismos judiciales (lo que está escrito en las leyes y demás disposiciones generales).

Por todo lo anterior, y como conclusión previa a la introducción de esta iniciativa decimos: 1. El orden jurídico debe ser coherente; y 2. Para conseguir lo anterior, es necesario plena compatibilidad entre los principios y las leyes.

Planteamiento del problema

Empero de la conclusión deóntica expresada en la introducción, el perfil óntico demuestra inconsistencias entre los principios y las disposiciones.

Concretamente nos avocaremos a la Constitución, en su artículo 23, *in media res*, el cual se encuentra redactado como se precisa en seguida:

Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. **Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito**, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

La redacción y la sintaxis son determinantes para lograr transmitir de modo exitoso la idea pretendida.

En el caso del párrafo transcrito, la idea, de acuerdo a su modo textual implica exclusivamente el derecho de un culpable a no volver a ser juzgado por un mismo delito, aunque en los hechos no exista identidad en las partes, ni en las circunstancias de tiempo, modo y lugar; como ejemplo podemos decir lo siguiente:

Si una persona fue sentenciada de modo ejecutoriado por el delito de violación, ésta no podrá volver a ser juzgado aunque cometa más violaciones en lo subsecuente, pues se trata de “el mismo delito”.

Lo anterior a toda luz es impropio y en el mundo fáctico procesal no es así; sin embargo, la redacción textual del artículo 23 conlleva a esta idea errónea.

A continuación se presenta un cuadro gráfico para expresar de mejor modo el error gramatical del texto.

1) El 25 de septiembre de 1990 El señor “X” fue **sentenciado por el delito de violación** en perjuicio de la señora “Y”.

2) El juez condenó al señor “X” a 15 años de prisión.

3) El señor “X” purga su condena y sale en libertad en el mes de junio del año 2005.

Transcurren seis años de la computación de la sanción judicial.

3) El señor “X” viola a la señora “Z” en el mes de febrero de 2011.

Por todo lo expresado y siguiendo la lógica lineal (también llamado silogismo judicial), con los datos proporcionados y la redacción actual del artículo 23 constitucional podemos llegar a la conclusión expresada gráficamente a continuación:

Premisa mayor	+	Premisa menor	=	Conclusión
Norma (artículo 23 constitucional)	+	Hecho	=	Juicio plasmado en la sentencia.
“Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito”	+	El señor “X” ya fue juzgado, en 1990 por violación, por ende, no puede volver a ser juzgado y en consecuencia sancionado.	=	El señor “X” es absuelto.

Lo anterior transgrede de modo evidente las ideas expresadas en el punto 1 de esta iniciativa, pues el coherentismo por principios no mantiene una identidad única con el coherentismo por dispositivos.

Plano ideal: Coherentismo por principios = Coherentismo por dispositivos

De acuerdo con artículo 23 constitucional se exhibe:

Plano real	Coherentismo por principios	≠	Coherentismo por dispositivos
	Nadie debe ser juzgado más de una vez por el mismo hecho delictivo.		“Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.”

Catalogada como uno de los métodos más acertados en el contexto jurídico, la argumentación sistemática es muy recurrida pues intenta focalizar las normas y los hechos controvertidos a la luz del conglomerado de disposiciones involucradas para la solución.

Una de las especies del referido método es el conocido como el ad cohaerentia, con base en éste se pretende unidireccionar el sentido de todas las normas generales, así como las referencias de las demás resoluciones emitidas en el entorno jurisprudencial.

En este último sentido apreciamos el decantamiento del mundo académico y procesal penal en el rumbo de la coherencia de principios; no obstante, se excluye la coherencia del dispositivo constitucional.

Novena Época; Registro: 203693; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; II, Diciembre de 1995; Materia(s): Penal; Tesis: II.2o.P.A. J/2; Página: 429.

Individualización de la pena, recalificación de conductas

Violatoria de garantías

De conformidad con el principio de prohibición de la doble valoración de los factores de determinación de la pena, según el cual no pueden atenderse nuevamente por el juzgador al efectuar la individualización de la pena, aquellas circunstancias o elementos del delito en general que forman parte de la descripción típica en particular, por haber sido ya tomados en cuenta por el legislador al efectuar la individualización legal al fijar el marco punitivo entre el mínimo y el máximo de las sanciones a imponer; es evidente, que si el juzgador al momento de individualizar la pena utiliza como elementos de soporte del ejercicio de tal facultad jurisdiccional al hacer el razonamiento respectivo, el señalamiento de conductas por parte del justiciable, que han sido ya determinadas como elementos del tipo penal del delito que se le imputa, ello implica una recalificación de conducta al hacerse un **doble reproche respecto de una misma determinación** que, en consecuencia, resulta ilegal y violatoria del **principio** consignado en el apotegma “non bis in idem” reconocido por el artículo 23 constitucional.

Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito.

Amparo directo 294/95. Alan Paul Reyes Flores. 21 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Sara Olimpia Reyes García.

Amparo directo 306/95. José Sánchez González. 28 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Angélica Marina Díaz Pérez.

Amparo directo 411/95. Alfredo Ramírez Anguiano. 12 de julio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Angélica Marina Díaz Pérez.

Amparo directo 495/95. Alberto Bautista García. 30 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Angélica Marina Díaz Pérez.

Amparo directo 503/95. Armando Suárez Cruz. 30 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: José Ángel Mandujano Gordillo. Secretaria: Sara Olimpia Reyes García.

Nota: Por ejecutoria de fecha 6 de abril de 2005, la Primera Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 9/2005-PS en que participó el presente criterio.

El criterio transcrito reconoce un principio, el non bis in idem; además determina lo que califican los jueces a la hora de resolver un conflicto, eso es, un solo hecho, expresado en el texto jurisprudencia con la expresión: “una misma determinación”.

Aunado a lo anterior, se puede someter a consideración, para reafirmar todavía más el argumento, la siguiente referencia:

Novena Época; Registro: 185616; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XVI, Octubre de 2002; Materia(s): Constitucional, Penal; Tesis: XXIII.3o. J/4; Página: 1301.

Vagancia y malvivencia. El artículo 190 del Código Penal del Estado de Aguascalientes, al prever para la configuración del cuerpo del delito que el activo tenga malos antecedentes comprobados por los archivos judiciales, transgrede las garantías de seguridad jurídica y libertad personal que tutela el principio *non bis in idem*, contenido en el artículo 23 constitucional.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23 de la Constitución Federal, que prevé el principio penal non bis in idem, entendido como **aquellos hechos o actos** de un individuo que fueron **sometidos a un juicio criminal** que concluyó con sentencia ejecutoriada, con independencia de que haya sido condenado o absuelto, **ya no podrán ser materia de otro juicio criminal**, debiéndose entender por sentencia ejecutoriada, la institución procesal que busca la firmeza de las resoluciones judiciales, y que lleva implícitas las garantías de seguridad jurídica y libertad personal del acusado, dado que impide un doble procesamiento por la comisión de un mismo delito. Por consiguiente, si el artículo 190 del Código Penal del Estado de Aguascalientes prevé para la configuración del cuerpo del delito de vagancia y malvivencia, entre otros elementos, la circunstancia de que el inculcado tenga malos antecedentes comprobados por los archivos judiciales, cuando tales antecedentes derivan de resoluciones firmes en que se estableció la culpabilidad o inocencia del acusado implica, sin lugar a duda, que se está tomando como base para la configuración de dicho evento delictivo un archivo judicial donde ya fue juzgado, con lo que se violan en perjuicio del inculcado las garantías de seguridad jurídica y libertad personal que tutela el principio penal non bis in idem, contenido en el indicado precepto constitucional, conforme al cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.

Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.

Amparo en revisión 173/2002. 10 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Lucila Castelán Rueda. Secretario: Rafael Andrade Bujanda.

Amparo en revisión 184/2002. 11 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Herminio Huerta Díaz. Secretaria: Gloria Yolanda de la Paz Amézquita.

Amparo en revisión 225/2002. 11 de julio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Herminio Huerta Díaz. Secretaria: Beatriz Eugenia Álvarez Rodríguez.

Amparo en revisión 188/2002. 8 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Álvaro Ovalle Álvarez. Secretaria: Indira Ang Armas.

Amparo en revisión 192/2002. 8 de agosto de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Álvaro Ovalle Álvarez. Secretaria: Indira Ang Armas.

Fundamentación de la procedencia de la iniciativa

Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 3, numeral 1, fracción VIII; artículo 6, numeral 1, fracción I; artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma después del primer punto (*in media res*), el artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie **podrá ser juzgado dos veces por el mismo hecho delictivo**, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Transitorios

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

Nota

1 Confere, Huerta Ochoa Carla, *Teoría del derecho, cuestiones relevantes*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2009. Páginas 36-38.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, Ciudad de México, a seis de septiembre de dos mil doce.

Diputada Mónica García de la Fuente (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO BELAUNZARÁN MÉNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

El procedimiento actual de la entrega del informe de gobierno rompe con el principio republicano de rendición de cuentas a las que debiera estar sometido el presidente de la república. El día del informe de gobierno dejó de ser el evento consagrado al lucimiento personal y al culto al personaje que anualmente acudía al Congreso.

Se convirtió en un simple trámite burocrático en el que un funcionario sin la menor representación popular, acude a la sede del Congreso a entregar el documento que contiene el informe de gobierno.

De manera paralela, el presidente de la república hace un gran evento de lucimiento mediático pero vacío de contenido, y carente de cualquier posibilidad de diálogo, con lo cual el ejercicio de rendición de cuentas queda prácticamente sepultado entre spots y frases perfectamente diseñadas desde las oficinas de *marketing*.

Argumentos

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, el artículo 69 ha sido objeto de tres enmiendas:

La primera fue en 1923 para suprimir del texto constitucional la obligación del presidente de la república de asistir al Congreso al inicio de las sesiones extraordinarias con el objeto de explicar las razones de dicha convocatoria. Si observamos con detenimiento el texto original del Constituyente de 1917 vemos que a la letra el artículo 69 dice:

"A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la Cámara que se trate, las razones que hicieron necesaria su convocación, y el asunto o asuntos que ameriten una resolución perentoria."

Como indicamos, la primera reforma aprobada en 1923 introdujo las siguientes modificaciones:

Artículo 69. A la apertura de sesiones **ordinarias del Congreso**, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el **que manifieste** sobre el estado general que guarde la administración pública del país.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria

La segunda reforma fue en **1986** para suprimir del texto Constitucional la obligación del Presidente de acudir al Congreso al inicio de cada periodo ordinario, de tal forma que quedó establecido que la obligación del Presidente de rendir su Informe sería anualmente.

Segunda Reforma (1986)

Artículo 69. A la apertura de sesiones ordinarias del **Primer Periodo** del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el que manifieste sobre el estado general que guarde la administración pública del país.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria

La tercer reforma se dio en el 2008 pretendía resguardar de la exhibición pública a un Presidente cuestionado en su legitimidad e inmerso en una crisis política. Por eso se suprimió la obligación del Presidente de la República de acudir al Congreso a rendir su informe e inadmisiblemente el Congreso Mexicano obsequiaba, diligentemente, una de sus principales facultades: traer a cuentas al Ejecutivo Federal. La modificación al texto constitucional quedó como sigue:

Artículo 69. En la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo **de cada año de ejercicio del** Congreso, el presidente de la república presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la república ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Una vez visto lo anterior, considero que el Congreso mexicano debe evolucionar cada vez más en dirección de configurar uno de los poderes esenciales de un sistema presidencial con características e instrumentos parlamentarios, en donde sin duda, el diálogo entre poderes, la rendición de cuentas del Ejecutivo al Legislativo y la fiscalización de las tareas y del uso de los recursos públicos del Ejecutivo, deben fortalecerse.

Por todo lo anteriormente expuesto, vengo a esta tribuna a poner a consideración de esta soberanía la siguiente Iniciativa.

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II y del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración la presente Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Proyecto de decreto

Único. Se reforma y se adiciona el primero y segundo párrafos del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 69. En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República, **atendiendo a su responsabilidad republicana y al principio de rendición de cuentas, comparecerá ante el pleno del Congreso de la Unión para presentar un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país, así como el balance de las políticas públicas implementadas durante ese periodo. Durante su comparecencia, escuchará las intervenciones de los legisladores y responderá a los cuestionamientos que éstos le formulen, de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley del Congreso.** En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la república ampliar la información mediante Pregunta **Parlamentaria** por escrito **en los términos del artículo 93** y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, una vez agotado el procedimiento previsto por el artículo 135 constitucional.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá adecuar las leyes federales correspondientes, de conformidad a lo dispuesto por el presente decreto, en un plazo no mayor a un año, a partir de la entrada en vigor de éste.

Tercero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente decreto.

Recinto Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2012.

Diputado Fernando Belaunzarán Méndez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Ricardo Monreal Ávila, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 65 y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los aspectos más importantes en la historia del constitucionalismo mexicano es la relativa a la prioridad que ha significado la educación para todos los legisladores mexicanos, históricamente, desde la Constitución de Apatzingán, Morelos sostuvo, que la educación tenía que ser apoyada por toda la sociedad, a partir de ese momento todos nuestros congresos constituyentes y legislaturas se han empeñado en favorecer la educación pública con todo el poder del Estado.

El fenómeno educativo se ha transformado en una de las prioridades nacionales desde la independencia, pues es el único proceso mediante el cual la nación mexicana podrá acceder a los primeros lugares en el concierto de las naciones, sólo un pueblo culto podrá aprovechar sus recursos naturales y circunstancias históricas para contrarrestar la adversidad.

El artículo 30. de la Carta Magna se reformó en diversas ocasiones a lo largo del siglo XX, siempre con un sentido social, es decir buscando el beneficio de los grandes sectores sociales mexicanos con la finalidad de alcanzar el desarrollo pleno de nuestra comunidad, que sin educación nunca se podrá alcanzar.

Estamos en los albores del siglo XXI, y lamentablemente la deuda con la sociedad en materia educativa sigue pendiente; existen hoy en día grandes sectores que carecen de acceso a diversos niveles de la educación; nos preocupa particularmente el relativo a la educación superior, nivel del cual se encuentran excluidos una gran cantidad de jóvenes que no pueden aprovechar sus cualidades en beneficio propio ni de nuestro país.

Actualmente, se observa una demanda de educación superior sin precedentes, acompañada de una gran diversificación de la misma, y una mayor toma de conciencia de la importancia fundamental que este nivel educativo reviste para el desarrollo sociocultural y económico, así como para la construcción del futuro.

La educación superior se enfrenta en todas partes a desafíos y dificultades que tienen que ver con cuestiones de financiamiento, con la igualdad de las condiciones de acceso a los estudios, y en el transcurso de los mismos, a la formación basada en la competencia y en la mejora de la calidad en las enseñanzas.

La deserción escolar en el nivel superior es cada vez más grave, y estamos obligando a millones de jóvenes a incorporarse al mercado laboral antes de tiempo, lo que incrementa de forma exponencial la tasa de desempleo en el país.

Los datos duros de la educación superior en México señalan que de cada 10 estudiantes que quieren estudiar a nivel profesional, el país sólo tiene capacidad para darle entrada a 4, lo que obliga a 6 jóvenes mexicanos a suspender en el mejor de los casos sus aspiraciones profesionales. Lo que ha generado que oficialmente se reconozcan a cerca de 8 millones de NINIS (jóvenes que ni estudian, ni trabajan).

Tenemos la obligación de generar la infraestructura necesaria para que cualquier joven mexicano que quiera estudiar a nivel superior pueda hacerlo, y no los obliguemos a tomar decisiones en condiciones precarias, y no acaben engrosando las filas del crimen organizado.

A lo largo de los siglos, el fenómeno educativo ha dado sobradas pruebas de su viabilidad y su capacidad para transformarse, y propiciar el cambio y progreso de la sociedad.

Derecho a la educación

A partir de la Independencia de México, nuestros primeros textos constitucionales concibieron a la educación como un derecho inherente a la persona humana; en la Constitución de Apatzingán, el artículo 39 mencionaba que la instrucción era necesaria a todos los ciudadanos, las constituciones de las Entidades Federativas que emanaron de la Constitución Federal de 1824 también asumieron el mismo compromiso.

Los conservadores en la Constitución de 1836 señalaron en la sexta ley constitucional artículo 14, la obligación de las juntas departamentales para establecer escuelas en todos los pueblos de sus departamentos, dotándolas completamente de los fondos propios. Los mismos conservadores en las bases orgánicas del 23 de diciembre de 1842, establecieron como facultades de las asambleas departamentales, fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos creando y dotando establecimientos literarios y sujetándose a las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios cursos, exámenes y grados.

Los liberales por su parte establecieron en la Constitución del 5 de febrero de 1857, que la educación se encontraba en el capítulo de los derechos del hombre y garantizaron que la enseñanza es libre, durante su vigencia se efectuaron dos grandes congresos nacionales de educación y un congreso higiénico pedagógico, en estos tres grandes eventos los más distinguidos maestros del siglo XIX sentaron las bases de lo que posteriormente sería el artículo 3o. de la Constitución de 1917, es decir, que la educación pública debería de ser libre, obligatoria y gratuita, este último atributo relativo a la educación básica.

Los mexicanos estamos orgullosos de que la Constitución de 1917 sea considerada como la primera Constitución social del mundo, y no podemos olvidar que este hecho se debe al establecimiento de tres grandes conquistas sociales, el artículo 3o., el artículo 27 y el artículo 123, considerados globalmente como las bases sobre las que se erigió el concepto de derechos humanos de segunda generación.

En este contexto, la educación pública en México adquirió un doble sentido, por un lado, una garantía individual establecida en el artículo 3o. de la Constitución, como derecho del individuo para alcanzar la realización personal, y por otro, un derecho social inherente al pueblo de México para abatir la ignorancia, los fanatismos y demás resultados del atraso secular de nuestra población.

En 1917 la tasa de analfabetismo era gigantesca y en consecuencia el objetivo de principios del siglo XX fue enseñar a leer y escribir a la mayor parte de la población, a este hecho debe agregarse que la precariedad de la hacienda pública en plena revolución no permitía otra cosa que, el establecer la gratuidad de la educación exclusivamente en la educación básica.

En lo tocante al artículo 3o., son tres las reformas a considerar: 13 de diciembre de 1934, 30 de diciembre de 1946 y 5 de marzo de 1993. En esos tres casos se trataron de establecer las condiciones de obligatoriedad y gratuidad de la educación; en el primero, de la educación primaria; en el segundo, la obligatoriedad de la primaria y la gratuidad de toda la educación que impartiera el Estado; y en el tercero, la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria y secundaria. En estos casos, el Estado se encontraba obligado, tal como aconteció desde el texto original del artículo 3o. a realizar una actividad prestacional en favor de quienes desearan los grados escolares comprendidos dentro de la educación obligatoria.

El derecho de todas las personas a la educación se encuentra establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pactos Internacionales, la Convención de los Derechos del Niño y otros tratados y declaraciones internacionales; todas éstas forman parte de herramientas poderosas que deben ser puestas en marcha para el goce del derecho a la educación para todos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 26, fracción I, a la letra establece:

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional

habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 13, fracción I y II, establecen:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales...

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

...

El Estado es garante de otorgar a la población, la educación cuando ésta carece de recursos para tener las oportunidades de ingresar a una institución educativa y lograr así, el marco de igualdad necesario bajo la premisa de la democracia.

México y la educación superior

En México el derecho a la educación es parte de las garantías individuales que la Constitución otorga a sus habitantes, este postulado jurídico de extraordinaria belleza no se ha realizado y más bien parece un enunciado o una aspiración más que un mandato.

La Ley General de Educación (LGE), en su artículo 2o. establece:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

Esta aseveración debe interpretarse como un mandato de que todos los habitantes de México tienen las mismas oportunidades de recibir educación, pero de nueva cuenta la realidad socio-económica desmiente a la norma, pues la pobreza se transforma en una verdadera forma de discriminación que excluye a los más necesitados de los beneficios otorgados por el sistema educativo, esta realidad se puede aplicar a los niveles básicos, donde de acuerdo al informe “Brechas. Estado de la Educación en México 2010”, de cada 100 niños que ingresan a la primaria, sólo 45 logran terminar la secundaria en nueve años.

No obstante, donde la pobreza encuentra mayor impacto es en la educación superior, cuando nuestros jóvenes se encuentran en una verdadera encrucijada, deben decidir entre seguir en la escuela y la necesidad de trabajar para tener que comer, para mantenerse ellos mismos y a sus familias. No es muy difícil saber por cual se decantan, sólo queda el hecho de enfrentarse nuevamente a la incertidumbre de emigrar hacia el vecino país del norte para poder subsistir e ir en la búsqueda del “sueño americano”, o quedarse en México donde saben tendrán unos salarios miserables y muy pocas oportunidades de empleo.

Si se observa a la educación superior desde una perspectiva histórica, veremos que se han logrado muchos avances, muchos de ellos parecían imposibles de alcanzar a finales de los años ochenta, cuando el sistema estaba en evidente

crisis. Sin embargo, desde una mirada comparativa, los avances aparentan ser menores y más lentos que en otros países.

Por otro lado, también tenemos el grave problema de la sobrepoblación que sufrimos en el país; observamos como los niños van creciendo hasta convertirse en jóvenes pero lo que no crece es el número de universidades públicas, lo cual reduce las posibilidades de grandes sectores sociales marginados de acceder a la educación.

En el ciclo 2008-2009 y a nivel nacional, las instituciones universitarias atendieron a poco más de 2.8 millones de alumnos. Las públicas cubrieron el 67 por ciento de esa matrícula, mientras que las privadas tomaron el 33 por ciento restante.

Si se analiza el número de estudiantes de educación superior, resalta el hecho que en 1950 los estudiantes universitarios representaban sólo el 1 por ciento de la población del grupo de edad entre 19 y 23 años. Para el 2009, ese porcentaje era del 26 por ciento, lo que significa que en la actualidad sólo uno de cada cuatro jóvenes en edad universitaria tiene un lugar en ese nivel educativo, lo anterior de acuerdo al estudio “La política educativa y la educación superior en México”, de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Como ya se mencionó en párrafos precedentes, a esta situación, se debe de sumar que la precariedad en que viven muchos millones de jóvenes mexicanos, los lleva a la búsqueda de un empleo y al consecuente abandono de los estudios. Muchas de las veces esta decisión los orilla a emigrar fundamentalmente a los Estados Unidos de América, este hecho implica una verdadera sangría para nuestro país pues hombres y mujeres abandonan su tierra para buscar fortuna en otros países, de esta forma perdemos un potencial humano cuyo valor es inestimable.

El Banco Mundial, en su informe “Migración y remesas 2011”, informó que México es el país con mayor cantidad de emigrantes, al llegar a 11.4 millones, además la mayoría de los analistas coinciden en que esta cifra tiende a aumentar cada día más debido a la situación de pobreza e inseguridad que se vive en México.

Frente a estas circunstancias, la posibilidad de brindarles un verdadero acceso a la educación superior podría ser un paliativo para retener a gente de gran valor que emigra y que termina produciendo grandes beneficios para otros países. Con esto no pretendemos que la educación sea la panacea a todos nuestros problemas pero estamos seguros que con educación transformaremos a nuestro país.

En la actualidad, es un hecho innegable que México no puede garantizar un auténtico desarrollo endógeno ni sostenible, si carece de instituciones de educación superior e investigación adecuadas, que formen a una masa crítica de personas calificadas y cultas.

Además, la falta de un marco normativo claro en la educación superior mexicana, amplifica las limitaciones de las políticas educativas y propicia mayores disputas por la distribución de un reducido subsidio público.

El actual modelo educativo logra que se generen condicionantes económicas y jurídicamente excluyentes, que llegan a cancelar el acceso a la educación superior a quienes provengan de sectores económicos marginados o vulnerables.

Sistema de educación superior en México

En la actualidad el Sistema Educativo Superior se encuentra dividido entre las universidades públicas y las universidades privadas, consideramos que el sistema es correcto en tanto brinda a los diversos estratos de la población alternativas de educación acordes a sus posibilidades y aspiraciones, sin embargo, nos parece extraordinariamente peligroso la preeminencia de lo privado sobre lo público, pues este escenario cancela las expectativas de desarrollo de millones de mexicanos y pone en riesgo, incluso, la viabilidad de la nación mexicana.

La educación superior se imparte por un número muy grande y una gama muy amplia de instituciones. Se denominan de diferentes maneras: universidades, escuelas, tecnológicos, centros o institutos. En la realidad esos nombres no tienen ninguna connotación en cuanto al tipo de programas o niveles que ofrecen.

En el ciclo escolar 2008-2009 y a nivel nacional, la SEP tuvo un registro de 4,462 planteles universitarios, de las cuales 1,968 eran públicos y 2,494 privados; como ya se mencionó con anterioridad, se atendió a un poco más de 2.8 millones de alumnos en total. Las universidades públicas cubrieron el 67 por ciento de esa matrícula total mientras las privadas cubrieron el otro 33 por ciento.

De acuerdo con la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, las instituciones de educación superior públicas se componen de diversos subsistemas. En conjunto, el sistema de educación superior ofrece a los mexicanos distintas opciones de formación de acuerdo a sus intereses y objetivos profesionales. Estos se agrupan de la siguiente manera:

- 1) Instituciones de carácter nacional que se financian con recursos del gobierno federal, y que son: la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma de Chapingo y la Universidad Pedagógica Nacional. En el ciclo 2008-2009 entre ellas atendieron una matrícula de poco más de 300 mil alumnos, equivalente al 12 por ciento del total nacional;
- 2) Universidades públicas estatales, ubicadas en los 31 estados del país, cuya matrícula, también en el ciclo 2008-2009, fue de casi 800 mil alumnos, lo cual representa el 31 por ciento del sistema;
- 3) Tecnológicos públicos tanto federales como estatales. Por su vocación se agrupan en industriales, agropecuarios de ciencias del mar y forestal. En este subsistema se atendió una matrícula de 325 mil alumnos en el ciclo escolar mencionado, equivalente al 12.5 por ciento del total;
- 4) Universidades tecnológicas públicas localizadas en 26 estados del país, que atendieron en su conjunto una población de 63 mil alumnos, equivalente al 2.5 de la matrícula total. La oferta educativa de este conjunto de instituciones se concentró en sus orígenes en el nivel de técnico superior universitario aunque de forma reciente se ha ampliado la oferta al nivel licenciatura.
- 5) Universidades politécnicas, que son organismos descentralizados de los gobiernos de los estados y que en su conjunto atendieron a poco más de 5 mil estudiantes en el ciclo escolar mencionado.
- 6) 9 universidades interculturales que se ubican en los estados de México, Chiapas, Tabasco, Puebla, Veracruz, Michoacán, Guerrero, Sinaloa y Quintana Roo, y atienden actualmente a cerca de 5,700 estudiantes que, en su gran mayoría, son originarios de comunidades indígenas. Un aspecto destacable de estas experiencias educativas es que han abierto espacios para la incorporación de una cantidad significativa de mujeres originarias de estas zonas (actualmente 54 por ciento de la matrícula) quienes encuentran en estas universidades la oportunidad de desarrollo que no hubieran alcanzado de haberse ubicado estas nuevas instituciones en espacios cercanos a sus lugares de origen. En las Universidades Interculturales hay presencia de jóvenes de más de 40 pueblos indígenas de México y algunos de Latinoamérica. En conjunto atienden a 31 lenguas indígenas nacionales para su preservación y desarrollo.
- 7) Más de 430 instituciones para la formación de profesionales de la educación básica, de las cuales el 57 por ciento son públicas y el 43 por ciento particulares distribuidas en el territorio nacional. En este subsistema se ofrecen programas de licenciatura, educación preescolar, primaria, primaria intercultural bilingüe, secundaria, especial, inicial, física y artística. En las escuelas normales superiores se ofrecen también programas de posgrado. En el ciclo escolar 2008-2009 el subsistema atendió a 150,000 estudiantes, lo que representa el 6 por ciento de la matrícula total del sistema. Las normales públicas cubrieron el 63 por ciento de la matrícula en este subsistema, mientras las normales particulares cubrieron el 37 por ciento restante.
- 8) Otras instituciones públicas de diversa naturaleza, autónomas y no autónomas, organizadas como universidades, colegios, centros de investigación y estudios avanzados, escuelas de música, centros de educación artística, etc. Entre las instituciones que se localizan en la Ciudad de México y su área conturbada destacan las siguientes: el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados del IPN, el Colegio de México, las escuelas del Instituto Nacional de Antropología e Historia y del Instituto Nacional de Bellas Artes, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, la Escuela Nacional de Biblioteconomía y

Archivonomía y el Colegio de Posgraduados de Chapingo. En este grupo se atendió una matrícula de 124 mil alumnos, equivalente al 5 por ciento del sistema.

Generalmente, cuando es tiempo de que los jóvenes mexicanos elijan alguna institución para realizar su educación superior en México, la mayoría en principio tendrá preferencia por alguna de las principales universidades públicas del país como lo es la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN) en la capital, y las Universidades Autónomas y/o Públicas en provincia, sin embargo, son pocos los elegidos a ingresar a las filas de estas escuelas.

Esta situación se da, debido a que el nivel de exigencia es mayúsculo para poder engrosar las aulas de universidades como la UNAM y el IPN, situación que corresponde a su valía como universidades y la tradición que representan en México, sin embargo, al igual que las universidades públicas de los estados y como miembros del sector público del sistema educativo nacional también sufren los estragos de esa crisis que atraviesa la formación de estudiantes.

La principal de ellas es la falta de recursos y las limitantes económicas que sufren por parte del Gobierno federal, su único sustento monetario.

La consecuencia de esta carencia es la no apertura de más plazas para ofrecer a los estudiantes quienes, al ser relegados, tienen que buscar otra opción.

Las instituciones públicas reciben recursos gubernamentales para su operación, lo que les debiera permitir ofrecer sus servicios en forma gratuita, lamentablemente no siempre funciona así. Por su parte, las privadas se caracterizan por tener un financiamiento propio, proveniente, en parte, del cobro de inscripción, colegiaturas y diversos servicios.

El Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, aprobado por la Cámara de Diputados, comprende un monto total de tres billones 438 mil 895 millones 500 mil pesos, de estos, el sector de educación será uno de los tres sectores más favorecidos en la reasignación de gastos junto con los sectores de comunicaciones y transportes, y el del campo. La educación se encuentra en tercer lugar donde tuvo un incremento de 11 mil 534 millones de pesos, 13 por ciento más en relación a los casi 200 mil millones de pesos autorizados para el 2010, para contar con un presupuesto final de 230 mil 360 millones de pesos.

El costo de los estudios superiores se ha convertido en un elemento crucial para la selección de la institución. Los costos más importantes provienen de la inscripción y la colegiatura. Los costos de inscripción y colegiatura son bajos en las universidades públicas y son muy variables en las instituciones privadas (el rango va de los mil a los diez mil pesos mensuales). Pero hay que considerar también lo que implica estudiar una carrera universitaria. En la lista deben considerarse los costos asociados a la compra de libros y el material escolar, el equipo que se requiere tener para apoyar los estudios, los cursos de cómputo y de idiomas, que se agregan a los gastos en alimentación, transporte, prácticas escolares, titulación, etcétera.

Si la situación de sobrepoblación en las escuelas y la economía del país no fuera tan lamentable, los jóvenes no tendrían la necesidad siquiera de someter un juicio sobre dónde estudiar. Sin pensarlo dos veces, los jóvenes se irían a las más prestigiadas, de eso tienen consciencia la gran mayoría de egresados del nivel medio superior.

Sin embargo, la realidad dice que no todos los aspirantes llegarán a hallar acomodo en alguna de las mejores opciones de educación pública superior y son muchísimo menos lo que tendrán los recursos necesarios para pagar una de prestigio dentro del sector privado, donde también se enfrentan con la enorme barrera del elitismo.

Los principales representantes de estas últimas son el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Iberoamericana, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, la Universidad La Salle y la Universidad del Valle de México por mencionar a las más prestigiadas.

En la actualidad la Educación Pública Superior, enfrenta graves problemas y los estudiantes de ese nivel que no tienen una situación económica holgada enfrentan mayores problemas aún, de ésta forma es necesario encontrar soluciones que permitan enfrentar estos asuntos.

El problema para los estudiantes de nivel superior de escasos recursos no radica exclusivamente en la ausencia de becas e incentivos para estudiar, sino en el problema de las cuotas que se les cobran en algunas universidades, en tanto que en otras, las aportaciones por esta vía son meramente simbólicas.

Frente a estos extremos consideramos que las cuotas en las universidades públicas deben ser estrictamente voluntarias, que apelen al espíritu universitario y no meros simbolismos que en nada contribuyen a la economía de la universidad, que probablemente gasten más en los procesos administrativos de cobro que en los ingresos que percibe.

En el otro extremo, cuotas demasiado elevadas, generaran deserción y falta de interés en una población cuyos ingresos no les permitirán sufragar los gastos inherentes al proceso educativo.

Lo expuesto debe interpretarse en un contexto donde el artículo 3o. de la Constitución establece claramente:

Toda la educación que el Estado imparta será gratuita

Frente a un postulado tan claro y contundente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha formulado una interpretación diferente a la gramatical y a la sistemática cuando sostiene:

Octava Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XIII, Junio de 1994

Página: 248

Tesis: 3a. XXXI/94

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa, Constitucional

Universidades autónomas. No existe norma constitucional que establezca el derecho de inscribirse a ellas sin pago alguno.

Para que proceda el juicio de amparo es indispensable la demostración de que se tiene interés jurídico, por el que no puede entenderse cualquier interés de una persona o de un grupo, sino sólo aquel que se encuentra legítimamente protegido, o sea que está salvaguardado por una norma jurídica; conforme a estas ideas, si se impugna una ley de inconstitucional, debe existir como presupuesto previo para que el juicio proceda, que el derecho que se estima vulnerado por esa ley se encuentre salvaguardado por la propia Constitución. Ahora bien, si se reclama la Ley Orgánica de una universidad autónoma, en cuanto en algunos de sus preceptos se establecen cuotas de inscripción y colegiaturas, para que una persona pueda ingresar a ella y seguir los cursos correspondientes, sería indispensable que en el propio texto fundamental se garantizara el derecho de todo gobernado a realizar en forma gratuita estudios universitarios, lo que no ocurre en nuestro sistema jurídico, pues en ninguno de los preceptos constitucionales se establece esa prerrogativa.

El artículo 3o. que regula el sistema educativo nacional, en el texto anterior al vigente, coincidente en esencia del actual, prevenía en su fracción VII (actualmente IV), que toda la educación que imparta el Estado será gratuita, hipótesis diversa a la contemplada en la entonces fracción VIII (actualmente VII), que señalaba las bases de la educación en las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, respecto de las cuales determina, entre otras reglas, “que tendrán la facultad de gobernarse a sí mismas, establecerán sus planes y programas y administrarán su patrimonio”, con lo que se advierte que resultan

ajenas a la hipótesis de la fracción anterior, que se circunscribe a los establecimientos educativos que de modo directo maneja el Estado a través de la dependencia gubernamental que tiene esa función dentro de sus atribuciones. Por consiguiente, carecen de interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de una ley como la que se alude, las personas que se consideran afectadas porque estiman tener la prerrogativa constitucional de no deberseles cobrar ninguna cuota por las universidades autónomas.

Amparo en revisión 303/94. Enrique Burruel Villegas y otros. 23 de mayo 1994. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Romero Vázquez.

Frente a la opinión de la corte se encuentra no solo la claridad del texto constitucional sino la unidad que logro el hecho de extender la gratuidad de la educación a todos los niveles educativos en el sector público, para ilustrar sobre el tema basta recordar las palabras del diputado Ramón Guillermo Bonfil cuando en la sesión del 26 de diciembre de 1945 expreso:

La condición que se incluye de restablecer la gratuidad de la educación en todos sus grados, impartida por el Estado, y la facultad no menos importante de que el Estado conceda o no el reconocimiento a instituciones privadas, y el retiro discrecional a quienes se lo haya otorgado, hacen que el texto de la reforma nos parezca, en términos generales perfectamente aceptable.

En esta situación que significa para los desheredados de México, para lo grupos organizados, una posibilidad de desarrollo cultural, que ha de ser condición necesaria y base para el ascenso económico. Es ésta una situación de privilegio que se había negado hasta hace algunos años al pueblo de México, y es, además, una actitud serena y firme, elevada y generosa para todos aquellos grupos o sectores que ya no podrán seguir agitando como bandera de escándalo el artículo 3º constitucional que, a juicio de ellos, limita en su texto vigente la libertad y la posibilidad para un grupo de mexicanos, de educar a sus hijos.

Como puede apreciarse, la reforma constitucional de 1945 fue perfectamente clara, toda la educación que imparta el Estado debe de ser gratuita, sin embargo, podemos observar que la Corte interpreta el mandato Constitucional en forma diversa por lo que es menester hacer la aclaración Constitucional pertinente para evitar que se pretenda sostener a las Universidades Públicas con base en las contribuciones de sus estudiantes, lo que las desnaturaliza y puede transformar en la práctica en un sistema equiparable en costos a las universidades privadas.

Hoy, como en 1945, el papel del Constituyente Permanente es el de ser ente garante de los principios rectores de las garantías individuales, equidad, seguridad jurídica y la no discriminación, por lo que es menester el reformar el artículo 3o. para legitimar el derechos a la educación superior de millones de mexicanos y evitar este artero atropello de los derechos por la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta situación obliga a enunciar de nueva cuenta en el texto de la Constitución que toda la educación que imparta el Estado es gratuita, por lo expuesto es necesario insertar en la fracción VII una aclaración que pueda concretar la reforma de 1945 en beneficio de los sectores más amplios y desprotegidos de nuestra sociedad.

Por lo expuesto, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de decreto y adición al artículo 3o. de la Constitución.

Decreto por el que se reforma y adiciona la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma y adiciona la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3o. ...

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y **reciban recursos públicos, asumirán el carácter de educación gratuita** y tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y

discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

...

Transitorios

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

Segundo. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013, se tomará en cuenta para la asignación de presupuesto a las universidades públicas, lo previsto en el presente decreto.

Dado en el salón legislativo de San Lázaro, a los seis días del mes de septiembre del 2012.

Diputado Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 78 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 117 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO BRIBIESCA SAHAGÚN Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Los diputados federales que integramos el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 116, 122 y 127 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., fracción I, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

De conformidad con el artículo 116 de la Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que, durante los recesos de éste, desempeña las funciones que le señala el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra establece:

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

La Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere esta Constitución, tendrá las siguientes:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;
- V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del procurador general de la República, que le someta el titular del Ejecutivo federal;
- VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Desde el 4 de septiembre de 1918, mediante la resolución de un amparo administrativo aprobado por mayoría de nueve votos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció que la Comisión Permanente además de las atribuciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le asiste una de naturaleza administrativa, misma que se traduce en nombrar o remover libremente a sus empleados; menos cuando la destitución de uno de ellos importa una pena que deba imponerse en un juicio criminal. Pero carece de facultades para decidir controversias que se susciten con motivo de sus propios actos, desde el punto de vista constitucional.

Lo anterior, confirma las facultades de control, de gobierno, formales administrativas y de autogobierno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, como las denomina Susana Thalía Pedroza de la Llave, El Congreso de la Unión. Integración y regulación, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Facultades de control: Ratifica el nombramiento del procurador general de la República, de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superior de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y conceder licencia al Presidente de la República.

Facultades de gobierno: Nombra al presidente provisional y aprueba la suspensión de garantías individuales.

Facultades formales administrativas: Da trámite a un acto, que dará validez a un acto previo; como por ejemplo recibir la propuesta del presidente de la República, otorgar permiso a cualquier ciudadano mexicano para prestar voluntariamente servicios a un gobierno extranjero, otorgar permiso a un mexicano para que acepte o use condecoraciones extranjeras, para que admita título o funciones de un gobierno extranjero y el cómputo de votos de las legislaturas locales, para el caso de reforma constitucional.

Facultades de autogobierno: Recibe durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de la Cámara, a las que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.

Sin embargo, la práctica parlamentaria del Congreso de la Unión, continúa sin garantizar los cauces de expresión de las minorías parlamentarias en la integración de la Comisión Permanente, en específico la del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la Cámara de Diputados, tal y como se demuestran los acuerdos por los que se propone a la Cámara de Diputados la integración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en la pasada LXI Legislatura.

Para los integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, la exclusión de los acuerdos por los que se propone a la Cámara de Diputados la integración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, genera indudablemente una infracción del mismo derecho a ejercer funciones públicas en condiciones de igualdad, por carecer de la voluntad colectiva representada en la Cámara de Diputados y más aún porque como grupo parlamentario, las diputadas y diputados de Nueva Alianza no han ejercido su derecho constitucional de representación y decisión.

En este marco, uno de los grandes pendientes como minoría parlamentaria en la LXII Legislatura, es garantizar la representatividad en los distintos órganos de gobierno de la Cámara de Diputados, mediante el reconocimiento del principio de minoría en espacios de deliberación a nivel constitucional y del marco normativo interno.

No debe perderse de vista que las minorías desde el punto de vista numéricamente inferiores, están llamadas al igual que las mayorías, a cumplir sus funciones legislativas en el sistema electoral mexicano.

En este sentido se coincide con Paloma Requejo, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, editorial Ariel Derecho, Barcelona 2000, en el sentido de que el Estado democrático, que impone junto al imprescindible principio de mayoría en la adopción de decisiones, debe plasmar en todos los ámbitos, especialmente el de la deliberación, un principio de minoría que permita proteger a los menos por el mero hecho de serlo, dado el igual valor político de sus opiniones.

Por ello se considera urgente reformar el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que en los recesos del Congreso de la Unión, se garantice el principio minoritario en la integración de la Comisión Permanente con sus 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores de conformidad con los grupos parlamentarios representados en las respectivas Cámaras y nombrados por cada una de ellas en la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

De igual forma, se propone reformar el artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de establecer que en la composición de los treinta y siete miembros que integran la Comisión Permanente, diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, de los grupos parlamentarios representados en las respectivas cámaras, quienes serán designados mediante el voto secreto de cada una de ellas, durante la última sesión de cada periodo ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.

Esta iniciativa fue presentada en la LXI legislatura, en la cual el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza no tuvo representación en la Comisión Permanente, consideramos que es oportuno que al inicio de esta LXII legislatura se ponga a consideración de esta soberanía este pendiente que en caso de aprobarse, configuraría de manera sólida uno de los elementos de la democracia efectiva y garantizaría realmente la igualdad y pluralidad de los representantes que intervienen en las decisiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en nuestra calidad de integrantes del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, sometemos a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman los artículos 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se reforma el artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 78. Durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una Comisión Permanente compuesta de 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, de conformidad con los grupos parlamentarios representados en las respectivas Cámaras y nombrados por cada una de ellas en la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones. Para cada titular las Cámaras nombrarán, de entre sus miembros en ejercicio, un sustituto.

...

I. a VIII. ...

Segundo. Se reforma el artículo 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 117.

1. La Comisión Permanente se compone de treinta y siete miembros, de los que diecinueve serán diputados y dieciocho senadores, de los grupos parlamentarios representados en las respectivas Cámaras, quienes serán designados mediante el voto secreto de cada una de ellas, durante la última sesión de cada periodo ordinario. Para suplir en sus ausencias a los titulares, las Cámaras nombrarán de entre sus miembros en ejercicio el mismo número de sustitutos.

2. ...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2012.

Diputados: Lucila Garfias Gutiérrez (rúbrica), René Ricardo Fujiwara Montelongo (rúbrica), Fernando Bribiesca Sahagún (rúbrica), Angelino Caamal Mena (rúbrica), María Sanjuana Cerda Franco (rúbrica), Rubén Benjamín Félix Hays, Luis Antonio González Roldán (rúbrica), Cristina Olvera Barrios (rúbrica), Sonia Rincón Chanona (rúbrica), Dora María Talamante Lemas (rúbrica).

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HOMERO RICARDO NIÑO DE RIVERA VELA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Homero Niño de Rivera Vela, diputado federal a la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de eliminar la figura de la representación proporcional así como el fuero constitucional, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El desarrollo y fortalecimiento de la democracia mexicana descansan en la capacidad de los representantes de la Nación para formular e impulsar transformaciones constitucionales y legales que actualicen el entramado institucional de nuestra democracia a las condiciones políticas, económicas y sociales de los tiempos que vive el país.

En efecto, el cambio político en México y la transición política que permitió al país dejar atrás un régimen cerrado, vertical y corporativo, para dar paso a una democracia electoral y una vida institucional más rica y más acorde con las exigencias de una ciudadanía participativa, ha sido frenado en los últimos años por la falta de acuerdos de gran calado que continúen dicha transición, y que diseñen los nuevos referentes de la representación política y el ejercicio gubernamental.

Si bien es mucho lo que hemos avanzado, es preciso reconocer que la consolidación y el fortalecimiento de nuestra democracia requieren cambios constitucionales e institucionales profundos, que mejoren la calidad de los vínculos entre representantes y representados y que prestigien la vida pública del país.

Es público y notorio el ambiente de desencanto y desconfianza que existe hacia el sistema de partidos y, en general, las instituciones representativas y de gobierno en el país, y que dicho ambiente debe ser el principal referente de la acción parlamentaria de esta LVII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, tomando la responsabilidad de modificar aquello que los ciudadanos consideran inaceptable, inaugurando un nuevo capítulo en la vida pública del país que se caracterice por la transparencia, la rendición de cuentas, la intensa participación política y, sobre todo, el ejercicio de una representación auténtica de la voz y la opinión de nuestros representados.

El suscrito pudo recoger y comprender de manera clara durante el pasado proceso electoral del año 2012, que los ciudadanos exigen y demandan un cambio institucional profundo y un nuevo código de comportamiento de sus representantes, que a ellos nos debemos.

Uno de los principales agravios de la sociedad mexicana son los excesos, el dispendio y el alto costo de las instituciones de nuestra democracia representativa, y que México está cansado de la impunidad no solamente de los delincuentes sino también de algunas personas que han manchado la dignidad de la investidura representativa y de la responsabilidad gubernamental de servicio público.

Contamos todavía con instituciones, como lo es notablemente la representación proporcional en las Cámaras del Congreso de la Unión, que no responden ya a los objetivos para los que fueron creadas por el Constituyente Permanente en un momento superado de la vida política del país.

Las sucesivas reformas políticas y electorales que fueron abriendo la vida pública de México a la participación de partidos, voces y representantes distintos del partido único que gobernó al país durante más de setenta años, efectivamente introdujeron figuras como la representación proporcional, que permitieron dejar atrás los tiempos del parlamento monolítico e impulsaron el desarrollo de nuestro sistema de partidos plural. Sin embargo, esas

circunstancias que en un momento histórico justificaron con creces la introducción de esta mecánica representativa, han desaparecido ante la emergencia de un México plural, electoralmente competitivo y ávido de una más eficaz y legítima representación política.

Es por ello que una corriente mayoritaria de opinión de la sociedad demanda una modificación de nuestro sistema de representativo, para eliminar lo que muchos consideran un coto de poder de los partidos políticos que ocupa un espacio que por derecho legítimo y originario corresponde a los ciudadanos vía el ejercicio del sufragio libre y directo.

Adicionalmente a la propuesta de eliminar la representación proporcional de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, instituyendo un sistema de representación mayoritaria directa para la Cámara de Diputados, y un sistema mixto en el Senado de la República con 64 senadores electos por el principio de mayoría relativa y 32 senadores por el principio de primera minoría, la presente iniciativa de reformas constitucionales también somete a la consideración del Poder Constituyente Permanente la eliminación del fuero constitucional.

Si hay una vieja e insatisfecha exigencia ciudadana es precisamente la de terminar con la impunidad del poder, y que esa exigencia constituye el núcleo de la construcción de confianza que es consustancial a la representación política.

El fuero constitucional del que gozan actualmente los servidores públicos enunciados en el párrafo primero del artículo 111 constitucional, implica un estatuto de privilegio que ha sido objeto de abusos en muy diversas ocasiones, y que se ha constituido en una barrera que separa a representantes y gobernantes de los ciudadanos, y que por ello es un resabio de un régimen político que privilegió siempre a quienes gobiernan, en lugar de anteponer el interés superior de quienes son gobernados.

El clamor ciudadano por una reforma del poder, no sólo en su estructura sino en su ejercicio, debe ser ingrediente fundamental de una nueva generación de reformas políticas e institucionales que reconstruyan la confianza, la ética pública, la participación ciudadana, la responsabilidad y la honorabilidad como valores dominantes de la vida pública del país.

En consecuencia, la eliminación del fuero constitucional, con las modalidades y en los términos en que el suscrito lo propone respetuosamente al Poder Reformador de la Constitución, redundará en un nuevo sistema de incentivos para que la representación, la jurisdicción y la función de gobierno se conduzcan con limpieza, honradez y austeridad republicana, además de abonar a un entorno en el que los primeros en estar obligados por la Ley sean precisamente quienes dedicamos nuestros esfuerzos al servicio público.

Es por ello que propongo reformar y derogar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforman los artículos 52, 53, primer párrafo, 55, fracción III, 56, primer párrafo, 61, segundo párrafo, 63, primer párrafo, 111, primer párrafo, el cuarto párrafo para pasar a ser segundo, el quinto párrafo que pasa a ser tercero, el séptimo párrafo, que pasa a ser cuarto, el noveno para pasar a ser quinto, y el décimo que pasa a ser sexto; se derogan el segundo párrafo del artículo 53, el artículo 54, el segundo párrafo de la fracción III del artículo 55, el segundo párrafo del artículo 56, el segundo, tercer, sexto y octavo párrafos del artículo 111, y el artículo 112, para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por **trecientos** diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales.

Artículo 53. La demarcación territorial de los **trecientos** distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados por mayoría.

Artículo 54. Se deroga.

Artículo 55. ...

I. a II. ...

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

IV a VII. ...

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por **noventa y seis** senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Artículo 61. ...

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto **a las opiniones** de los miembros de la misma, **en el desempeño de su cargo**, y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto. Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, se cubrirán: la vacante de diputados y senadores del Congreso de la Unión por el principio de mayoría relativa, la Cámara respectiva convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo que dispone la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución; la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

...

...

...

Artículo 111. Podrán ser sujetos de procedimiento y proceso penal los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, **y cualquier otro servidor público a que se refiere el primer párrafo del artículo 108**, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, **en cuyo caso el inculcado quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.**

... Se deroga

... Se deroga

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo.

... Se deroga

En los casos en los que los delitos que se imputen a los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo de este artículo merezcan prisión preventiva, el inculpado será separado de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

... Se deroga

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Artículo 112. Se deroga.

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá las reformas legales correspondientes dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero. Las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal adecuarán su legislación a lo dispuesto en los artículos 61, 111 y 112 del presente decreto, dentro de los ciento ochenta días posteriores a su entrada en vigor.

Cuarto. El periodo de los diputados electos por el principio de representación proporcional a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión concluirá el 30 de agosto de 2015; el de los senadores electos por el principio de representación proporcional, el 30 de agosto de 2018.

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 6 de septiembre de 2012.

Diputado Homero Niño de Rivera Vela (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS ROSENDO MEDINA FILIGRANA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El conjunto de reformas y adiciones que a continuación se presenta están orientadas a subsanar la inconsistencia de la norma constitucional derivada de la más reciente reforma al artículo 4o. constitucional.

Dicha reforma estableció el “derecho que toda persona tiene al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Este ordenamiento dispone que “el estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”. Esta nueva disposición constitucional contiene además un artículo tercero transitorio que mandata al Congreso de la Unión a emitir una Ley General de Aguas en un plazo de 360 días.

Lo anterior implica que el Congreso tiene hasta el 8 de febrero de 2013 para expedir una nueva Ley General de Aguas y derogar la Ley de Aguas Nacionales Vigentes estableciendo la concurrencia y competencias de los distintos órdenes de gobierno en la administración de las aguas para garantizar el derecho humano para su consumo de conformidad con el decreto expedido en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de febrero de 2011.

Sin embargo y a pesar de dicho mandato, el Congreso no tiene la facultad de legislar y expedir leyes que establezcan la concurrencia de los estados, los municipios y el Distrito Federal, en materia de aguas. El texto constitucional vigente apenas en forma incipiente establece la facultad del Congreso para “para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”. Inclusive esta materia (aguas nacionales o de jurisdicción federal) está subsumida a la facultad que tiene el Congreso para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos establecida en la fracción XVII del artículo 73.

La redacción de esta fracción XVII del artículo 73 constitucional que se propone reformar ha permanecido intacta desde el primer proyecto que Venustiano Carranza redactó desde el 1o. de diciembre de 1916 y que en sus términos fuera aprobada por el Congreso constituyente en febrero de 1917. Lo anterior significa que en la llamada moderna trayectoria constitucional, las facultades del Congreso para legislar en materia de aguas no han experimentado cambio alguno, es decir, desde que el recurso agua estaba muy lejos de ya no digamos de considerarse un recurso finito y vulnerable –como lo es ahora– sino incluso un bien de carácter público.

Aquel proyecto de Venustiano Carranza tomó como base las redacciones establecidas en la fracción II del artículo 50 de la Constitución de 1824 y el artículo 70 fracción XXIII de la Constitución de 1842, cuya redacción no dista sustancialmente de la que se propone reformar y que al paso de casi 200 años resulta completamente anacrónica. Esta concepción decimonónica ubica al Estado mexicano no como factor de promoción del desarrollo económico sino como eje de la acumulación originaria de capital. Las funciones de ese estado en materia de aguas se circunscribían a autorizar la desecación de lagos y canales, a registrar las explotaciones de aguas correspondientes a los terrenos y a imponer impuestos sobre la navegación en las aguas interiores.

A la luz de la crisis de disponibilidad de agua resulta incomprensible la permanencia de un precepto constitucional decimonónico ajeno a todo criterio de sustentabilidad. La gestión responsable de este recurso obliga a la concurrencia de los tres órdenes de gobierno e inexplicablemente el Congreso mexicano carece de facultades para legislar en esta materia.

La reciente reforma constitucional por el que se garantiza el derecho humano al acceso y saneamiento de agua para uso personal y doméstico impone la obligación al Congreso mexicano para que en la legislación secundaria se garantice a toda persona el suministro y acceso sin restricción alguna a una cantidad de agua suficiente para satisfacer sus necesidades elementales y por tanto vitales de consumo, higiene y preparación de alimentos estableciendo la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios. Por esta razón resulta del mayor apremio la adecuación de la norma constitucional relacionada con las facultades del Congreso. De no ser así

este poder del Estado mexicano incurriría en falta grave al quedar sin aplicación efectiva la reforma por la que se garantiza el derecho humano al acceso agua y su saneamiento.

Argumentos

El dictamen por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. constitucional para establecer la obligación del Estado mexicano para garantizar el derecho al acceso al agua para consumo personal y doméstico así como su saneamiento mismo que se aprobó en la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2011.

En dicho dictamen se menciona que “los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo. Estos derechos deben estar garantizados por el estado y entre ellos el derecho a acceder al agua” y que “el derecho a acceder al agua es indispensable para vivir dignamente y debe ser suficiente y adecuado. Ese derecho entraña tanto libertades como derechos. Las libertades comprenden el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como lo es el caso de sufrir despojos u obstrucciones al suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. Esto implica el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del agua”.

Al aprobarse por la Cámara de Diputados dicho dictamen pasó al Senado de la República como minuta misma que fue aprobada sin cambios el pasado 29 de septiembre de 2011. El dictamen por el que se aprueba dicha minuta se afirma que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. También es condición indispensable para vivir dignamente y para la realización de otros derechos. Dicho dictamen menciona que “En años recientes, la contaminación incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos y su distribución desigual han implicado que un número muy importante de personas en México y en el mundo carezcan de un suministro suficiente de agua y de servicios adecuados de saneamiento. En México se estima que 21 por ciento de la población no tiene acceso a servicios adecuados de saneamiento y que 3 por ciento de la población no tiene acceso al agua de forma regular.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) define el derecho al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. Este derecho entraña la libertad de mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, no sufrir cortes arbitrarios del suministro o el derecho a la no contaminación de los recursos hídricos. Se debe ser consciente que el modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

Al aprobarse por una mayoría simple del total de legislaturas estatales el Poder Ejecutivo federal la publicó y promulgó el 8 de febrero de 2012.

Fundamento legal

En ejercicio de la facultad concedida por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I; y 77 numeral 1 del Reglamento de la Cámara de Diputados, así como los artículos 76 numeral 1, fracción II, 78, 97 y 102 del mismo ordenamiento referente a las características y elementos para la presentación de iniciativas.

Iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción XVII y se adiciona una fracción XVII B al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto normativo propuesto

Único. Se reforma la fracción XVII y se adiciona una fracción XVII B al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XVI. ...

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos.

XVII-B Para expedir leyes de carácter general que establezcan la concurrencia de la federación, las entidades federativas y los municipios, en materia de acceso, disposición y saneamiento de agua con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo sexto del artículo 4o. de esta Constitución.

XVIII. a XXX. ...

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2012.

Diputados: Marcos Rosendo Medina Filigrana, Javier García Orihuela, Fernando Zárate Salgado (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE JOSÉ ANTONIO LEÓN MENDÍVIL Y SUSCRITA POR TRINIDAD SECUNDINO MORALES VARGAS, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa con proyecto de decreto

Un derecho sustancialmente indispensable para el ejercicio de los demás de derechos humanos, es el bienestar. En nuestra actual Carta Magna –como pacto social del Estado mexicano– no se plasma esta aspiración humana.

La presente iniciativa propone la adición de este fin de la vida pública de las instituciones a partir de la adición de este principio.

Argumentos

La palabra clave en el mundo de los derechos humanos es la acción para su efectividad. Los derechos humanos más que cultura deben ser hechos que incidan en la vida cotidiana hacia el desarrollo y felicidad de todos los mexicanos.

Los excesos del liberalismo, que dejaban a las fuerzas del mercado el bienestar individual y colectivo, fue sacudido de raíz por la Gran Depresión y las dos guerras mundiales; era evidente que el poder estatal se debía utilizar como instrumento fundamental para lograr una mejor distribución de la riqueza, que el bienestar de cada individuo era también obligación del Estado, que el bienestar no era cosa natural o automática de la operación libre de las fuerzas del mercado. Surge así el denominado estado de bienestar.

En las actuales circunstancias históricas que azotan al país y al mundo entero, nuevamente los excesos del denominado neoliberalismo, han puesto en la banquilla de los acusados a sus principales postulados, en vista de sus terribles efectos: el desempleo creciente que en algunas partes roza el significado de catástrofe, los bajos salarios, el crecimiento alarmante de la pobreza, el desplome de las instituciones de seguridad social, las adiciones en masa, la violencia, la agresión hacia los más vulnerables, la no esclavitud, la sentencia de muerte contra la existencia misma del planeta, el cínico desconocimiento de la autodeterminación de los pueblos, la acumulación más bárbara de riqueza a favor de unos cuantos, la impunidad como ley, la burla a los más sagrados principios humanos.

Esto ha llevado a revalorar nuevamente la necesidad de fortalecer el papel del Estado en la consagración y tutela de los derechos humanos, destacadamente los de carácter social, como base para un real desarrollo, recuperación de la dignidad humana y paz social. En lo cual, nuestro país debe jugar nuevamente un papel fundamental, como cuna del derecho social en el marco constitucional. Un Estado que no vela por la vida y la justicia social, no tiene razón de ser. Una sociedad que permite que el Estado le niegue los más elementales derechos, se niega a sí misma. El pueblo designa representantes pero no enajena su soberanía.

Por tanto, este fortalecimiento y papel activo del Estado, ya no puede ser unilateral, sino con la participación profundamente activa de la sociedad, por lo cual ya no se puede hablar de un Estado de bienestar en estricto, sino de un derecho al bienestar del que es titular cada uno de los miembros de la sociedad y la sociedad toda. Es decir, el bienestar ya no puede ser función definitoria de un tipo de Estado, sino derecho humano exigible ante cualquier Estado, cual sea la naturaleza que adopte.

Bienestar, que por otro lado, ya no se define como mera suma de derechos a satisfactores materiales: trabajo, salario, vivienda, salud, educación, sino como síntesis de todos los derechos humanos en su clásica división en tres generaciones: civiles y políticos; económicos, sociales y culturales, y los de tipo solidarios (medio ambiente sano y acceso a los avances de la ciencia y la tecnología, entre otros).

O visto desde otro punto de vista, los integrantes de la familia humana, ya no sólo son titulares del llamado bienestar restringido (satisfactores materiales), sino de un ambiente sano, de acceso real a la participación, a la democracia y, demás bienes consagrados en los derechos humanos (bienestar ampliado).

Como se señala en el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

“Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales...”

Esto responde también a los principios constitucionales que guían a los derechos humanos en nuestro país conforme al artículo 1o. constitucional: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Bienestar que por otro lado, no sólo alude a una consagración teórica en el mundo del derecho, sino que exige su efectividad, su garantía en los hechos, en la realidad (bienestar real y con equidad).

Derecho al bienestar que dimana de diversos instrumentos internacionales, que presionan su consagración en el orden jurídico nacional, en el marco de la exigencia nuevamente del artículo 1o. constitucional.

La reforma Constitucional del 10 de junio de 2011 es obligatoria para el Poder Legislativo federal, que lo obliga, no sólo a expedir las nuevas leyes en respeto a ella, sino a modificar todas las existentes en este sentido.

Así tres instrumentos ratificados por nuestro país, prevén:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 25:

“1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.

El Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales, artículo 11:

“1. Los Estados parte en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

Artículo 4

“Los Estados parte en el presente pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y **con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.**”

La Convención Internacional de los Derechos del Niño, prevé en su artículo 3o.:

“2. Los Estados parte se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.”

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,¹ los instrumentos internacionales en materia de bienestar, son:

Bienestar, progreso y desarrollo social

- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social
- Declaración universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición
- Declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad
- Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz
- Declaración sobre el derecho al desarrollo
- Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos

La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969, en su artículo 8 prevé:

Artículo 8

Cada gobierno tiene el papel primordial y la responsabilidad final de asegurar el progreso social y el bienestar de su población, planificar medidas de desarrollo social como parte de los planes generales de desarrollo, de estimular, coordinar o integrar todos los esfuerzos nacionales hacia ese fin, e introducir los cambios necesarios en la estructura social. En la planificación de las medidas de desarrollo social debe tenerse debidamente en cuenta la diversidad de las necesidades de las zonas de desarrollo y las zonas desarrolladas, así como de las zonas urbanas y las zonas rurales, dentro de cada país.

Por otra parte, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986 establece en el numeral 3 del artículo 2:

3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

En África se ha expedido inclusive, la “Carta Africana de los **Derechos y Bienestar** del Niño”.

Muchas son las definiciones del bienestar como derecho: el que permite que se viva como verdaderos seres humanos; conjunto de factores para lograr un desarrollo pleno, digno y satisfactorio del ser humano.

La necesidad de consagrar a nivel constitucional el derecho humano al bienestar, impactará de manera especial el ámbito del derecho laboral, que los neoliberales han llevado a una precariedad creciente.

Los neoliberales pretenden que el derecho laboral vea ante todo a los intereses de unos cuantos patrones, olvidando su razón de ser, la tutela de los trabajadores para alcanzar mínimos de dignidad y bienestar; un necesario equilibrio entre los factores de la producción. Siendo este bienestar, base lógica para un desarrollo económico alto y sostenido. De lo contrario el capital se vuelve una nueva versión de manos muertas, ya que lo producido no se puede adquirir completamente ante el raquíutico poder de consumo de las masas, volviéndose el capital atesoramiento inútil, desde el punto de vista social.

O en otras palabras: “La OIT apremia a los líderes del G-20 en Cannes a colocar la economía real al mando de la economía mundial; a orientar el sector financiero hacia inversiones productivas a largo plazo en empresas sostenibles; a ratificar y aplicar las ocho normas fundamentales del trabajo, y a promover el empleo, la protección social y los derechos básicos en el trabajo con la misma diligencia aplicada para controlar la inflación y equilibrar las finanzas públicas. (Juan Somavía, Director General de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, 1 noviembre de 2011).

El derecho al bienestar, exigirá el rescate de las instituciones de seguridad social, dentro de los principios solidarios y también humanísticos que les son esenciales.

El derecho al bienestar exigirá la garantía de los derechos de los más vulnerables: niñas y niños, jóvenes, mujeres, indígenas, adultos mayores, discapacitados, enfermos, migrantes.

El derecho al bienestar exigirá que se haga efectiva la democracia política, el acceso a la sociedad del conocimiento y a la cultura.

El derecho al bienestar exige la tutela de un ambiente sano, como prioridad no sólo económica sino humana, y de mutuo respeto con la Madre Naturaleza.

En suma, el derecho al bienestar, entendido en sentido amplio, es la síntesis de todos los demás derechos humanos en constante evolución, o el género dentro del cual quedan contenidos los demás, razón por la cual se propone adicionar como párrafo primero del artículo cuarto constitucional, ya que éste fue derogado el 14 de agosto de 2001.

La consagración al derecho al bienestar ayudará a saldar deudas y cicatrizar profundas heridas sociales, y proyectar nuestro país hacia un futuro claro, digno, justo, indispensable.

Concluimos recordar el Preámbulo de la Constitución de la OIT,¹ pues además de su belleza, resulta una clara biografía histórica de lo que sucede en México y el mundo y, su indispensable solución en el marco del Derecho al Bienestar:

“Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;

“Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;

“Considerando que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países:

“Las altas partes contratantes, movidas por sentimientos de justicia y de humanidad y por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo, y a los efectos de alcanzar los objetivos expuestos en este preámbulo, convienen en la siguiente Constitución de la Organización Internacional del Trabajo...”

La presente iniciativa fortalecerá el marco constitucional en materia de bienestar; ya en la misma el bienestar está contemplado en los artículos 4, 27 y 123 de Nuestra Carta Magna.³

El artículo 4, párrafo séptimo de la Constitución, establece:

...

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

...

Además, el artículo 27, fracción XX refiere:

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo **y garantizar a la población campesina el bienestar** y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Y el artículo 123, fracción XXIX señala:

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y **cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.**

Fundamento legal

Con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, Numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración la presente iniciativa.

Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona el primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 4o. Toda persona tiene derecho al bienestar, debiendo ser garantizado por el Estado con efectividad, con la participación directa de la familia y la sociedad.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo.

Artículo Tercero. Los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, derivadas del presente Decreto en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor.

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

Notas

1 <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>

2 <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang—es/index.htm>

3 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2012.

Diputados: José Antonio León Mendivil, Trinidad Morales Vargas (rúbricas)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA PATRICIA ELENA RETAMOZA VEGA Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la suscrita, diputada Patricia Elena Retamoza Vega, somete a consideración de ésta asamblea la presente iniciativa, en nombre del Grupo Parlamentario del PRI, con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La dificultad para la construcción de mayorías en México se deriva de un sistema de representación política que buscando la pluralidad, dificulta la gobernabilidad y genera altos costos y desprestigio ante los ciudadanos.

En la disyuntiva sobre la pertinencia de crear reglas que propicien la formación de una mayoría eficiente o persistir en el pluralismo acendrado y el bloqueo, existen dos corrientes: quienes consideran que se necesitan reglas que generen incentivos para fortalecer la gobernabilidad, la eficiencia y la eficacia parlamentaria, y quienes piensan que se debe continuar por la vía del bloqueo y la parálisis.

Los primeros optamos por una reforma constitucional para aumentar la comunicación entre los Poderes y en el Congreso, propiciando un diálogo continuo con una retroalimentación racional y oportuna. Para los segundos, es más importante mantener el sistema actual, diseñado para que en un sistema tripartidista como el mexicano, nadie alcance una mayoría clara en el Congreso. Para quienes están en este grupo es preferible mantener al país en un paso lento, o en una lógica de pequeños cambios, que apostar por un Congreso con una gran capacidad transformadora.

El verdadero riesgo para la democracia está en la ineficiencia legislativa: en la incapacidad para generar los grandes cambios que el país necesita en el momento que los requiere.

Contar con una mayoría legislativa no equivale ni a nulificar la división de poderes ni a evadir el juicio de las urnas en la siguiente elección. El Estado necesita de mayorías para ser eficaz. Sin mayorías, se pierde la capacidad de decidir y transformar, lo que termina por erosionar la capacidad para gobernar.

Un instrumento que fortalece la gobernabilidad de las Cámaras, responde al clamor ciudadano por mayor responsabilidad de sus legisladores y menores costos de la democracia a la vez que permite el cumplimiento de los mandatos electorales, es la reducción de 100 diputados y los 32 senadores electos por el principio de representación proporcional, pues reduciría los costos de las Cámaras y aumentaría la probabilidad de alcanzar mayorías ya que se incrementaría la proporción de diputados electos por el principio de mayoría relativa, haciendo posible al partido que gane el mayor número de distritos alcanzar más del 50 por ciento de la representación en la Cámara de Diputados.

Esta reforma permitirá crear un nuevo equilibrio funcional entre una mayoría útil y otras minorías, que impediría que éstas últimas tuvieran una representación desproporcionada y, por ende, un poder de veto injustificado, como lo explica George Tsebelis en su obra *Veto Players (Actores de Veto)*, lo que permitiría crear una Cámara de Diputados más funcional y eficaz, así como menos costosa para los contribuyentes.

El Congreso mexicano enfrenta un problema en cuanto a la cantidad, costo y funcionalidad de los legisladores federales. Sus 628 parlamentarios, 500 diputados y 128 senadores, constituyen, en términos absolutos, un Congreso con demasiados parlamentarios, superando incluso a Brasil. Cámaras tan numerosas no necesariamente significan mayor eficiencia o mejor representación política y si implican problemas de coordinación tan vastos como sus integrantes.

La finalidad original de las Cámaras era, para el Senado, representar, desde una lógica territorial, a las Entidades Federativas; mientras que para la Cámara de Diputados, la finalidad era la representación popular a través de representantes electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales.

Hasta la reforma política de 1977 se introduce el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, con el antecedente de los diputados de partido en 1963. Hasta ese momento prevalecía el sistema de partido hegemónico, en donde el partido gobernante ocupaba prácticamente la totalidad de los puestos representativos en ambas cámaras; y en un sistema político de menor competitividad, los diversos grupos de oposición casi no tenían posibilidades de tener presencia en el Poder Legislativo a través del principio de mayoría ya señalado. La fórmula de diputados de partido demostró ser insuficiente para abrir espacios representativos a la oposición en el Congreso, por lo que se instaura un sistema electoral mixto con carácter hegemónico y predominante mayoritario. La composición de la Cámara de Diputados se transformó y se crearon cien curules elegidas por el principio de representación proporcional. Con ello la cámara baja paso a estar integrada de 300 a 400 diputados.

En 1986, otra reforma en el mismo sentido, buscando incrementar los espacios de representación de las minorías, aumentó una vez más el número de diputados elegidos por el principio de representación proporcional, pasando a doscientos. Con ello la cámara creció de 400 hasta su número actual de 500 representantes populares. Dentro de las motivaciones para implementar dicha reforma, se mencionó la necesidad de abrir más cauces de expresión a los diversos grupos opositores existentes en ese momento. En consonancia con el aumento de la pluralidad política y social que estaba viviendo el país, los órganos de representación popular debían adaptarse y abrir más espacios que apoyaran el desarrollo de la pluralidad.

Con la transformación de la normatividad electoral de 1993 se estableció que el Senado reflejara también el pluralismo de la sociedad mexicana y se incrementara de 64 a 128 legisladores, pasando de dos senadores por entidad federativa a cuatro: tres para el partido más votado y el restante para la primera minoría. Sin embargo, esta disposición nunca llegó a utilizarse, ya que antes de su aplicación sobrevino un nuevo cambio normativo.

Con la reforma electoral de 1996 se introdujo el límite actual del número de diputados que puede tener un sólo partido: no más de 300, frente a lo que anteriormente se disponía que era de 315. Adicionalmente se reestructuró la composición del Senado, introduciendo el principio de representación proporcional, con lo cual se desnaturalizó la idea original de que esta Cámara representa paritariamente a las entidades federativas. Con ello, su integración quedó como se encuentra en la actualidad: 128 senadores en total, de los cuales dos son para el partido que obtiene la mayor votación en cada entidad federativa y uno para la primera minoría; los 32 restantes se eligen siguiendo el principio de representación proporcional ya mencionado, mediante el sistema de una lista por cada partido con registro votada en una sola circunscripción nacional.

Lo cierto es que las motivaciones que inspiraron la introducción de estas reformas han sido ya superadas por el propio desarrollo político del país. La competitividad de nuestra democracia y el escenario electoral son radicalmente diferentes a lo que se vivía cuando se consideró necesario ampliar los cauces institucionales a los grupos de oposición política, propiciando su ingreso en los órganos de gobierno del Estado mexicano, ya que se encontraban en una situación de extrema debilidad y desarticulados, sin posibilidades reales de integrar la representación política nacional y competir frente al partido dominante en ese momento.

En la actualidad la competencia partidista se encuentra plenamente instalada, existen tres grandes opciones políticas y algunas otras minorías que pueden contender de forma real y obtener la victoria en los distritos electorales. Vivimos ya una segunda alternancia en nuestra democracia, librada en términos de regularidad institucional y en relativa normalidad democrática.

En este sentido, se pretende lograr ahora una mayor agilidad y eficacia de las cámaras legisladoras y responder al clamor ciudadano por atemperar el costo de nuestra democracia, por ello se propone disminuir el número de Diputados a 400, reduciendo a cien los escaños asignados por representación proporcional, y en el caso de los Senadores, la eliminación de los 32 elegidos por el sistema de lista nacional.

Con este cambio, se buscará facilitar la toma de decisiones y la construcción de mayores consensos. Sin duda, resulta evidente que el elevado número de legisladores puede llegar a retrasar o impedir los acuerdos, tanto en lo

que se refiere al interior de los grupos parlamentarios como en las comisiones o bien en el Pleno de las cámaras, elevando con ello la dificultad de las negociaciones y la generación de pactos.

Ante otras propuestas que insisten en reducir aún más al Congreso o hasta desaparecer una de sus Cámaras, la propuesta de los diputados del PRI, congruente con los compromisos asumidos en la campaña electoral triunfante en las elecciones recién concluidas, establece un nuevo balance entre la necesaria eficiencia legislativa, la pluralidad de la representación política y la gobernabilidad del Congreso en la democracia.

Otra ventaja nada desdeñable es que aumentaría la calidad de la representación política-parlamentaria. Es decir, al reducirse el número total de curules disponibles en ambas cámaras, el escenario político estaría más competido, con la consecuencia de que únicamente podrían llegar a ocupar dichos cargos aquellas personas consideradas como más valiosas por la ciudadanía, bien sea por su preparación, por sus conocimientos técnicos en alguna materia importante para el Congreso, por su experiencia, cercanía con los ciudadanos o por su representatividad social.

Por último y no menos importante, se atendería la preocupación ciudadana por el elevado precio de la democracia y se reducirían los costos de los órganos de representación: al ser cien diputados y 32 senadores menos, el erario público, es decir, los contribuyentes, se ahorrarían las dietas y prestaciones, espacio de oficinas, viáticos, numerario del personal de apoyo y asesores, obteniendo adicionalmente, una mayor eficiencia y gobernabilidad de las Cámaras.

Resulta de vital importancia destacar que en el caso de la Cámara de Diputados, no se perdería representatividad o menoscabaría el pluralismo. Tal y como se desprende del estudio de representatividad (reportado en el cuadro adjunto), la integración de la Cámara en términos porcentuales tendría mínimos efectos. Aplicando los resultados electorales de las elecciones más recientes –en las cuales ya se puede hablar de una verdadera competencia electoral— en una cámara de 400 miembros, no hay apenas diferencia.

La variación en el porcentaje de escaños que obtiene cada partido es minúscula, y por el contrario, son perceptibles las ventajas de la disminución de curules y escaños.

Distribución de asientos en la Cámara de Diputados (%)

Dos escenarios: 500 diputados según la regla vigente. 400 diputados (300 MR y 100 RP)

Año	1997		2000		2003		2006		2009		2012	
	500	400	500	400	500	400	500	400	500	400	500	400
PAN	24	25***	45*	46	31	31	41	42	29	29	23	24
PRI	48	48	42	43	45	45	25	24	47*****	47	44	46
PRD	25	26	13*	11	19	20	32*	32	14	15	20	19
			*				***					
PT	1	1	-	-	-	-	1	1	3	2	2	1
PVEM	2	1	-	-	3	3	-	-	4	4	6	5
Convergencia/ Movimiento Ciudadano	-	-	-	-	1	1	-	-	1	1	3	3
Nueva Alianza	-	-	-	-	-	-	2	1	2	2	2	1
PSD	-	-	-	-	-	-	1	0.4	-	-	-	-

*PAN+PVEM. **PRD+PSN+PAS+PT+Convergencia ***PRI+PVEM. **** PRD+PT+Convergencia.
***** PRI+PVEM hicieron coalición en 63 distritos.

Fuente: Casar, María Amparo, “Reformas en el aire”, Nexos núm. 384, diciembre 2009, pág. 39. La apreciación para el año 2012 es una estimación propia realizada para ilustrar la presente iniciativa.

Asimismo, en el caso del Senado se trata de recuperar el carácter original que históricamente ha tenido como cámara representativa del territorio, es decir de las entidades federativas, reduciendo a aquellos senadores elegidos

por el principio de representación proporcional en su integración. Con la eliminación de los senadores plurinominales que se propone, no se cierran los cauces de representación política a los partidos minoritarios, ya que ésta continúa estando presente en el seno de la cámara mediante los 32 senadores elegidos por la ruta de asignación a la primera minoría en cada una de las entidades federativas y por supuesto, con la mayor competitividad política consolidada en nuestra democracia. De esta forma queda garantizado el pluralismo político y la representación equilibrada de las Entidades Federativas.

Una reducción del número de diputados federales y de los senadores plurinominales permitirá lograr que el trabajo de ambas cámaras sea mejor y más eficiente, con mayores resultados en la democracia, eludiendo el estancamiento del proceso legislativo.

Una Cámara de Diputados del tamaño de la de ahora no es el órgano legislativo más eficiente, complica el debate responsable, impide el procesamiento ordenado del trabajo en comisiones, dificulta la asignación de responsabilidades adecuadas y, lo más grave, entorpece la formación de consensos necesarios para la definición de prioridades legislativas comunes a todas las fracciones ideológicas que la Nación requiere con urgencia. Además, genera costos que, aún cuando no son lo más relevante, también preocupan a la ciudadanía y desprestigian la tarea legislativa.

De lograrse la reducción legislativa en la figura de representación proporcional para diputados, se establecería un sistema mixto con pluralidad y dominante mayoritario, con el fin de favorecer una mayor identidad y comunicación entre el representante popular y el electorado.

En los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión para la Reforma del Estado (CENCA), instaurada por mandato de la Ley para la Reforma del Estado en la LX Legislatura, se propuso igualmente la reducción del número de miembros de ambas Cámaras, donde se afirmó que dicha reducción en el número de legisladores puede tener un impacto favorable sobre la capacidad de organización y conducción de los trabajos legislativos. Con similares argumentos, nuestro Partido propuso la reducción de las Cámaras en su propuesta de Reforma Política presentada en febrero del 2011. Adicionalmente, con la reciente reforma política que hace posible las candidaturas independientes también avalada por nuestro Partido, el sistema político dispondrá de un elemento más para incentivar la pluralidad política y la competencia electoral en los distritos y entidades, acercando aún más a los representantes con los ciudadanos.

Por otro lado, la supresión de los senadores de representación proporcional puede verse como una propuesta coherente con la idea original de hacer del Senado una Cámara de representación territorial y sede del Pacto Federal, en el marco de nuestro sistema republicano.

En consecuencia, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados propone que el Senado de la República se integre por 96 Senadores, se plantea la eliminación de los 32 parlamentarios a la Cámara Alta elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Con ello se propone la integración de esta Cámara mediante la elección de tres senadores por cada entidad federativa, incluido el Distrito Federal; dos elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, tal y como lo dispone actualmente el artículo 56 Constitucional.

En el caso de la Cámara de Diputados, se establece una reducción del número de legisladores, pasando de los 500 actuales a 400, eliminando 100 por el principio de representación proporcional. Se conservan —como se encuentra regulado actualmente— los 300 diputados electos según el principio de votación por mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales. Los diputados electos por el principio de representación proporcional se reducen a 100, a diferencia de los 200 que existen actualmente; los cuales serán electos mediante el sistema de lista en las cinco circunscripciones existentes actualmente.

Por lo anteriormente expuesto y debidamente fundado, en nombre del Grupo Parlamentario del PRI me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se reforma el artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

Artículo Segundo.- Se reforma el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo Tercero. Se reforma y adiciona el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 54. La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a VI. (...)

Artículo Cuarto. Se reforma el primer párrafo y se deroga el párrafo segundo del artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por noventa y seis senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación por mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Artículos Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para expedir las reformas a la legislación secundaria.

Artículo Tercero. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto.

Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los once días del mes de septiembre del año 2012.

Diputados: Patricia Elena Retamoza Vega, Manlio Fabio Beltrones Rivera, Marco Antonio Barba Mariscal, Fernando Jorge Castro Trenti, Carlos Humberto Aceves y del Olmo, Manuel Añorve Baños, Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza (rúbricas).



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL

Planteamiento del problema

México ha sido escenario de grandes luchas de los trabajadores del campo y de la ciudad por mejorar sus condiciones de vida. En los momentos cruciales de nuestra historia los trabajadores mexicanos y sus organizaciones sindicales han sido precursores o protagonistas del cambio político. Así ocurrió con las huelgas de Cananea y Río Blanco que anticiparon el movimiento revolucionario de 1910 y el nacimiento del derecho del trabajo que fue concebido por el Constituyente de Querétaro en 1917. El constitucionalismo social fue resultado, entre otras causas, de la lucha tenaz y heroica de la clase trabajadora por el respeto a la dignidad del trabajo y a quien lo realiza, a lo largo de muchas décadas.

Con la creación del artículo 123 constitucional se materializó la existencia de un derecho del trabajo que robusteció el conjunto de derechos sociales plasmados en la Constitución. Un derecho protector de la clase trabajadora sustentado en principios básicos e irrenunciables: la concepción del trabajo como un derecho y un deber sociales, la libertad e igualdad en el trabajo, la irrenunciabilidad de los derechos que la Constitución y las leyes otorgan y la estabilidad en el empleo. La defensa de estos principios ha sido el motor de las luchas de los trabajadores y de las organizaciones sindicales de perfil democrático.

El derecho del trabajo surge como un conjunto de normas cuyo objeto principal es garantizar el equilibrio y la justicia social en las relaciones obrero-patronales. Está constituido por un mínimo de garantías sociales para los trabajadores y trabajadoras, susceptibles de ser mejoradas, nunca reducidas o negadas, a través de contratación individual y primordialmente de la colectiva.

A 97 años de haberse creado, el artículo 123 constitucional ha sido reformado en diversas ocasiones, no siempre para conservar el espíritu del Constituyente. Durante los 12 años que siguieron a su aprobación, el texto original se conservó intacto. Fue hasta septiembre de 1929 cuando se publicaron en el *Diario Oficial* las primeras reformas; a partir de ese momento el artículo 123 ha sido objeto de 41 modificaciones.

Entre las reformas más importantes al artículo 123 se encuentran la relativa a declarar de utilidad social a la Ley del Seguro Social en 1929; la incorporación de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal y territorios federales al marco constitucional por medio de la adición de catorce fracciones que integraron el apartado B al texto ya existente, que se le denominó apartado A en 1960; el aumento de la edad mínima para ingresar a trabajar de 12 a 14 años y la pormenorización de un nuevo sistema para la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas en

SECRETARÍA TÉCNICA
PRESIDENCIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
H. CÁMARA DE DIPUTADOS

LA LEGISLATURA

11 SEP 2012
RECIBIDO
SALA DE SESIONES

Nombre: *Valdez* Fecha: *16:55*

Tomase a la Comisión de Puntos Constitucionales para dictamen. En tanto se integran las Comisiones Conservadoras en la Dirección General de Proceso Legislativo. Septiembre 11 del 2012.



1962; el otorgamiento del derecho a la vivienda para los trabajadores al servicio del Estado en 1972; la prohibición de algunas labores para las mujeres en 1974; el derecho a la capacitación y adiestramiento en 1978; la incorporación al apartado B de las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito en 1982; la inclusión de los trabajadores de la banca comercial en 1990; y, por último, en 1998 se reformó la fracción XIII del apartado B para establecer que los policías de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal y de la Federación que sean removidos de sus cargos no tienen derecho a la reinstalación.

Las críticas a las reformas que ha tenido la Constitución han sido más que al fondo a su gran número. Algunos tratadistas de derecho constitucional consideran que sólo deben ser válidas aquellas reformas constitucionales que reflejen un cambio social trascendente, o que pretendan inducirlo.

La presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actualiza la iniciativa presentada en 2010 que formalizó la visión de reforma estructural en materia laboral que presentó a la nación la Unión Nacional de Trabajadores en junio de 2002 e integra el anteproyecto de reforma laboral del Partido de la Revolución Democrática dado a conocer en 1998, en un solo documento enriquecido con visiones convergentes y *actualizado con nuevos e ingentes requerimientos de justicia y equidad.*

La iniciativa constituye la primera propuesta integral de reformas a la legislación laboral en la historia legislativa del país generada por una multitud de sindicatos de diversas ramas de la producción y los servicios organizados en la Unión Nacional de Trabajadores. En ella se articulan las propuestas del sindicalismo democrático que ya desde los años setenta habían planteado la Tendencia Democrática de los Electricistas así como otros contingentes de trabajadores que consiguieron independizarse del sindicalismo corporativo, como es el caso de los telefonistas y universitarios. Hoy, las asociaciones que confluyen en la Unión Nacional de Trabajadores, nuevamente han actualizado aquellas demandas, dando también voz a los trabajadores sometidos involuntariamente a la inmovilidad y al silencio por sindicatos corporativos, blancos o simulados así como al resto de trabajadores no afiliados formalmente a ningún tipo de organización, los cuales constituyen la mayoría en el país.

En la iniciativa se incorporan, también, antecedentes legislativos internacionales en la materia, normas de convenciones internacionales de carácter laboral así como propuestas de distinguidos laboristas mexicanos formuladas en sus tratados e investigaciones académicas, y algunos planteamientos contenidos en reformas precedentes.

Si bien hoy en día nadie podría afirmar que el artículo 123 constitucional es obsoleto, sí podemos decir que en algunos temas ha sido rebasado por la realidad, ya que las disposiciones de este artículo, y posteriormente de la Ley Federal del Trabajo de 1931, fueron creadas en los albores del Estado



corporativo autoritario y en el contexto de un modelo de desarrollo económico que ya ha sido abandonado.

Las sucesivas reformas constitucionales y a la legislación reglamentaria no hicieron más que reafirmar el modelo de regulación laboral adoptado en aquella época -en esencia autoritario y corporativo, con una fuerte y discrecional intervención del Estado-, aun cuando fueron integradas diversas disposiciones en beneficio de los trabajadores.

Argumentación

El punto de partida de las reformas que se proponen, en el prolongado marco de la transición del país a un sistema democrático que no se ha logrado culminar y de una nueva inserción de México en la economía mundial, es la necesidad de introducir cambios sustanciales al viejo sistema de protección a los trabajadores con dos propósitos principalmente. Por una parte se busca eliminar la discrecionalidad gubernamental, asegurar el libre ejercicio de los derechos colectivos y, más en general, fortalecer el Estado de Derecho. Se trata, en consecuencia, de ofrecer un nuevo marco institucional para las relaciones entre los trabajadores, sus organizaciones, las autoridades laborales y los empleadores acorde con las transformaciones que ya experimentó el régimen presidencial en otros ámbitos; en aras de establecer una auténtica división de poderes y garantizar la pluralidad y la transparencia del sistema de representación política, llevando este proceso de transición democrática al mundo del trabajo.

Cabe señalar el enorme rezago que experimenta en este aspecto el sistema de representación de los asalariados, después de tantas décadas de subordinación de los sindicatos al Estado Mexicano y de las complicidades generadas bajo una supuesta "alianza histórica" que terminó vulnerando el ejercicio de libertades fundamentales y cobijando una inconmensurable corrupción, bajo una casi total impunidad y una ausencia generalizada de democracia en las organizaciones, sin que existan las garantías jurídicas para que los trabajadores acaben con dichas perversiones.

El segundo propósito de la reforma constitucional, relacionado estrechamente con el anterior, es el de crear las condiciones institucionales para reorientar el rumbo de la competitividad del país por la vía de la productividad y los compromisos entre los interlocutores del mundo del trabajo. Esta meta, de interés para la sociedad en su conjunto, no podrá jamás alcanzarse sin dejar atrás la simulación y sin que existan la confianza y la transparencia que den legitimidad y fuerza a los acuerdos entre dichos interlocutores. Cuando el Estado ha perdido, en razón de la globalización, gran parte de su anterior capacidad para asignar ganancias y pérdidas y se requiere, más que nunca antes, de actores sociales fuertes, dotados de autonomía y capacidades de negociación equilibradas, la mayor parte de los trabajadores del país no tiene organizaciones auténticas que representen sus intereses a la hora de tomar decisiones fundamentales en diversos ámbitos: desde la empresa hasta el



sector, la región o a nivel nacional. Sin embargo, la búsqueda de soluciones equitativas a los complejos problemas de la competencia y a la necesidad de adaptar las empresas a las exigencias de los mercados abiertos no podrá tener éxito sin esa representación, como lo prueba la experiencia de países altamente competitivos que supieron combinar la flexibilidad laboral con la bilateralidad y la protección social. Aunque es cierto que los caminos institucionales pueden ser muy variados, hay suficientes evidencias acerca de la importancia de la cooperación y la inclusión social.

La presentación de esta iniciativa considera que no es convincente el argumento de que hay que renunciar a los cambios constitucionales por la necesidad de avanzar gradualmente en las transformaciones del mundo del trabajo, ya que de este modo se pretende encubrir, sin lograrlo, la defensa del *statu quo*. Si bien es cierto que hay principios fundamentales que deben ser conservados, como lo es la aspiración a asegurar mínimos de protección a los trabajadores frente a las consecuencias adversas derivadas de las incertidumbres y riesgos derivados de su condición y a mejorar su situación a través del ejercicio de los correspondientes derechos colectivos, no puede aceptarse que se sigan protegiendo intereses ilegítimos ni mantener por más tiempo instituciones que no han servido para asegurar, después de casi un siglo de vigencia, la efectividad de los derechos fundamentales. En todo caso, los riesgos y la inseguridad no tendrían porqué derivarse de un cambio de mayor envergadura que busque poner estos derechos, tanto los que corresponden a los trabajadores como a cualquier otro ciudadano, a salvo de los criterios de oportunidad del Poder Ejecutivo. Más aún, cualquier propuesta de reforma laboral que deje en pie los pilares de la discrecionalidad gubernamental y no ofrezca la oportunidad de renovar y fortalecer en forma pacífica el sistema de representación de los trabajadores, de manera que la democracia penetre a las organizaciones también en este ámbito y les otorgue la legitimidad derivada del verdadero respaldo de sus miembros, no estará a la altura de las circunstancias por las que hoy atraviesa el país. Llevará, en cambio, a apuntalar y perpetuar estilos de representación y de intervención gubernamental que resultan incompatibles con la democracia y, de subsistir junto con ella, tenderían a erosionarla más de lo que ya lo está. No es tampoco con acciones punitivas personalistas y selectivas como el Estado podrá enfrentar con eficacia los vicios que aquejan a los sindicatos o a la justicia laboral tripartita. Se requiere de la acción cotidiana de los trabajadores y el ejercicio de sus libertades en el marco de reglas y garantías que permitan conseguir ese imperativo de transparencia y justicia, sin sacrificar la paz que se requiere para avanzar en el desarrollo económico.

Por estas razones, la nueva iniciativa da forma a un nuevo pacto social entre capital y trabajo bajo el amparo de un auténtico Estado de Derecho y del pleno reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, asumiendo a los sindicatos como los principales interlocutores del cambio en las relaciones laborales. Este pacto se propone ventilar la enorme corrupción que prevalece y acabar con la impunidad de quienes violan el orden jurídico, propiciar el incremento de la productividad y la competitividad de las empresas



a través la reorganización del trabajo y la innovación tecnológica y asegurar las condiciones para el reparto justo de los resultados, tocando los linderos de la reforma del Estado y, al mismo tiempo, abriendo el cauce para la participación de los trabajadores y de sus legítimos representantes en la reforma económica.

En suma, se trata de abrir nuevos cauces para atender las viejas aspiraciones que dieron origen a la protección de los trabajadores. Estas aspiraciones deben atenderse en circunstancias muy distintas de aquellas en que se llevaron al texto constitucional, pero no por ello menos adversas. Y es que en México, como en cualquier otra parte del mundo, las fuertes presiones competitivas asociadas a la liberalización comercial y la globalización amenazan gravemente la supervivencia de los derechos fundamentales de los trabajadores. Las reformas que se proponen a continuación, constituyen la vía para ratificar el compromiso de la nación con estos derechos, al inicio de un nuevo siglo y en el marco de un nuevo régimen político.

La iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución comprende contenidos esenciales en materia laboral, tanto en lo sustantivo como en la institución de nuevas autoridades en sustitución de autoridades que han completado su ciclo histórico y constituyen desde hace décadas un pesado lastre para el país. Las sustantivas son necesarias para la reestructuración moderna y democrática del modelo laboral mexicano.

Fundamento legal

Los artículos 71, fracción II, y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto de ley o decreto

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de los artículos 74, 78, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia laboral.

Ordenamientos a modificar

Derogación del apartado B del artículo 123 constitucional

Esta iniciativa propone derogar el apartado B del artículo 123 constitucional en virtud de que la existencia de una norma sin apartados es condición fundamental para erradicar la discriminación de los trabajadores, entre quienes tienen derechos plenos y quienes no los tienen. Cuando el Constituyente de 1917 creó el artículo 123 constitucional, no hizo distinción alguna entre los trabajadores; fue hasta 1931 cuando la primera Ley Federal del Trabajo estableció que los trabajadores al servicio del Estado se regirían por sus propios estatutos, excluyéndolos desde ese momento de los beneficios del artículo 123. La controversia de si estos trabajadores estaban o no



considerados en ese precepto constitucional la resolvió la Suprema Corte de Justicia, declarando que no quedaban incluidos.

La lucha de los trabajadores de este sector consiguió que en 1960 se adicionara el apartado *B* al artículo 123 constitucional, pero no logró evitar que se realizara con una visión excluyente y discriminatoria, que resultó antinómica con los principios consagrados originalmente, refrendados solamente en el apartado *A*, y aún cuando con esta reforma se reconocieron en la Constitución sus derechos laborales; sin embargo, quedaron en desventaja por lo que hace a sus derechos colectivos, porque las causales establecidas para el derecho de huelga resultaron de imposible realización, lo cual los orilló a estallar huelgas por la vía de los hechos, mediante paros, sin las garantías que debe otorgar la ley.

La premisa para la creación del apartado *B* fue mejorar el cúmulo de derechos individuales en relación con los trabajadores en general, coartando sus derechos colectivos. Hoy en día, cuando la democratización intenta abrirse paso en el país, no encontramos justificación alguna para conservar el apartado *B*, por ello proponemos la existencia de un artículo 123 sin apartados. Como diría el maestro Mario de la Cueva: "se les olvida que la ley debe ser igual para todos, pues la necesidad es la misma, independientemente de las personas a la que se preste el trabajo, todas las personas son iguales, porque la igualdad es atributo de la naturaleza humana y no puede ser destruida por el género de la actividad que se desempeñe".

También se incluye en el artículo 123 a los trabajadores al servicio de los estados y los municipios, quienes por disposición de los artículos 115 y 116 de la propia Constitución vigente se rigen por sus propias leyes. Estos artículos constitucionales facultan a las legislaturas de los estados para expedir las leyes que regirán las relaciones laborales de los estados y municipios con sus trabajadores, tomando como base el artículo 123 constitucional. Esto ha traído como consecuencia que algunos trabajadores se rijan por el apartado *A* de ese artículo, otros por el *B* y un tercer tipo por leyes que son una mezcla del apartado *A* y el *B*. Para tales efectos se requiere, además de incluirlos en el texto del artículo 123, derogar las menciones respectivas en los artículos 115 y 116.

Es conveniente que al igual que se hizo en 1931, se expida una sola Ley Federal del Trabajo por el Congreso de la Unión, cuya aplicación corresponderá a las autoridades federales y locales, pues nada justifica que se dé tratamiento diferente a los trabajadores.

No pretendemos negar que el trabajo que realizan los trabajadores al servicio de las entidades federativas y del Estado en general, tiene particularidades que deben ser tomadas en consideración. Por esa razón, en la ley reglamentaria, éstos serán considerados trabajos especiales, con la característica de que verán ampliados sus derechos colectivos y, desde la Constitución, se preservarán sus derechos adquiridos.



El artículo 123 incluirá, asimismo, a los trabajadores al servicio del banco central y las entidades que formen parte del sistema bancario mexicano. Este trabajo, que actualmente se rige por la fracción XIII *bis* del apartado B, será considerado en la ley reglamentaria como parte de los trabajos especiales, pero sus trabajadores tendrán mayores derechos y seguirán conservando todos aquellos que sus condiciones de trabajo y reglamentos otorgan.

Los asuntos de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito y el Banco de México serán competencia exclusiva de las autoridades federales.

Derechos colectivos y libertad sindical

El derecho colectivo del trabajo -integrado por la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga- constituye en la actualidad el instrumento mediante el cual la clase trabajadora puede lograr el establecimiento de condiciones laborales que le permitan elevar su calidad de vida y tener acceso a la justicia social. En atención a ello, un postulado básico para los legisladores proponentes es la eliminación del corporativismo sindical, que fomenta relaciones autoritarias y de sumisión y estimula que las organizaciones de los trabajadores sometan sus intereses a los del Estado. En estas circunstancias, se requiere dar paso a organizaciones sindicales libres, a un modelo de relaciones laborales en donde la injerencia estatal o de los patrones en la vida interna de los sindicatos esté prohibida y sea sancionada conforme a la ley reglamentaria. Estos postulados representan no sólo viejos anhelos de la clase trabajadora, sino también el cumplimiento de compromisos y obligaciones que en el ámbito internacional ha adquirido nuestro país, concretamente con la ratificación del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la libertad sindical, hoy de rango constitucional.

Por ello, en la fracción XVI del artículo 123 se estipula que tanto los trabajadores como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, y en ejercicio de su libertad positiva de afiliación sindical, podrán integrar sindicatos, federaciones, confederaciones, uniones, o cualquier otra forma de asociación profesional. Que la ley reglamentaria proveerá lo necesario para garantizar el libre ejercicio de estos derechos y sancionará con rigor cualquier impedimento para su ejercicio o cualquier intervención en las asociaciones constituidas, de parte de autoridad o persona física o moral.

Lograr en definitivo la erradicación de la afiliación obligatoria de los trabajadores o sus sindicatos a un determinado partido político es una de las finalidades de esta iniciativa. Actualmente, existen sindicatos, federaciones y confederaciones que en sus estatutos establecen la obligación de los sindicalizados de afiliarse a *determinado partido político*, hecho que los trabajadores realizaban en la mayoría de los casos contra su voluntad. Disposiciones como las que se comentan, violan flagrantemente una de las



prerrogativas de los ciudadanos mexicanos establecidas en los artículos 35, fracción III y 41, fracción I párrafo segundo de la Constitución, consistente en asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país y no ser constreñido a la afiliación corporativa a partido político alguno. En atención a lo anterior, consideramos un imperativo establecer también en el artículo 123 la prohibición de afiliar obligatoriamente a los trabajadores o empresarios, ya sea individual o colectivamente, a los partidos políticos.

En la fracción XVI Bis, se eleva a rango constitucional del derecho a la contratación colectiva. En el texto se señala que contrato colectivo de trabajo es el acuerdo celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos. Cuando la contratación colectiva se extienda a una rama de actividad económica o a una cadena productiva se denominará contrato colectivo sectorial. La contratación colectiva, en cualquiera de sus modalidades, será un instrumento normativo complementario de las garantías sociales y principios generales establecidos en la Constitución y en la ley reglamentaria. Además de las condiciones de trabajo, el contrato colectivo o, en su caso, el contrato colectivo sectorial, deberán contener las normas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, las que estén encaminadas a aumentar la productividad, así como aquellas que permitan medirla y asegurar un reparto justo de los resultados alcanzados.

En la fracción XVI Bis 2, se instituye el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, como organismo público y descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, facultado para operar nacionalmente el registro de sindicatos y contratos colectivos y competente para decidir en los conflictos de titularidad de los contratos colectivos. Dicho organismo se regirá bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, profesionalismo, imparcialidad, objetividad y publicidad en el desempeño de sus funciones. El titular del Registro Público será un profesional de reconocido prestigio, cuyo nombramiento recaerá en Ejecutivo Federal quien lo designará de entre una terna integrada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes.

Esta instancia plenamente imparcial, ha sido concebida como un instrumento eficaz para cerrar el paso a la generalizada corrupción y simulación en el mundo sindical, derivadas de los viejos mecanismos de control corporativo de los sindicatos y la degradación de la contratación colectiva a través de los *contratos de protección patronal* celebrados entre empleadores y falsos sindicatos con la intención de impedir a los trabajadores el ejercicio de la libertad sindical y la auténtica bilateralidad en la determinación de las condiciones de trabajo. Está inspirada en la institución del *Registro Público de Sindicatos* de la Constitución de la República Española de 1931, existente actualmente en diversas provincias españolas, en Chile y en Guatemala. Sin



embargo, hay que reconocer que la creación de un *Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos* es evidentemente una solución excepcional, lo que se explica por la igualmente excepcional desnaturalización del contrato colectivo en México, la más importante de las instituciones de nuestro derecho colectivo. Esta propuesta, cercana a la que dio lugar en su momento a la creación de un Instituto Federal Electoral plenamente independiente como alternativa para garantizar la imparcialidad en el proceso de reconocimiento de los partidos políticos y en las contiendas electorales, no resulta sin embargo ajena a las organizaciones sindicales. Por el contrario, se planteó por primera vez como parte de un *proyecto de reformas a la Ley Federal del Trabajo* en el Consejo de Representantes de la Coalición Autónoma de Sindicatos de la Industria Automotriz (CASIA) de los sindicatos de Volkswagen, Nissan, Dina y General Motors, celebrado el 23 de enero de 1990 y fue publicado íntegramente en el número 3008 del periódico *Cambio de Puebla*, el 31 de enero de 1990. Posteriormente fue retomada por la Federación de Sindicatos de Empresas y Servicios (FESEBS) y más tarde por la Unión Nacional de trabajadores, además de haberse incluido en el Anteproyecto de reformas del PRD.

Erradicar la aplicación de la requisa y de cualquier otra figura administrativa o judicial que atente contra la huelga lícita es una tarea que hay que acometer en beneficio de la libertad de sindicalización y, por ende, de huelga. Una de las mayores agresiones a los sindicatos y coaliciones que llevan a cabo una suspensión legal de actividades es la llamada requisa, prevista en las leyes de Aviación Civil, Reglamentaria del Servicio Ferroviario, de Aeropuertos, Federal de Telecomunicaciones y de Registro Nacional de Vehículos; requisición, establecida en la Ley de Vías Generales de Comunicación, e intervención administrativa, regulada en Ley de Expropiación. Un nuevo orden laboral, en donde el gobierno "saque las manos" de los sindicatos, tiene que empezar por respetar los derechos sociales constitucionales de los trabajadores.

Por ello, se propone establecer en el propio artículo 123 que la huelga no podrá afectarse por medida administrativa alguna, quedando consideradas no sólo la requisa, la requisición y la intervención administrativa sino cualquier otro acto administrativo que vulnere los derechos de una asociación de trabajadores. Ninguna medida administrativa o judicial debe ser obstáculo en el ejercicio del derecho de huelga.

Los derechos colectivos de los trabajadores al servicio del Estado, concretamente el ejercicio del derecho de huelga, se encuentra vedado para éstos. De acuerdo con el texto actual de la Constitución, sólo podrá ejercerse cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que a favor de éstos consagra el apartado B del artículo 123. El contexto histórico de un Estado autoritario y corporativo en el que se creó el apartado B del artículo 123, permitió la imposición de trabas insuperables para el ejercicio del derecho de huelga. Sin embargo, la democratización del Estado a la que aspiramos se encuentra confrontada con la existencia de relaciones laborales maniatadas. El



sacrificio de los derechos colectivos a cambio de derechos individuales más favorables debe empezar a formar parte del pasado.

Otorgar a los trabajadores al servicio del Estado el derecho al ejercicio de la huelga, permitirá dar paso a un nuevo modelo de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores. Dar un paso tan importante como liberar el derecho de huelga para estos trabajadores debe ser tomado con cautela y analizando las consecuencias que ésta puede ocasionar para el servicio que se presta. Así, se plantea la necesidad de que en la ley reglamentaria se estipule un arbitraje obligatorio que dé por terminado el conflicto por una resolución del juez laboral.

Por otra parte, con el propósito de proveer al Estado de personal que preste su servicio con calidad y eficiencia, así como de profesionalizar el trabajo del servidor público, se propone la creación de un servicio civil de carrera. Servicio que estimule la permanencia y compromiso institucional del servidor público y genere mecanismos transparentes de ingreso, promoción y ascenso. El servicio civil de carrera es una añeja aspiración del servidor público, compatible con la indispensable modernización de la administración pública. Hoy más que nunca es necesario acabar con designaciones por "compadrazgo" que en nada benefician a la importante función que desempeña el Estado y reconocer a quienes se han comprometido con la cosa pública.

Fijación de los salarios mínimos

Una de las principales preocupaciones planteadas en la iniciativa es la relacionada con el salario de los trabajadores. De acuerdo con la fracción VI del artículo 123 vigente, los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y promover la educación obligatoria de los hijos.

Actualmente los salarios mínimos se fijan por una comisión nacional integrada por representantes de los patrones, de los trabajadores y del gobierno. Aparentemente, la fórmula de su integración resulta muy interesante: "los representantes de los trabajadores integrarán esta autoridad del trabajo". Sin embargo, los resultados no son alentadores: hoy en día vemos que los incrementos acordados por esta comisión en nada han beneficiado a los trabajadores. La correlación de fuerzas en este organismo opera en contra del trabajador, ya que en la mayoría de los casos el voto de los representantes del gobierno y el de los representantes del capital es en el mismo sentido. Los resultados son tangibles, cada vez nos alejamos más del salario constitucional, y la miseria impera entre las familias de los trabajadores que reciben el salario mínimo.

La dramática caída de los salarios mínimos pone en evidencia que los procedimientos establecidos para la revisión de éstos son inaplicables, sobre todo cuando se encuentran en juego intereses ajenos a los trabajadores. Asimismo, la composición tripartita de la autoridad encargada de fijar y revisar los salarios mínimos posibilita la asociación de los representantes de los



patrones y del gobierno en contra del voto de los representantes de los trabajadores.

Con objeto de eliminar el control gubernamental corporativo sobre la determinación de los salarios mínimos se propone que la decisión de fijar los montos de éstos, sea una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, por ser un órgano de poder en el que se encuentran representados los intereses de toda la nación. Para apoyar los trabajos de la Cámara, se crea un organismo autónomo, descentralizado del Estado, denominado Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, el cual tendrá a su cargo realizar los estudios para presentar a la Cámara de Diputados la propuesta de incremento de los salarios, así como del porcentaje de utilidades repartible. Los incrementos que se conciben en la iniciativa serán anuales, pero el Instituto podrá proponer a la Cámara de Diputados un ajuste en algún otro momento del año, en función del deterioro salarial sufrido por el incremento del costo de la vida. A este incremento se sumará otro, por concepto de aumento de la productividad promedio de la economía, a propuesta del Instituto.

Para tales efectos, se requiere modificar el artículo 74 constitucional con el propósito de establecer que la Cámara de Diputados fijará los salarios mínimos y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades. Asimismo este órgano legislativo nombrará a los miembros del cuerpo colegiado de dicho instituto. Cuando la Cámara de Diputados no se encuentre sesionando, será facultad de la Comisión Permanente del Congreso determinar, en su caso, el aumento del salario mínimo a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, lo que implica reformar el artículo 78 constitucional.

Los salarios mínimos, de acuerdo con la fracción VI del apartado A del artículo 123 constitucional vigente, serán generales o profesionales. Respecto a los primeros, de acuerdo con dicha fracción regirán en las áreas geográficas que se determinen. El término "áreas geográficas" fue introducido en la Constitución mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1986, lo que es ya insostenible e injustificable.

De conformidad con la ley reglamentaria, quedó a cargo del consejo de representantes "Conocer el dictamen formulado por la Dirección Técnica y dictar resolución en la que se determinen o modifiquen las áreas geográficas en las que regirán los salarios mínimos".

Esta resolución -publicada en el *Diario Oficial de la Federación*- dividió la república en tres áreas geográficas, "A", "B" y "C". En consecuencia, existen tres diferentes salarios mínimos generales y profesionales; estos últimos toman como referencia, además de la división en áreas, el oficio, profesión o trabajo que se preste. Por su parte, al área geográfica "C" le corresponde el salario más bajo, y así sucesivamente hasta llegar al área "A".



Nada justifica que a trabajadores que realizan la misma actividad se les paguen diferentes salarios. Así, resulta a todas luces injusta una medida de este tipo, que asigna a las zonas con mayor pobreza el salario más bajo. Si la Ley Federal del Trabajo se federalizó para evitar los tratos diversos que daban las diferentes leyes de los estados a trabajadores que realizaban la misma actividad, resulta de elemental justicia desaparecer los criterios de área geográfica.

Ya el Ejecutivo Federal aceptó a través de sus dependencias la necesidad de homologar por la vía de los hechos las áreas geográficas, reconociendo públicamente lo injusto de tal disposición. Por tales razones la iniciativa propone la supresión de las áreas geográficas, de tal manera que el salario mínimo sea igual para todos los trabajadores que lo perciben.

Derechos individuales

El cúmulo de derechos individuales de los trabajadores no podía quedar intacto ante una reforma de esta envergadura. Por lo que hace a la jornada de trabajo se rescata una vieja demanda de la clase trabajadora: jornada de 40 horas con pago de 56, sin alterar de manera alguna la duración de la jornada máxima, diurna, nocturna o mixta diaria. No obstante, se establece que en el contrato colectivo de trabajo podrán pactarse otras modalidades, a condición de que la duración máxima de la jornada semanal sea de 40 horas.

La razón de estas modificaciones se sustenta en la intención de humanizar el trabajo y aprovechar los avances de la tecnología que permiten producir lo mismo en un menor tiempo, medida acorde con la duración de la jornada en los países de la región latinoamericana. Aunado a lo anterior se encuentra el incremento de los días de descanso obligatorio; así, por cada cinco días de trabajo, disfrutará el trabajador de dos de descanso. Esto, al igual que la reducción de la jornada, constituye un inveterado anhelo de la clase trabajadora.

El derecho a vacaciones de los trabajadores es tan importante como el día de descanso semanal, por ello es imprescindible que esté considerado en el texto constitucional y así se propone en la fracción IV.

En materia de reparto de utilidades también se realiza una propuesta encaminada a obtener el respeto íntegro de ese importante derecho para los trabajadores. A raíz de la jurisprudencia que emitió la Suprema Corte de Justicia, declarando inconstitucional el artículo 14 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, se modificó por la vía de los hechos la base para calcular el pago de utilidades. La jurisprudencia afectó directamente el monto correspondiente a las utilidades que recibirían los trabajadores, quienes en algunos casos veían disminuida la cantidad por recibir hasta en 80 por ciento. En atención a ello, se pretende devolver al reparto de utilidades el sentido que tenía cuando se creó, por ello se propone que a la renta gravable a la que se refiere el artículo 123 constitucional vigente se le agreguen todos aquellos conceptos que durante un



año fiscal pueden incrementar la ganancia de la empresa. En este entendido, a la renta gravable se le suman los ingresos por dividendos o utilidades en acciones, los intereses devengados a favor del contribuyente en el ejercicio, la fluctuación de la moneda extranjera, cuando se contraten deudas o créditos que no se paguen al momento de su exigibilidad y cualquier otro concepto que pueda incrementar la ganancia de la empresa en un año fiscal, de acuerdo con la situación económica del país. Por lo tanto, es necesario modificar la redacción del artículo 123, en la fracción que lo considera.

La prevención consignada en el inciso f) de la fracción IX, en la presente iniciativa, que establece que el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas, se deroga porque a su amparo se ha obstaculizado indebidamente a las organizaciones de los trabajadores la participación que legalmente les corresponde en la negociación *bilateral* de las cuestiones colectivas e individuales derivadas de las relaciones de trabajo y porque se considera que esta disposición inhibe la creación de espacios y mecanismos de participación de los trabajadores para la adopción de nuevos procedimientos de trabajo y tecnologías que mejoren la gestión productiva y propicien más ingreso para los trabajadores así como otras forma idóneas de democracia industrial.

Un cambio importante que se propone es la sustitución de las juntas de Conciliación y Arbitraje por jueces laborales dependientes del Poder Judicial federal o local, según su competencia. No es concebible que hoy en día, cuando se ha fortalecido la división de poderes, tengamos tribunales que realizan funciones jurisdiccionales y dependan del Poder Ejecutivo. Esa subordinación está en correspondencia con la época en que se creó el artículo 123 constitucional, en la que el Ejecutivo fue diseñado para ejercer un poder omnímodo. Hoy los conflictos laborales requieren tribunales independientes que impartan justicia laboral en forma eficaz.

Por su estructura actual las juntas de Conciliación y Arbitraje dan la idea de ser tribunales democráticos, en los cuales se encuentran representados los trabajadores, los patrones y el gobierno, que aparentemente es el miembro imparcial. Sin embargo, en la práctica podemos cerciorarnos de que en la gran mayoría de los casos el representante de los gobiernos Federal y de las entidades federativas, el presidente de la Junta, no actúa con la imparcialidad que debiera por la innegable influencia del gobierno que lo ha designado, sumándose al voto del representante del capital, fenómeno que se traduce en la aplicación de la ley laboral con criterios abiertamente *feudales* y *pro-patronales*; por lo tanto, esa estructura tripartita se convierte en bipartita en perjuicio del trabajador. Si a ello agregamos la presencia preponderante de líderes venales, se configura un cuadro desalentador para quienes mayoritariamente esperan justicia en los laudos de dichas juntas.

El derecho laboral requiere tribunales independientes, que pertenezcan al órgano de poder encargado de dirimir las diferencias entre los particulares, es decir, al Poder Judicial. El elemento que diferenciará a los jueces laborales de



los demás jueces es el conjunto de principios de derecho tanto sustantivo como procesal bajo el que se regirán. En ningún momento podrá aplicarse el principio de igualdad de las partes, pues partimos de la concepción de que el trabajador y el patrón no son ni serán iguales; por eso, tanto las normas sustantivas como procesales serán tutelares de la clase trabajadora, aplicándose el principio de suplencia de la queja y todos los demás que han caracterizado al derecho laboral. Los jueces de lo laboral conocerán no sólo de los conflictos entre el trabajo y el capital, sino también de los conflictos individuales, colectivos o sindicales de los trabajadores al servicio del Estado, entidades federativas o municipios, y formarán parte del Poder Judicial federal o local según corresponda. Los jueces laborales federales conocerán, además, de cualquier conflicto derivado del régimen de seguridad social, con las excepciones competenciales reservadas al Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo.

Por la importancia de la aplicación de la ley en el ámbito administrativo de vigilancia de su cumplimiento, la Inspección del Trabajo se eleva a rango constitucional, se enriquecen sus atribuciones y se reserva al gobierno federal su reorganización y el control de sus funciones.

Trabajo de mujeres

En cuanto al trabajo de mujeres se refiere, si bien la Constitución otorgó determinados beneficios a éstas, la mayoría se refiere a la protección de la maternidad y muy pocos a lo relacionado con otros ámbitos de su condición de mujer trabajadora, con presencia creciente en el mundo laboral. Reconocer las condiciones de desigualdad y discriminación en que la mujer realiza sus labores en la actualidad y atacar las causas desde la ley, es una tarea inaplazable. Por ello desde el proemio del artículo 123 se precisa que no podrán establecerse distinciones, exclusiones, preferencias o restricciones basadas en: sexo, género, edad, credo religioso, doctrina política, condición social, condición física, preferencia sexual, estado civil, etnia, discapacidad y condiciones de salud, que tengan por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo o la ocupación, la formación profesional, las condiciones y la admisión al trabajo.

Además que el Congreso de la Unión, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre las personas obreras, jornaleras, artesanas y del empleo del hogar; así como entre las personas trabajadoras y empleadas al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas, además de los poderes de la Unión; y, de manera general, todo contrato y relación de trabajo. Buscando eliminar con ello todo sesgo discriminatorio hacia la mujer en la aplicación de las normas del trabajo.

En la fracción XIV se señala que los patrones serán responsables de crear un ambiente laboral libre de riesgos y violencia y establecer condiciones, mecanismos e instancias para impedir el acoso o el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo.



Sin duda alguna la maternidad debe ser protegida, pero con una visión mucho más amplia en donde se haga responsable a la propia sociedad. En tal virtud se incrementa de 12 a 16 semanas el periodo que por licencia de maternidad se otorgará a las trabajadoras embarazadas, cuyo inicio será determinado por la propia trabajadora. Un ejemplo de la injusticia de la actual rigidez de la Constitución, que con la iniciativa se pretende acabar, consiste en impedirles a todas aquellas madres trabajadoras a quienes se les adelanta la fecha del parto, la utilización del periodo prenatal, perdiendo por ese solo hecho todo o parte del periodo prenatal de licencia.

En la iniciativa se adiciona que en los supuestos de parto múltiple, el periodo de recuperación posnatal se incrementará en dos semanas.

En el periodo de lactancia se otorga a la trabajadora, a su elección, el derecho de elegir si quiere utilizar los dos periodos de media hora para amamantar a sus hijos, por un lapso de seis meses, o reducir su jornada diaria en una hora.

Se propone que se garantice a la trabajadora el ejercicio de sus derechos reproductivos en el momento de su elección, protegiéndose su salud y la del producto. Asimismo, que toda trabajadora que decida ejercer este derecho conservará su empleo y puesto de trabajo, y sólo podrá ser despedida por causas graves o que hagan imposible la continuación de la relación de trabajo.

Por otra parte, que la ley reglamentaria deberá estipular la protección de las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, asegurando la igualdad de trato y oportunidades;

La iniciativa pretende proteger a la mujer no sólo en la maternidad sino también respecto a otros ámbitos de su condición de mujer. La discriminación hacia la mujer está presente en el trabajo; partiendo de esa premisa la iniciativa busca promover la participación de la mujer en el centro laboral. Por ello impone en la ley reglamentaria la obligación de adoptar las medidas de acción afirmativa para garantizar las condiciones efectivas de igualdad entre el hombre y la mujer, en un tema tan importante como es la capacitación.

Trabajo y discapacidad

La iniciativa también reconoce la importancia de incorporar al mundo laboral de manera plena a las personas que padezcan alguna discapacidad. Por ello se establecen medidas para que puedan ejercer su derecho al trabajo e incluso en algunos casos serán preferidos respecto a otros trabajadores. La ley reglamentaria desarrollará de manera más completa una serie de derechos para este sector de trabajadores.

Seguridad social

La derogación del apartado B del artículo 123 constitucional obliga a unificar en una sola fracción las disposiciones relativas a la seguridad social, que conserva



en nuestra propuesta su carácter público, solidario, redistributivo e integral. Orientación necesaria ante la privatización de los fondos de pensiones de que ha sido objeto el Seguro Social y la amenaza que se cierne sobre esta noble institución. Así se indica que la seguridad social es un derecho de los trabajadores del campo y la ciudad, eventuales y permanentes, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias, estará a cargo íntegramente de organismos públicos descentralizados, quienes asumirán también el seguro de desempleo para cumplir con la asignatura pendiente de la fracción XXIX del apartado A vigente, en lo que hace a proveer sobre los efectos sociales y económicos de la cesación involuntaria del trabajo y se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Preverá los accidentes y enfermedades profesionales y cubrirá las obligaciones derivadas de los riesgos de trabajo, mediante un seguro pagado por el patrón.
- b) Proporcionará servicios integrales que incluyen la prevención, curación y rehabilitación, así como los medios diagnósticos y terapéuticos requeridos en cada caso.
- c) En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.
- d) Proporcionará seguridad económica al trabajador y su familia mediante los seguros de invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada, jubilación, vejez y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, de conformidad con las leyes de seguridad social.
- d) *Bis.* Comprenderá el seguro de desempleo por cesación involuntaria del trabajo.
- e) Proporcionará guarderías con servicios integrales y personal especializado a los hijos de las trabajadoras, así como de los trabajadores que tengan a su cargo exclusivo el cuidado de los hijos. Además proporcionará asistencia médica y obstétrica, medicinas y ayuda para la lactancia.
- f) Proporcionará las demás prestaciones sociales especificadas en las leyes reglamentarias correspondientes incluyendo centros deportivos, vacacionales y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familias.

Se ratifica que las leyes de seguridad social son de utilidad pública.

Agentes del ministerio público y miembros de instituciones policiales



La iniciativa propone reconocer a los agentes del ministerio público y a los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas y federación la calidad de trabajadores que actualmente se les tiene negada. Si bien es cierto que la labor que realizan estos trabajadores dista de ser la que el Estado y la sociedad requieren, no podemos negarles todo derecho como trabajadores ni este camino es el adecuado para lograr la profesionalización del servicio que prestan. Actualmente, estos servidores pueden ser removidos en cualquier momento de su cargo, si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes al momento de su remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir su remoción. El trato que la fracción XIII del apartado B del artículo 123 vigente le da a estos servidores públicos es inhumano. Este precepto contradice diversas garantías individuales como la irretroactividad y atenta contra el juicio de amparo al impedir que restituya al individuo el goce de la garantía violada, a pesar de que se acredite la existencia de dicha violación. Sin embargo, no podemos decir que la disposición es inconstitucional, porque está precisamente en la propia Constitución. La iniciativa propone reconocerles la calidad de trabajador y permite la creación de una ley laboral que contenga normas claras de ingreso, promoción, capacitación, permanencia y causales de cese.

Régimen transitorio

En los artículos transitorios se señala que en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la vigencia del presente decreto, el Congreso de la Unión modificará la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para adecuarla a las disposiciones previstas en el artículo 123 constitucional y demás relativas a los jueces laborales. Que en tanto se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para adecuarla a las disposiciones previstas en el presente decreto, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje continuará ejerciendo las facultades legales que le correspondan en materia laboral. Asimismo, que en tanto se reforman las leyes orgánicas de los poderes judiciales de las entidades federativas para adecuarlas a las disposiciones previstas en el decreto propuesto, las juntas locales de Conciliación y Arbitraje continuarán ejerciendo las facultades legales que les correspondan en materia laboral.

Se señala también que la Inspección del Trabajo, en tanto se reforman las leyes orgánicas federal y de las entidades federativas vinculadas con su funcionamiento para adecuarlas en las disposiciones previstas en el decreto propuesto, continuarán ejerciendo su funciones en los ámbitos federal y local.

Una disposición importante es que tanto el Poder Ejecutivo Federal como el Poder Judicial Federal, en los ámbitos de su competencia, procederán a realizar los trámites, asignaciones y modificaciones presupuestales, así como a designar o, según proceda, a proponer la designación de los funcionarios que les corresponda, en términos de las reformas, a efecto de que se constituyan y operen a la promulgación de las leyes reglamentarias, el Instituto Nacional de



Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo y los jueces laborales.

Se precisa que los derechos, beneficios y prestaciones adquiridos por los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión quedarán salvaguardados en un capítulo especial de la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional. La misma disposición se establece para trabajadores de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito y Banco de México.

Por último se dispone que en tanto se crean el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades y el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, establecidos en el artículo 123 constitucional, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social continuarán ejerciendo sus facultades legales en la materia.

Texto normativo propuesto

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de los artículos 74, 78, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. ...

I. y II. ...

III. Fijar los salarios mínimos, sus incrementos y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, así como nombrar a los miembros del cuerpo colegiado de dicho instituto. La ley regulará el ejercicio de estas atribuciones;

IV. a VII. ...

VII. Integrar la terna de candidatos a director general del Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, que presentará al Ejecutivo Federal a efecto de que éste designe a alguno de los propuestos;

VII. ...

Artículo 78. ...

...

I. a VI. ...



VII. Ratificar los nombramientos que el presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores, y

IX. Determinar, en su caso, los salarios mínimos y sus aumentos, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades.

Artículo 115. ...

I. a VII. ...

VIII. ...

Se deroga.

IX. y X. ...

Artículo 116. ...

...

I. a V. ...

VI. Se deroga.

VII. ...

...

Artículo 123. ...

...

A. Se deroga...

No podrán establecerse distinciones, exclusiones, preferencias o restricciones basadas en: sexo, género, edad, credo religioso, doctrina política, condición social, condición física, preferencia sexual, estado civil, etnia, discapacidad, condición de embarazo y de salud, que tengan por efecto o por resultado anular o alterar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo o la ocupación, la formación profesional, las condiciones y la admisión al trabajo.



El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases **que anteceden ni a las siguientes**, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán **entre las personas obreras, jornaleras, artesanas y del empleo del hogar; así como entre las personas trabajadoras y empleadas al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas, además de los poderes de la Unión; y, de manera general, todo contrato y relación de trabajo:**

I. La duración máxima de la jornada **diaria** será de ocho horas. **En el contrato colectivo de trabajo podrán pactarse otras modalidades, a condición de que la duración máxima de la jornada semanal sea de cuarenta horas;**

II. ...

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima **diaria** la de **cinco** horas;

IV. Por cada **cinco** días de trabajo deberá disfrutar el **trabajador** de **dos días** de descanso, cuando menos.

Los trabajadores disfrutarán de las vacaciones que señale la ley;

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de **dieciséis** semanas **durante el periodo previo y posterior al parto, cuyo inicio será determinado por la trabajadora. Durante este periodo, las mujeres deberán percibir su salario íntegro y conservar su empleo además de los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En los supuestos de parto múltiple, el periodo de recuperación posnatal se incrementará en dos semanas.**

En el periodo de lactancia tendrán **derecho, a su elección, a dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, por un lapso de seis meses, para alimentar a su hijo en el lugar adecuado e higiénico, salvo cuando la trabajadora opte por acumular el tiempo para ampliar el periodo posnatal o bien disfrutarse de acuerdo a los requerimientos de la trabajadora; o bien a la reducción de su jornada diaria una hora;**

V. Bis. Se garantizará a la trabajadora el ejercicio de sus derechos reproductivos en el momento de su elección, protegiéndose su salud en el periodo de gestación. Toda trabajadora que decida ejercer este derecho conservará su empleo y puesto de trabajo. Ni podrá ser despedida bajo ninguna circunstancia.

Para garantizar la igualdad sustantiva de trabajadoras y trabajadores con responsabilidades de hijas e hijos y de otros miembros de la familia, que



requieran cuidado y sostén, accederán en condiciones de igualdad a las prestaciones laborales que la ley establezca.

La ley reglamentaria deberá estipular la protección de las trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, asegurando la igualdad de trato y oportunidades;

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán **para todo el país**, y los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

Los salarios mínimos se fijarán por la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en forma anual y podrán revisarse e incrementarse en cualquier momento en el curso de su vigencia, de conformidad con la Ley, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, que será un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.**

El Instituto está facultado para realizar los estudios y diagnósticos en el nivel nacional necesarios para determinar los salarios mínimos, dictar las bases normativas de los programas nacional y sectoriales en materia de conservación y creación de empleos adecuadamente remunerados, así como las bases normativas aplicables al reparto de utilidades entre patrones y trabajadores. Las bases de integración y funcionamiento del Instituto deberán establecerse en la ley reglamentaria de conformidad con los principios y funciones establecidos en este precepto;

VI Bis. Los salarios de los trabajadores al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general.

Los incrementos de los salarios de los trabajadores al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión que sean iguales al mínimo se sujetarán a lo establecido en el último párrafo de la fracción anterior;

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario de igual valor, sin tener en cuenta género, sexo ni nacionalidad. Se establecerán criterios que permitan la evaluación de las actividades laborales, a partir de las tareas contenidas en ellas y no del sexo de las personas que las realizan.



VIII. ...

IX. ...

a) El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades propondrá cada cinco años a la Cámara de Diputados el porcentaje de utilidades que deba repartirse **anualmente** entre los trabajadores.

b) El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesidad de reinversión de capitales.

c) Se deroga.

d) ...

e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, **más los ingresos por dividendos o utilidades en acciones, los intereses devengados a favor del contribuyente en el ejercicio, la fluctuación de moneda extranjera cuando se contratan deudas o créditos que no se pagan en el momento de su exigibilidad y cualquier otro concepto que pueda incrementar la ganancia de una empresa en un año fiscal, de acuerdo con la situación económica del país.**

Los trabajadores podrán formular ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley.

Quedan exceptuados de la participación en las utilidades los trabajadores de los servicios de asistencia social, salvo en el caso en que se generen utilidades, así como los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión;

f) Se deroga.

X. ...

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un cien por ciento más de lo fijado por las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario **será obligatorio ni podrá exceder de tres horas diarias, ni de**



tres veces consecutivas. Queda prohibido el trabajo extraordinario para los menores de dieciséis años;

XII. ...

...

...

...

...

Los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión tendrán derecho a habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme lo dispongan las leyes respectivas y los programas previamente aprobados.

En el caso de los trabajadores de los poderes de la Unión y del Distrito Federal, el Estado, mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación, **adoptando las medidas de acción afirmativa para garantizar condiciones efectivas de igualdad entre el hombre y la mujer en el ejercicio de este derecho.**

En áreas laborales en donde la cuota de empleo de mujeres sea menor que la de los varones, aquéllas tendrán acceso a una cuota equitativa de participación para lograr las mismas oportunidades de empleo a determinados puestos de trabajo.

Igualmente desde la ley reglamentaria se promoverá que en los planes y programas de capacitación sectoriales y en el nivel de las empresas, se establezcan oportunidades de capacitación y adiestramiento para los



trabajadores por tiempo u obra determinada, garantizando la igualdad de oportunidades, de trato y de no discriminación.

XIII Bis. El ingreso, la capacitación, la promoción o escalafón, la permanencia y la separación de los trabajadores al servicio de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión se regirán por un conjunto de normas y procedimientos tendentes a garantizar el Servicio Civil de Carrera. En el ingreso y la promoción se considerarán los conocimientos, las aptitudes y, en su caso, la antigüedad; en igualdad de condiciones, y de acuerdo con la ley reglamentaria, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia; si subsiste la igualdad, se preferirá a quien padezca de alguna discapacidad.

El Servicio Civil de Carrera considerará un sistema nacional de capacitación y formación, para lo cual el Estado organizará escuelas de Administración Pública;

XIV. Los **patrones** serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, los **daños causados por el hostigamiento sexual, moral y violencia laboral contra las trabajadoras**, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el **patrón** contrate el trabajo por un intermediario.

Asimismo los patrones serán responsables de crear un ambiente laboral libre de riesgos y violencia laboral y de establecer condiciones, mecanismos e instancias para impedir el acoso o el hostigamiento sexual en el lugar de trabajo;

XV. ...

XVI. Tanto los **trabajadores** como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, y en ejercicio de su **libertad positiva de afiliación sindical**, podrán **integrar** sindicatos, federaciones, confederaciones, uniones, o cualquier otra forma de asociación profesional. La ley reglamentaria proveerá lo necesario para garantizar el libre ejercicio de estos derechos y sancionará con rigor cualquier impedimento para su ejercicio o cualquier intervención en las asociaciones constituidas, de parte de autoridad o persona física o moral.

Queda prohibida la afiliación obligatoria de los trabajadores y de los empresarios, individual o colectivamente, a los partidos políticos;



XVI Bis. Contrato colectivo de trabajo es el acuerdo celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos. Cuando la contratación colectiva se extienda a una rama de actividad económica o a una cadena productiva se denominará contrato colectivo sectorial. La contratación colectiva, en cualquiera de sus modalidades, será un instrumento normativo complementario de las garantías sociales y principios generales establecidos en esta Constitución y en la ley reglamentaria. Además de las condiciones de trabajo, el contrato colectivo o, en su caso, el contrato colectivo sectorial deberán contener las normas relativas a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, las que estén encaminadas a aumentar la productividad, así como aquellas que permitan medirla y asegurar un reparto justo de los resultados alcanzados;

XVI Ter. Las organizaciones sindicales de trabajadores y de empresarios deberán inscribirse en el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, que deberá constituirse como organismo público descentralizado de carácter federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y que se regirá por los principios de independencia, certeza, legalidad, imparcialidad, profesionalismo, objetividad y publicidad. Para el nombramiento de su director general, la Cámara de Diputados, por votación de la mayoría absoluta, deberá integrar una terna de candidatos mediante el procedimiento que establezca la ley, que presentará al Ejecutivo Federal a efecto de que designe a alguno de los propuestos. El director general deberá reunir los requisitos que señale la Ley.

Esta autoridad será competente en todo el territorio nacional para registrar en expedientes individualizados las organizaciones a que se refiere esta fracción, sus estatutos, directivas y actualizaciones, así como para registrar las cancelaciones decretadas por el juez laboral. Le corresponderá, también, recibir en depósito y registrar en expedientes individualizados, los contratos colectivos de trabajo, los contratos colectivos sectoriales y los convenios de revisión de éstos, celebrados en todo el territorio nacional, así como anotar la cancelación de los contratos colectivos que terminen por las causas establecidas en la Ley. El Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo en todo tiempo permitirá la consulta pública de los índices actualizados que lleve y deberá emitir las certificaciones de los expedientes de registro que se le soliciten. Será la autoridad competente para decidir en los conflictos de titularidad de los contratos colectivos. Tendrá su domicilio en el Distrito Federal y establecerá unidades de recepción de documentación y entrega de constancias, así como de trámite en los juicios de titularidad contractual, en cada una de las capitales de las entidades federativas;



XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los **trabajadores** y de los **empresarios** las huelgas y los paros;

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, **al juez laboral**, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno.

Los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión podrán hacer uso del derecho de huelga, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos, en los términos y modalidades consignados en la ley.

La huelga lícita no podrá ser afectada por medida administrativa o judicial alguna;

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación **del juez laboral**;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, **así como los conflictos individuales, colectivos o sindicales derivados de las relaciones laborales de los trabajadores de los municipios, de los poderes de la Unión y de cada una de las entidades federativas** se sujetarán a la decisión **del juez laboral**, que formará parte del Poder Judicial Federal o local, según corresponda.

Los jueces laborales federales serán competentes para conocer de los conflictos derivados del régimen de seguridad social;

XXI. Si el patrón se negare a someter sus diferencias **al juicio laboral** o **aceptar la sentencia pronunciada por el juez laboral**, éste dará por terminado el contrato de trabajo y el patrón quedará obligado, **a solicitud del trabajador, a indemnizarlo** con el importe de tres meses de salario; además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII. El patrón que despida a un trabajador sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los



casos en que el **patrón** podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario cuando se retire del servicio por falta de probidad del **patrón** o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El **patrón** no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXII Bis. Los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la Ley.

En caso de separación injustificada, tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

XXIII. ...

XXIV. ...

XXV. ...

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos en su familia, **y si subsiste la igualdad, se preferirá a quien padezca alguna discapacidad;**

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por **el juez laboral o el inspector federal del trabajo** y visado por el cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los **contratantes**, aunque se expresen en el contrato:

a) ...

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio **del juez laboral competente.**



c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para el pago del salario tratándose de trabajadores no calificados y de quince días tratándose de trabajadores calificados.

d) ...

e) ...

f) ...

g) Las que constituyan renuncia hecha por el trabajador de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedírsele del trabajo.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del trabajador en las leyes de protección y auxilio vigentes;

XXVIII. ...

XXIX. La seguridad social es un derecho de los trabajadores del campo y la ciudad, eventuales y permanentes, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias, estará a cargo íntegramente de organismos públicos descentralizados y se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Prevenirá los accidentes y enfermedades profesionales y cubrirá las obligaciones derivadas de lo establecido en la fracción XVI de este artículo mediante un seguro de riesgos de trabajo pagado por el patrón.

b) Proporcionará servicios integrales que incluyen la prevención, curación y rehabilitación, así como los medios diagnósticos y terapéuticos requeridos en cada caso;

c) En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley;

d) Proporcionará seguridad económica al trabajador y su familia mediante los seguros de invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada, jubilación, vejez y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, de conformidad con las leyes de seguridad social;

e). Comprenderá el seguro de desempleo por cesación involuntaria del trabajo;

f) Proporcionará guarderías con servicios integrales y personal especializado a los hijos de las trabajadoras, así como de los trabajadores



que tengan a su cargo exclusivo el cuidado de los hijos. Además proporcionará asistencia médica y obstétrica, medicinas y ayuda para la lactancia.

g) Proporcionará las demás prestaciones sociales especificadas en las leyes reglamentarias correspondientes incluyendo centros deportivos, vacacionales y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familias.

Las leyes de seguridad social son de utilidad pública.

XXX. ...

XXXI. ...

a) ...

1. a 21. ...

22. Servicios de banca y crédito, y

23. Los servicios prestados a los poderes de la Unión, a las instituciones que proporcionen el servicio público de banca y crédito y el Banco de México;

b) ...

1. a 3. ...

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa; **organización de la Inspección Federal del Trabajo**, obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la Ley reglamentaria correspondiente;

XXXI Bis. Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última;

XXXI Ter. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública se regirán por sus propias leyes.



El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refieren los últimos dos párrafos de la fracción XIV de este artículo, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas y de la Federación se sujetarán a un régimen laboral especial. La ley reglamentaria contendrá normas sobre ingreso, promoción, capacitación, permanencia, causales de cese, así como de retiro de estos trabajadores, con el fin de establecer un servicio civil de carrera regido por los principios de actuación a los que se refiere el párrafo cuarto del artículo 21 de esta Constitución.

B. Se deroga

TRANSITORIOS

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

SEGUNDO. En un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la vigencia del presente decreto, el Congreso de la Unión modificará la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para adecuarla a las disposiciones previstas en la fracción XX del artículo 123 constitucional y demás relativas a los jueces laborales.

TERCERO. En tanto se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para adecuarla a las disposiciones previstas en el presente decreto, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje continuarán ejerciendo las facultades legales que le correspondan en materia laboral.

CUARTO. En tanto se reforman las leyes orgánicas de los poderes judiciales de las entidades federativas para adecuarlas a las disposiciones previstas en el presente decreto, las juntas locales de Conciliación y Arbitraje continuarán ejerciendo las facultades legales que les correspondan en materia laboral.

QUINTO. En tanto se reforman las leyes orgánicas federal y de las entidades federativas vinculadas a la organización y funcionamiento de la Inspección del Trabajo para adecuarlas a las disposiciones previstas en el presente decreto, las inspecciones del trabajo continuarán ejerciendo las facultades legales que les correspondan en materia administrativa laboral.

SEXTO. Tanto el Poder Ejecutivo Federal como el Poder Judicial Federal en los ámbitos de su competencia procederán a realizar los trámites, asignaciones y modificaciones presupuestales, así como a designar o, según proceda, a proponer la designación de los funcionarios que les correspondan, en términos



de estas reformas, a efecto de que se constituyan y operen a la promulgación de las leyes reglamentarias, el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo y los jueces laborales.

SÉPTIMO. Los derechos, beneficios y prestaciones adquiridos por los trabajadores de los municipios, de los poderes de cada una de las entidades federativas y de los poderes de la Unión quedarán salvaguardados en un capítulo especial de la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional.

OCTAVO. Los derechos, beneficios y prestaciones adquiridos por los trabajadores de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito y Banco de México quedarán salvaguardados en un capítulo especial de la ley reglamentaria del artículo 123 constitucional.

NOVENO. En tanto se crean el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades y el Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo, establecidos en el artículo 123 constitucional, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social continuarán ejerciendo sus facultades legales en la materia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de septiembre de 2012

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL	
NOMBRE	FIRMA
ÁGUILA TORRES CLAUDIA ELENA	
ALAVEZ RUÍZ ALEIDA	
ALGREDO JARAMILLO EDILBERTO	
ALONSO RAYA AGUSTIN MIGUEL	
AMAYA REYES MARÍA DE LOURDES	
ANTONIO ALTAMIRANO CAROL	
ARIAS PALLARES LUIS MANUEL	
AUREOLES CONEJO SILVANO	



DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL	
NOMBRE	FIRMA
AVILA PEREZ JOSE ANGEL	
BARRIOS GÓMEZ SEGUÉS AGUSTÍN	
BATRES GUADARRAMA MARTI	
BAUTISTA BRAVO ALLIET MARIANA	
BAUTISTA CUEVAS GLORIA	
BAUTISTA LÓPEZ VÍCTOR MANUEL	
BELAUNZARAN MENDEZ FERNANDO	
BLANCO DEAQUINO SILVANO	
BOJÓRQUEZ JAVIER CLAUDIA ELIZABETH	
BONILLA JAIME JUANA	
BORGES PASOS TERESITA DE JESUS	
BRITO LARA TOMÁS	
CARBAJAL GONZÁLEZ ALEJANDRO	
CARPINTEYRO CALDERÓN PURIFICACIÓN	
CARRILLO HUERTA MARIO MIGUEL	
CEDILLO HERNANDEZ ANGEL	
CESEÑAS CHAPA MARIA DEL SOCORRO	
CONTRERAS CEBALLOS ARMANDO	
COPETE ZAPOT YAZMIN DE LOS ANGELES	
CRUZ RAMÍREZ ARTURO	
CUÉLLAR REYES FERNANDO	
CUEVAS MENA MARIO ALEJANDRO	



DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL

NOMBRE	FIRMA
DE JESÚS ALEJANDRO CARLOS	
DE LA ROSA PELÁEZ SEBASTIÁN ALFONSO	
DE LA VEGA MEMBRILLO JORGE	
DIEGO CRUZ EVA	
DUARTE ORTUÑO CATALINO	
ESPINOSA CHAZARO LUIS ÁNGEL XARIEL	
ESQUIVEL ZALPA JOSÉ LUIS	
FLORES AGUAYO URIEL	
FLORES SALAZAR GUADALUPE SOCORRO	
FOCIL PEREZ JUAN MANUEL	
GARCÍA CONEJO ANTONIO	
GARCIA MEDINA AMALIA DOLORES	
GARCIA REYES VERONICA	
GARZA RUVALCABA MARCELO	
GAUDIANO ROVIROSA GERARDO	
GONZALEZ BARRIOS RODRIGO	
GONZÁLEZ BAUTISTA VALENTÍN	
GONZALEZ MAGALLANES ALFA ELIANA	
GUZMÁN DÍAZ DELFINA ELIZABETH	
JARDINES FRAIRE JHONATAN	
JARQUÍN HUGO	
JUAREZ PIÑA VERONICA BEATRIZ	

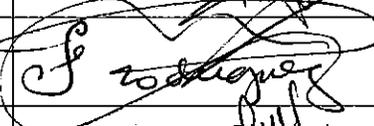
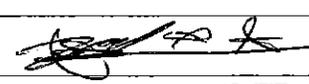
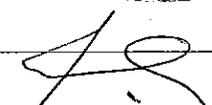


LXII
LEGISLATURA

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL

NOMBRE	FIRMA
LEON MENDIVIL JOSE ANTONIO	
LOPEZ GONZALEZ ROBERTO	
LOPEZ ROSADO GABRIEL	
LOPEZ SUAREZ ROBERTO	
LUNA PORQUILLO ROXANA	
MALDONADO SALGADO JOSÉ VALENTÍN	
MANRIQUEZ GONZALEZ VICTOR MANUEL	
MARTÍNEZ ROJAS ANDRÉS ELOY	
MEDINA FILIGRANA MARCOS ROSENDO	
MEJIA GUARDADO JULISA	
MELCHOR VASQUEZ ANGELICA ROCIO	
MÉNDEZ DENIS LORENA	
MÉNDEZ MARTÍNEZ MARIO RAFAEL	
MERLÍN GARCÍA MARÍA DEL ROSARIO	
MÍCHER CAMARENA MARTHA LUCIA	
MIRANDA SALGADO MARINO	
MOCTEZUMA OVIEDO MARIA GUADALUPE	
MOJICA MORGÁ TERESA DE JESUS	
MONTALVO HERNANDEZ RAMON	
MORALES LÓPEZ CARLOS AUGUSTO	
MORALES VARGAS TRINIDAD SECUNDINO	
MORENO RIVERA ISRAEL	



NOMBRE	FIRMA
MORENO RIVERA JULIO CESAR	
MOTA OCAMPO GISELA RAQUEL	
MUÑOZ SORIA JOSÉ LUIS	
NÁJERA MEDINA VÍCTOR REYMUNDO	
NAVARRETE CONTRERAS JOAQUINA	
NOLASCO RAMIREZ YESENIA	
ORIHUELA GARCÍA JAVIER	
PORRAS PEREZ PEDRO	
PORTILLO MARTÍNEZ VICARIO	
POSADAS HERNANDEZ DOMITILO	
QUIROGA ANGUIANO KAREN	
REYES GÁMIZ ROBERTO CARLOS	
REYES MONTIEL CARLA GUADALUPE	
RODRÍGUEZ MONTERO FRANCISCO TOMÁS	
ROMERO LOZANO MARIA FERNANDA	
ROSAS MONTERO LIZBETH EUGENIA	
SALAZAR TREJO JESSICA	
SALDAÑA FRAIRE GRACIELA	
SALGADO PARRA JORGE	
SALINAS NARVAEZ JAVIER	
SALINAS PEREZ JOSEFINA	
SANCHEZ TORRES GUILLERMO	



LXII
LEGISLATURA

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL

NOMBRE	FIRMA
SANDOVAL MARTÍNEZ HUGO	
SANSORES SASTRE ANTONIO	
SERRANO TOLEDO ROSENDO	
TAPIA FONLLEM MARGARITA ELENA	
TOVAR ARAGON CRYSTAL	
VALLES SAMPEDRO LORENIA IVETH	
VILLANUEVA ALBARRÁN GERARDO	
ZÁRATE SALGADO FERNANDO	

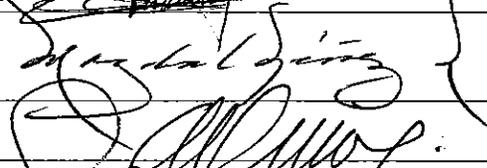
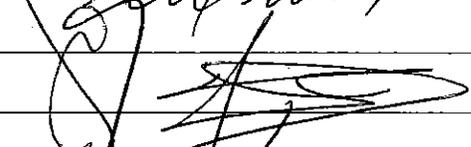
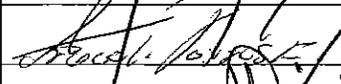
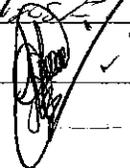


DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL

NOMBRE	FIRMA
ALCALDE LUJÁN LUISA MARÍA	
CÓRDOVA BERNAL MARTHA BEATRIZ	
CORONATO RODRÍGUEZ JOSÉ FRANCISCO	
DURAZO MONTAÑO FRANCISCO ALFONSO	
GÓMEZ POZOS MERILYN	
HUIDOBRO GONZÁLEZ ZULEYMA	
HURTADO GALLEGOS JOSÉ ANTONIO	
JORRÍN LOZANO VICTOR MANUEL	
MARTÍNEZ MARTÍNEZ JUAN LUIS	
MEJÍA BERDEJA RICARDO	
MONREAL ÁVILA RICARDO	
SAMPERIO MONTAÑO JUAN IGNACIO	
SOTO MARTÍNEZ JOSÉ	
VALENCIA RAMÍREZ AÍDA FABIOLA	
VALLÉ MAGAÑA JOSÉ LUIS	
VARGAS PÉREZ NELLY DEL CARMEN	



LXII
LEGISLATURA

DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DEL TRABAJO QUE SUSCRIBEN LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTICULOS 74, 78, 115, 116 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA LABORAL	
NOMBRE	FIRMA
AGUILAR GIL LILIA	
ANAYA GUTIÉRREZ ALBERTO	
BENAVIDES CASTAÑEDA JOSÉ ALBERTO	
BONILLA VALDEZ JAIME	
CANTÚ GARZA RICARDO	
HUERTA LADRÓN DE GUEVARA MANUEL RAFAEL	
LÓPEZ CANDIDO JOSÉ ARTURO	
MARTÍNEZ SANTILLÁN MA. DEL CARMEN	
NÚÑEZ MONREAL MAGDALENA DEL SOCORRO	
ORIVE BELLINGER ADOLFO	
ORTÍZ AHLF LORETTA	
ROBLERO GORDILLO HÉCTOR HUGO	
ROMERO GUZMÁN ROSA ELIA	
TORRES FLORES ARACELI	
VEGA VÁZQUEZ JOSÉ HUMBERTO	

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40, 41 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA JULISA MEJÍA GUARDADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

A través de la historia legislativa han sido diversas las propuestas para que la ciudadanía tenga mayores elementos de participación, esto se ha visto reflejado con las recientes reformas constitucionales, sin embargo, aun falta mucho por hacer.

En ese orden de ideas no olvidemos que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad del pueblo constituirse en una republica democrática federal, en esta tesitura, el pueblo tiene la facultad de elegir a sus representantes mediante sufragio.

Sin embargo, la forma de representación y mandato no implica de manera alguna que los gobernados entreguen la soberanía, más bien delegan facultades y designan representantes, que deben sujetar su actuación a los lineamientos previstos por la propia Constitución, por ello la importancia de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que sea la ciudadanía la que tenga el poder en todo momento y bajo los lineamientos de democracia participativa y a través de la revocación de mandato, es decir, requerimos reforzar el control popular sobre el gobierno y estimular a los funcionarios públicos electos a ser más responsables con sus electores.

Argumentación

La LXI Legislatura demostró con los encendidos pero razonados debates, tanto en este pleno como en el seno de la Comisión de Puntos Constitucionales y la de Gobernación, su compromiso con la democracia política de este país, al aprobar y adicionar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo propósito es la inclusión de diversas formas de democracia participativa en la Carta Magna.

A pesar de los beneficios aprobados para la sociedad como la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes, la consulta popular, la iniciativa preferente y la sustitución del presidente de la República en caso de falta absoluta, existen muchas más figuras de participación ciudadana que deben contemplarse para beneficio de la sociedad en nuestro país, como el presupuesto participativo, la afirmativa ficta, la auditoría social, el referéndum, el plebiscito, las acciones colectivas y populares y la revocación de mandato, entre otras.

La materia de la presente iniciativa es la **revocación de mandato**, entendida como el mecanismo que permite a los ciudadanos sustituir democrática y legalmente a los gobernantes elegidos popularmente. La revocación de mandato es una de las formas de democracia participativa más acabada y tal vez por ello, de las menos adoptadas por las democracias tradicionales y representativas.

El *Diccionario de Ciencia Política* de Dieter Nohlen¹, define la revocación como el procedimiento institucional previsto en concepciones de democracia directa, de acuerdo con el cual, es posible en todo momento la remoción del puesto de representantes electos por parte de sus electores.

Para el tratadista argentino Mario Justo López², la revocación de mandato, “el *recall* o revocación popular es un procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que se cumpla el plazo fijado para su actuación, y cuyo objeto radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos”.

Según el *Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*³, la revocatoria del mandato o plebiscito revocatorio “constituye un procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un cargo público con anterioridad a la expiración del periodo para el cual fue elegido”.

En resumen, mediante el procedimiento de revocación de mandato, el electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien él mismo eligió, antes de que concluya el periodo de su mandato. Es decir, el pueblo, mediante el sufragio, decide la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular. Se consideran causales para que el electorado solicite la revocación de mandato de un funcionario público electo las siguientes: actos de corrupción, ineficiencia, violación de derechos humanos y pérdida de legitimidad.

Existen varios argumentos a favor de la revocación de mandato o destitución, entre ellos destacan:

- Refuerza el control popular sobre el gobierno.
- Permite a los votantes corregir fallas de los sistemas electorales, provocadas por errores en las papeletas de votación, fallas en los sistemas de conteo electrónico, entre otras.
- Reduce la alienación de los votantes.
- Educa al electorado.
- La existencia de la revocación estimula a los funcionarios públicos electos a ser más responsables con sus electores.
- Estimula a los votantes a jugar un rol de supervisión más activo en relación a los funcionarios electos.⁴

La revocación de mandato se fundamenta en los principios de soberanía popular, representación y rendición de cuentas, a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía, es por tanto una de las figuras de participación electoral menos explorada por los regímenes democráticos de todo el mundo.

La revocación de mandato es un componente de pocas constituciones democráticas. En Europa se contempla en algunos cantones de Suiza, y en sistemas de democracias representativas existen disposiciones constitucionales y legales en 26 estados de Estados Unidos de América, que facultan a los electores para pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos electos. En Estados Unidos la mayoría de las normas relativas a la destitución prohíben su uso durante los primeros 12 meses del mandato de los funcionarios y, en cinco estados, durante los últimos 180 días de ejercicio del cargo.

Por lo general, en América Latina las constituciones que contemplan la posibilidad de revocar el mandato de los representantes populares la limitan al ámbito local o regional. No sucede así, sin embargo, en el caso de la Constitución de Ecuador de 1998, que ha incorporado como uno de sus aspectos novedosos el derecho general, es decir, no circunscrito al ámbito local y regional, “de revocar el mandato que los ciudadanos confieran a los dignatarios de elección popular (artículo 26)”.⁵

El derecho de revocación se encuentra proclamado también en el artículo 103 de la Constitución de Colombia de 1993, dentro del capítulo consagrado a las “formas de participación democrática”; como “mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía” y bajo la denominación de “revocatoria del mandato”. En este sentido, establece el mencionado precepto que: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato” y encomienda su regulación a la ley.⁶

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 17 de noviembre de 1999, establece en su artículo 72 que: “Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”.⁷ El ejemplo más reciente y conocido fue el referéndum de revocación de Hugo Chávez en 2004, en el que 40.74 por ciento de los electores votaron sí a la revocación y un 59.25 por ciento votaron por la negativa, con lo que no se actualizó la revocación efectiva.

En México, el artículo 115 de la Constitución imprimió la revocación de mandato como facultad de los congresos locales, al señalar en su fracción 1, párrafo tercero, lo siguiente:

“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.”

Una democracia en ciernes, como la mexicana, requiere fortalecer sus mecanismos de participación ciudadana, el electorado debe tener el derecho de revocar un mandato cuando la mala actuación de sus representantes así lo amerite, de lo contrario la ciudadanía queda sujeta a los arbitrios y designios de un diputado, un senador o un presidente de la República, desvinculado a los intereses y necesidades de sus representados.

Por todo lo anterior expuesto, presento a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa.

Fundamento legal

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II y del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con

Proyecto de decreto que reforma los artículos 40, 41 y la fracción XXIX-O del 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, **participativa, deliberativa**, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Segundo. Se reforma el primer párrafo del artículo 41, así como el noveno párrafo de la base V del mismo artículo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. **Igualmente, el pueblo ejerce su soberanía a través de los medios de democracia participativa y deliberativa que establezca esta Constitución y las leyes respectivas.**

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. a IV. ...

V. ...

...

...

...

...

...

...

...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. A su vez, el Instituto Federal Electoral a través de su consejo general será el órgano encargado de organizar, promover e instrumentar los mecanismos de democracia participativa y deliberativa que esta Constitución establece. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...

...

...

VI. ...

...

Tercero. Se reforma la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-P. ...

XXIX-O. Para legislar sobre iniciativa ciudadana, consulta popular y revocación de mandato.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria en la materia en un plazo no mayor a seis meses, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Notas

1. Nohlen, Dieter (coordinador), *Diccionario de Ciencia Política*, editorial Porrúa, México, 2006, página 1226.

2. López, Mario Justo, *Manual de Derecho Político*, Buenos Aires, Argentina, editorial Kapelusz, 1975.

3. *Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, en el sitio web www.iidh.ed.cr. Consultado al 5 de septiembre de 2012, 12:30 horas.

4. Iniciativa presentada por el diputado Jaime Cárdenas Gracia, LXI Legislatura, el 2 de febrero de 2010. Que reforma los artículos 40, 41 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la Ley de Revocación de Mandato, a cargo del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo

5. *Ibíd.*

6. *Ídem.*

7. *Ídem.*

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de septiembre de 2012.

Diputada Julisa Mejía Guajardo (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 20., 26 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS DE JESÚS ALEJANDRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, diputado indígena nahua Carlos de Jesús Alejandro, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de pueblos indígenas.

Planteamiento del problema

El problema de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en México es que aún no han sido reconocidos en su totalidad. Ante ello, las diputadas y los diputados de las legislaturas anteriores han insistido, como lo hago en este momento en mi calidad de diputado federal indígena nahua, en proponer iniciativas que salvaguarden y den certeza jurídica a los pueblos indígenas.

Bajo este marco, llevamos más de dos décadas viendo pasar en tribuna a diputadas y diputados tratando que legislar en dicha materia, sin embargo, no ha habido voluntad política por parte de los tomadores de decisiones y de los poderes facticos.

Recordemos que esta misma tesitura estuvo la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta Declaración tuvo sus inicios en 1971, fecha en la que la aflictiva suerte de los pueblos indígenas se había vuelto aún más patente, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas designó a un relator especial, el señor José Martínez Cobo (Ecuador), para que estudiara las pautas de discriminación contra ellos en el mundo.

En 1982, después de haber recibido sus informes, en los que se documentaba una amplia variedad de problemas en materia de derechos humanos, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas ('la Subcomisión') nombró un Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas con el doble mandato de 1) analizar las novedades habidas en los países atinentes al fomento y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas; y 2) elaborar normas internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas.

En 1985, bajo la dirección de la presidenta-relatora, señora Érica-Irene A. Daes, este grupo de trabajo de expertos independientes empezó a redactar una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta las observaciones y propuestas de los participantes en sus períodos de sesiones, en particular los representantes de pueblos indígenas y gobiernos. En su undécimo período de sesiones, celebrado en julio de 1993, el grupo de trabajo convino en un texto definitivo del proyecto de declaración, que transmitió a la Subcomisión. En agosto de 1994, la Subcomisión aprobó el proyecto de declaración y lo transmitió, para examen, a la Comisión de Derechos Humanos.

En 1995, la Comisión de Derechos Humanos designó un nuevo grupo de trabajo, integrado predominantemente por representantes de gobiernos, encargado de consensuar el proyecto de declaración. Una vez transformada la Comisión de Derechos Humanos en el Consejo de Derechos Humanos, la segunda medida que éste adoptó fue aprobar el proyecto de declaración mediante la aprobación de la resolución 1/2 de 29 de junio de 2006, por 30 votos contra 2, y 12 abstenciones. Al hacerlo, el Consejo aprobó sin modificaciones un proyecto de resolución conjunto presentado por el Perú, basado en el texto de compromiso final propuesto por el presidente del grupo de trabajo, señor Luis-Enrique Chávez (Perú).

El 28 de noviembre de 2006, la Tercera Comisión de la Asamblea General, por 82 votos contra 67, y 25 abstenciones, decidió aplazar el examen mientras se celebraban consultas, con miras a adoptar una decisión a propósito de la Declaración antes de que concluyera el sexagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General, es decir, a principios de septiembre de 2007. En 2007 se efectuaron las últimas modificaciones para tomar en cuenta primordialmente algunas de las peticiones de los Estados africanos a las que se debía el aplazamiento.

La versión final de la Declaración fue adoptada el 13 de septiembre de 2007 por un voto afirmativo arrollador de 144 Estados en la Asamblea General. Cuatro países –Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia– votaron en contra y se abstuvieron 11: Azerbaiyán, Bangladesh, Bhután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenya, Nigeria, Rusia, Samoa y Ucrania

En este mismo contexto, y a más de 20 años que México ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se hace urgente e impostergable brindar a nuestros pueblos indígenas el reconocimiento de sus derechos como el de sujetos de derecho público y el de la consulta con consentimiento libre, previo e informado, ya que la reforma constitucional celebrada en el año 2001 no lo hizo.

Aunado a lo anterior, la solución al problema de la falta de reconocimientos de los derechos de los pueblos indígenas en México ha ido avanzando, lento, pero progresa. Ejemplo de ello es la reforma el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 de junio de 2011.

En esta reforma se estableció una nueva forma de comprender lo que son los derechos humanos. Reconoció que los derechos humanos ahora se “gocen”; esto es, no basta que un derecho esté inserto en ley, ya que si éste no puede ser ejercido en plena libertad por el destinatario se convertirá en una falacia jurídica; de ahí que la propia norma debe proveer los canales para que los derechos humanos se materialicen en la esfera jurídica del sujeto de derecho, a fin de que éste pueda gozar de ellos.

Asimismo, en el artículo en comento se encuentra estipulada la “cláusula de interpretación conforme”, lo que significa que es clave para la interpretación, puesto que, la norma (me refiero al resultado de la interpretación del texto constitucional) conjunta a la Constitución con los tratados internacionales (cualquier acuerdo entre dos a más países) constituyen un mandato imperativo, una orden que deben cumplirse y/o materializarse en pro de los derechos humanos.

En específico, lo que establece es que se debe interpretar la misma Constitución de manera armónica con el compromiso asumido en los tratados internacionales; asimismo, establece un mandato imperativo, pues menciona que todas las autoridades tienen obligación de favorecer la protección más amplia en todo tiempo a las personas, es decir, que la interpretación debe ser a favor de la persona y en su caso, hasta en suplencia de la queja.

También el artículo 1o. deja ver que, sólo en lo que se refiere a derechos humanos, la jerarquía kelseniana de la Constitución como Ley Suprema no aplica, sino que la interpretación de la norma (me refiero al resultado de la interpretación del texto constitucional), es la “interpretación conforme” de la Constitución y los derechos en los tratados internacionales, tratando de armonizar la Constitución y los tratados, favoreciendo la “la protección mas amplia” de la persona.

Esto significa que todas las autoridades de todos los niveles de gobierno están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales. Ahora bien, en el artículo se establece el “control difuso de convencionalidad”, mismo que se encuentra en dos niveles. Uno es el que hace la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el otro es el que hacen las autoridades nacionales. La fundamentación jurídica del control de convencionalidad se encuentra en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana y en el 26 y 27 de la Convención de Viena-el tratado de los tratados.

El control difuso de la convencionalidad obliga a los jueces a que en su tarea no sólo tomen en cuenta la Constitución y los tratados, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. Asimismo, debe ejercerse de oficio, es decir, “con independencia de que las partes lo invoquen”, lo que implica que en cualquier circunstancia los jueces deben realizar dicho control, ya que “esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto”.

El derecho internacional de los derechos humanos se estructura a partir de lo que se llama un derecho originario, mismo que se encuentran establecido en los Tratados Internacionales. Los tratados o convenios de derechos humanos pueden ser de carácter general o sectorial. Los primeros regulan los derechos adscribibles a todas las personas, mientras que los segundos contienen derechos referidos a ciertas materia, como es el caso del Convenio 169 de la OIT.

Ahora bien, si ya existe una norma que garantiza que los derechos humanos que no se contemplen en la Constitución son reconocidos en los tratados o convenios, es el momento de armonizar las normas del derecho internacional con la legislación nacional.

Esta armonización del derecho internacional con las leyes nacionales lo están realizando las naciones que tienen pueblos indígenas o minorías étnicas. El ejemplo más claro es el del derecho a la consulta con consentimiento libre, previo e informado.

Recordemos que algunos países han dado certeza jurídica sobre este derecho en sus normas nacionales, tal es el caso de Australia y Filipinas, en 1976 y 1995 respectivamente. Naciones que han incluido el consentimiento libre, previo e informado en sus leyes nacionales y han desarrollado un sistema de reconocimiento reforzado que implica una serie de obligaciones para sus Estados que tienen que ver con garantías a las decisiones sobre el uso de los recursos naturales que tienen los pueblos indígenas.

Otros, como es el caso de algunos países andinos, han reconocido el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, como mecanismo de garantía del derecho a la tierra y los territorios de los pueblos indígenas, como Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú, en 2001, 2005, 2002 y 2011 respectivamente.

La legislación australiana es una de las más avanzadas en cuanto a la implementación de la consulta y, particularmente, al consentimiento previo, libre e informado. El *Aboriginal Land Rights Act de 1976* o Ley de Derechos Territoriales Indígenas, es la norma que desarrolla dicho derecho y constituye un importante avance en el diseño del mecanismo y en su puesta en práctica. Esta ley es aplicable en los territorios del norte de Australia, los mismos que tienen un régimen administrativo especial, bajo el apoyo del gobierno federal. Estos territorios han sido ocupados históricamente por pueblos indígenas, en los que habitan más de medio millón de personas y representan una de las principales zonas mineras del país. Esta Ley da muestra del modelo de consentimiento previo, libre e informado que merecen ser destacadas: derechos de los pueblos indígenas, territorialidad, veto relativo, definido en la fase de exploración y etapas.

En tanto que la Constitución de Filipinas del año de 1987 reconoce los derechos de los pueblos indígenas, creándose a partir de esta fecha diversas dependencias para el reconocimiento y el trato de las minorías étnicas y los pueblos indígenas. Dando como resultados normas sectoriales como fue el caso del Código de Minería de 1995 o *Philippine Mining Act, Republic Act* número 7942 de 1995, donde se dio garantía a la consulta de los pueblos indígenas en el procedimiento de solicitud de licencia para actividades mineras. Dos años más tarde se emitió *The Indigenous Peoples Rights Act of 1997, Republic Act* número 8371 o Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas. En esta ley se desarrolló de manera más específica los mecanismos de aplicación de la consulta y el consentimiento. La ley reconoce el derecho al consentimiento contenida tanto en el Convenio 169 de la OIT como el Convenio de Diversidad Biológica, es decir, el consentimiento sobre uso de recursos naturales ubicados en sus tierras y territorios, así como para el uso de conocimientos tradicionales, respectivamente.

Colombia aprobó en 2001, la Ley número 685, también conocida como el Código de Minas. En el Título III de la ley se establece un sistema de regímenes especiales en el que se incluye, de manera específica, un capítulo referido a grupos étnicos donde se desarrollan principios normativos y de garantía de derechos, tanto para las comunidades indígenas como para las comunidades negras. En este Código se reconoce la especial relación que tienen las comunidades con la tierra y desde esta premisa establece la prioridad de organizar el territorio en resguardo de esta relación, donde se acepta la consulta así como la prohibición del uso de las tierras con fines extractivos.

El 17 de mayo de 2005 se promulgó la nueva Ley de Hidrocarburos de Bolivia, Ley número 3058, donde se estipuló, en el capítulo I del título VII, los derechos a la consulta y participación de los pueblos campesinos, indígenas y originarios, y se hace referencia expresa al Convenio 169 de la OIT para garantizar el derecho a la consulta previa para los pueblos indígenas.

En Ecuador, el 19 de diciembre de 2002, fue publicado el decreto ejecutivo número 3401 que contiene el Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas. El objeto de las consultas para los casos de los pueblos indígenas nacionales y afroecuatorianos tiene como fin recuperar los criterios y recomendaciones obtenidas en las mismas, la cual constituye información relevante que el organismo encargado de llevar a cabo las licitaciones deberá incluir en las bases de licitación entre otros. El desarrollo

reglamentario de la consulta previa es más que un derecho de decisión propia sobre el uso de las tierras indígenas y una definición propia de la orientación del desarrollo de las mismas.

Perú promulgó el 23 de agosto de 2011 la “Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocida en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo”, cuyo objetivo es establecer el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que le afecten directamente, donde se interpreta de conformidad con las obligaciones establecidas en el Convenio 169.

Como se establece en los párrafos anteriores, existe en el derecho comparado naciones que salvaguardan el derecho de los pueblos indígenas a la consulta con consentimiento, libre, previo e informado, en donde se estipula que el principio rector para normar la consulta con consentimiento, libre, previo e informado es de llegar a un acuerdo entre el gobierno y los pueblos indígenas.

El tópico de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público y la consulta con consentimiento libre, previo e informado es sumamente relevante porque salvaguarda los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En este tenor, son derechos fundamentales e inherentes a la libre determinación que tienen los pueblos indígenas para poder conocer y determinar las acciones a seguir frente a asuntos legislativos y administrativos que se pretenda realizar dentro de sus tierras o territorios, incluso, cuando sean afectados directamente o indirectamente.

En suma, la presente iniciativa que reforma a los artículos de la Constitución rescata los derechos fundamentales tales como el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público y el de la consulta con consentimiento, libre, previo e informado. Iniciativa que tiene como base los argumentos de la propuesta presentada el día 11 de diciembre de 2007 por la Comisión de Asuntos Indígenas de la LX Legislatura.

Por tal motivo, se pone a consideración ante el pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa.

Argumentación

La Constitución, como norma máxima de México, contiene las aspiraciones y los principios fundamentales que nos definen y nos unen; que dirigen y ordenan la convivencia; que orientan los esfuerzos hacia un futuro de mayor prosperidad, democracia y justicia para todos los mexicanos.

Los principios esenciales del pacto constitucional son la soberanía, que sustenta la independencia y la unidad de la nación; la libertad, que se expresa en las garantías individuales y en los derechos humanos; la naturaleza republicana y representativa de la democracia; el pacto federal que enlaza a estados soberanos y municipios libres; los derechos sociales para lograr el bienestar común y la igualdad de oportunidades; la libertad de conciencia y el carácter laico de las instituciones.

Estos principios están vigentes, aunque no de forma integral para los pueblos indígenas, y se reafirman cotidianamente en el funcionamiento de la sociedad. Existe consenso nacional acerca de la situación de desigualdad y pobreza de la población indígena, la cual exige del país los mayores apoyos en todos los órdenes de la vida de la nación mexicana. Por ello, el respeto incondicional a los principios esenciales consagrados por la Constitución y la firme voluntad para ampliar y perfeccionar su funcionamiento, en beneficio también de los pueblos originarios de la nación, deben ser compromisos inquebrantables de los Poderes de la Unión.

En el año 2001, se aprobó la reforma constitucional al artículo 2º en materia de derechos y cultura indígena, que reitera la composición pluricultural de la nación y contempla derechos indígenas; sin embargo, ha sido insuficiente para responder a las demandas de los pueblos indígenas.

Vale la pena recordar que fue en los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, firmados el 16 de febrero de 1996, entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal (Acuerdos de San Andrés) y la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), donde comienza a usarse la expresión “pueblos indígenas como sujetos de derecho”, relacionándola con los derechos de los pueblos indígenas.

En estos Acuerdos de San Andrés, en el punto 2 de la parte denominada Nuevo Marco Jurídico del Documento Número 1, pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN suscribieron, se acordó que dichos acuerdos se enviarían a las instancias de debate y decisión nacional, donde se lee

“2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de **derecho público**, el derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles”.

De igual manera, en el punto 4 del documento número 2, titulado “Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional”, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento, se expresa

4. Se propone al Congreso de la Unión reconocer, en la legislación nacional, a las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.

Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles.

Con base en los documentos anteriores, la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión elaboró una propuesta de reforma constitucional, misma que incluía una fracción IX en el artículo 115 constitucional, donde se proponía que dijera:

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles.

Esta iniciativa finalmente se aprobó, pero modificando sustancialmente su contenido, al caracterizar a las comunidades indígenas como sujetos de interés público y no de derecho público.

Del uso que el derecho mexicano hace del vocablo “entidad”, se puede concluir que reconocer a las comunidades indígenas el carácter de “entidad de derecho público” significa que gozarán de personalidad jurídica, o bien que serán órganos de la administración pública, pero sin personalidad jurídica; pudiendo ejercer competencias de algún otro sujeto dotado de ella, como serían los pueblos indígenas.

Para determinar a cual hipótesis se refieren los acuerdos de San Andrés y la propuesta de reforma constitucional elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión, que en el año 2001 el presidente de la república presentó como iniciativa de reforma, es necesario saber el propósito de reconocer a la comunidad como “entidad de derecho público”. En los dos documentos citados de los acuerdos de San Andrés, se establece que es con la finalidad de “asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena (...) a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles”.

Los Acuerdos de San Andrés contienen un conjunto de competencias para las comunidades indígenas, lo que permite afirmar que lo que las partes pactaron fue reconocer personalidad jurídica a las comunidades indígenas, con facultades distintas a las de los municipios en los que estuvieran incluidas. En otras palabras, reconocer a las comunidades como entidades de derecho público equivale a reconocerles personalidad jurídica, con facultades específicas derivadas de su condición de ser parte de un pueblo indígena; facultades que serán distintas a las de los municipios. El carácter de derecho público las convertiría en parte de la administración pública y como tal no tendrían necesidad de recurrir a algún otro órgano de gobierno para hacer cumplir sus determinaciones.

Como bien se ve, la Constitución federal remite a las Constituciones Políticas de los estados de la república el reconocimiento que pudieran tener, **pero no como entidades de derecho público sino de interés público.**

De acuerdo con la doctrina jurídica, el interés público “es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”, mientras las características de las personas jurídicas colectivas de derecho público son “la existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes, voluntad común, que forman una personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, poseen una denominación o nombre; con domicilio y un ámbito geográfico de actuación; patrimonio propio y régimen jurídico específico”.

Hay que decir que, si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce el carácter de sujetos de derecho público ni a los pueblos indígenas ni a las comunidades que los integran, tampoco prohíbe que las legislaturas de los estados le reconozcan ese carácter. Dado que la Constitución federal contiene garantías mínimas que pueden ampliar otras leyes, las legislaturas de los estados pueden dar ese reconocimiento.

Esta situación ha permitido a los estados de Oaxaca y San Luis Potosí reconocer, en sus respectivas Constituciones Políticas locales, a los pueblos indígenas el carácter de sujetos de derecho público. La primera lo hace en su artículo 16, declarando que “dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales”. Mientras, la segunda prescribe que “el Estado otorga a las comunidades indígenas la calidad de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios”.

El carácter de derecho público convierte a los pueblos indígenas en parte de la administración pública y como tal no tendrían necesidad de recurrir a algún otro órgano de gobierno para hacer cumplir sus determinaciones, son las facultades que se le reconocen las que les dan ese carácter y no la mención expresa que los tienen. En otras palabras, puede la Constitución federal o alguna de las estatales enunciar el carácter de “sujeto de derecho público” de los pueblos o comunidades indígenas, pero si no le reconoce u otorga facultades de esa naturaleza de poco sirve tal declaración. Aunque puede darse el caso contrario, que le otorgue las facultades sin que lo declare, caso este que sería correcto.

Si se revisa con atención la Constitución federal y las constituciones de los estados de la República Mexicana, se verá que, en varios casos, se les reconocen facultades de sujetos de derecho público, como cuando se les reconocen facultades para administrar justicia a través de sus propias autoridades, aplicando sus propios sistemas normativos, sin que ello entre en contradicción con la letra y espíritu de la Constitución.

En tal virtud es de reconocer que la expresión “sujetos de derecho público” se refiere a “entes” o “entidades” de derecho público, es decir, organismos que siendo o no personas morales, forman parte de la organización gubernamental en cualquiera de sus tres niveles y, por tanto, tienen reconocidas por ley determinadas competencias.

La expresión “pueblos indígenas como sujetos de derecho público”, se refiere a que se reconozca a los pueblos indígenas, a través de sus propias autoridades, el carácter de parte de los órganos de gobierno; para lo cual es necesario reconocerles determinadas facultades, mismas que deberían estar en la Constitución federal, aunque no necesariamente, si los pueblos se encuentran asentados en un solo estado, hipótesis que solamente por excepción se puede encontrar.

Si bien, los Acuerdos de San Andrés contienen la obligación de reconocer a las comunidades indígenas como entidades de derecho público, bien vale la pena que esta LX Legislatura pase a la historia como la legislatura que hizo posible que tal reconocimiento se hiciera en la propia Constitución para los pueblos indígenas, que es a quien

la Constitución federal debe reconocer como sujetos de derecho y facultar a las comunidades indígenas para que lo ejerzan.

Por esta razón, el desglose de las facultades conferidas a los pueblos indígenas a través de sus comunidades, en tanto sujetos de derecho público, que no fueron incluidas en la reforma constitucional del 2001, se deben reconocer en la fracción IX del artículo 115 de la Constitución; tal y como se propone nuevamente en esta iniciativa, tomando como base los acuerdos de San Andrés y la iniciativa de la Cocopa, que fue mutilada en este aspecto, dejando con ello inconclusa una importante asignatura que aún queda pendiente de resolver.

El relator especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas de las Naciones Unidas, el doctor Rodolfo Stavenhagen, visitó oficialmente México, del 1 al 18 de junio de 2003, en el informe de dicha misión, presentado ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), hizo recomendaciones en el tema de legislación constitucional, en los términos siguientes:

El relator especial recomienda que el gobierno de México (...) revise la reforma constitucional de 2001 para lograr la paz en Chiapas y satisfacer la demanda de los pueblos indígenas por el reconocimiento y respeto de sus derechos humanos.

64. El relator especial recomienda al Congreso de la Unión reabrir el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena con el objeto de establecer claramente todos los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés.

Esta situación y proceso no se han restringido al espacio nacional. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas, durante tres décadas se discutió el tema del reconocimiento internacional de los derechos integrales de los pueblos indígenas. En esa discusión entre representantes de gobiernos y pueblos y comunidades indígenas que participaron activamente en este proceso y cuyos resultados fueron formalmente aceptados por la propia Asamblea General de la ONU el pasado 13 de septiembre de 2007, cuando se aprobó por la inmensa mayoría de los miembros del máximo organismo multilateral la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Congreso de la Unión dio la bienvenida, el pasado 18 de septiembre de 2007, a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, mediante la aprobación de un punto de acuerdo, en el que se solicita al Poder Ejecutivo y a todas sus instituciones, que implante las acciones necesarias institucionales, a fin de que los compromisos adquiridos en la adopción de esta declaración cobren vigencia y sean parte de la política pública de estado, en beneficio de los pueblos indígenas de México. De la misma manera, solicitó a los partidos políticos, representados en el Congreso de la Unión que, en el marco de la reforma del estado, apoyen las propuestas de reforma constitucional en materia indígena, con el propósito de armonizar la legislación nacional con las bases normativas establecidas en la declaración, así como hacer una amplia difusión de la misma.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas afirma que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos, y reconoce, al mismo tiempo, el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.

Entre los avances más destacables, pero no únicos, que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas contiene, están los siguientes temas:

Se reconoce el disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales. Asimismo se reconoce que los pueblos indígenas que son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas. Y tienen derecho a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos.

En el párrafo preambular de la misma declaración se dice que

Afirmando que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes a ser respetados como tales.

Y en los artículos de la misma declaración se dispone específicamente que

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos. (Artículo 1).

Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena (artículo 2).

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y no serán sometidos a ningún acto de genocidio ni a ningún otro acto de violencia, incluido el traslado forzado de niños del grupo a otro grupo. (Fracción 2 del artículo 7).

En tanto que, para sustentar la propuesta para reconocerle a los pueblos indígenas el derecho de consulta con consentimiento libre, previo e informado, esta Declaración señala que:

Los pueblos indígenas deben ser consultados para obtener su consentimiento libre, previo e informado. Tienen derecho a revitalizar sus historias, idiomas, tradiciones orales, etcétera. Debe garantizarse que se puedan entender y hacerse entender en sus actuaciones políticas, jurídicas y administrativas. Controlar sus propias instituciones docentes. Derecho a la educación en todos niveles y formas, en su cultura e idioma. Derecho a la tierra, territorios y recursos.

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado (artículo 19).

Artículo 13 de la Declaración:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.

Artículo 14 de la Declaración:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.

En el arduo trabajo de construcción de consensos entre los miembros de la comunidad internacional, la delegación del gobierno mexicano y los representantes de pueblos indígenas de nuestro país, jugaron un papel importante que sin duda alguna refleja la buena voluntad política para avanzar tanto en el terreno del derecho internacional, como en nuestro marco jurídico interno.

Este valioso instrumento internacional de la ONU se suma a otros convenios previos relativos a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre los que destaca el Convenio 169 de la OIT, pero sobre todo, ha sentado las

bases y orientaciones, para mejorar y armonizar las normas nacionales con las orientaciones alcanzadas en el derecho internacional.

En materia internacional, México debe ser congruente con los instrumentos y tratados internacionales que han suscrito. En 1990, el Senado de la República ratificó el Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989, de la Organización Internacional del Trabajo, de la Organización de las Naciones Unidas, el cual tiene vigencia desde el 6 de septiembre de 1991. Pero en México no se han realizado las reformas asumidas en dicho convenio.

Resulta conveniente recordar que el artículo 2o. del Convenio número 169 de la OIT establece:

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas: a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones; c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

En el mismo sentido, existen en otros instrumentos jurídicos de carácter internacional que México ha suscrito y ratificado tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; apreciándose que ambos Pactos comparten una redacción común referente al reconocimiento del carácter de los pueblos indígenas en tanto pueblo con derecho de libre determinación, cuyo texto a la letra dice

Parte I

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los estados parte en el presente pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

A nivel regional, la Organización de Estados Americanos (OEA), ha creado el Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en su décima reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos, celebrada del 23 al 27 de abril del 2007, aprobaron el artículo IX, en el que se especifica:

Los estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo los derechos reconocidos en esta declaración.

El enfoque de las propuestas contenidas en esta iniciativa está sustentado en la realidad y circunstancia de los pueblos indígenas, así como en el cabal ejercicio de la soberanía nacional, y es congruente con la letra y el espíritu

de la Declaración de la ONU y otros instrumentos jurídicos de carácter internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, y propone alternativas para los mexicanos indígenas.

Para ser congruentes, los pueblos indígenas han participado de forma decisiva en los grandes movimientos históricos que definieron y ratificaron los principios de la Constitución, han demostrado que su participación actual es fundamental para la construcción de un Estado fuerte y respetuoso de la diversidad cultural; por lo tanto, son dignos acreedores a ser reconocidos como sujetos de derecho público, lo que debe constituirse en la máxima norma.

La presente iniciativa incorpora a la norma constitucional las orientaciones que México ha apoyado y votado favorablemente en el seno de las Naciones Unidas, y hace eco de la pluralidad de ideas expresadas en los muchos foros internacionales y nacionales en los que se han analizado y debatido los derechos indígenas. De todas las demandas y propuestas presentadas en estos foros destaca el reconocimiento como sujetos de derecho público para los pueblos indígenas y el consentimiento libre, previo e informado.

Quienes levantaron su voz en estos foros piden que los pueblos y comunidades indígenas tengan voz para luchar contra la violación de sus derechos fundamentales, por ello las comunidades indígenas requieren espacios de derecho público en el que puedan decidir su desarrollo, reclamar recursos para tal propósito, y desarrollar acciones para elevar sus niveles de vida.

El texto del tercer párrafo del artículo 2o. constitucional se modifica, con la finalidad de que se reconozca a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, a fin de que se les reconozca como parte de la organización del Estado, ya que en la reforma de 2001 solo les dieron el estatus jurídico de “entidades de interés público”. Esto trae como consecuencia el marginal trato de “entidades” que el estado debe proteger. En tal virtud, debe derogarse el segundo párrafo de la fracción VIII de apartado A, porque esta parte contradice el espíritu y letra de esta iniciativa, ya que en su redacción actual, en ella se reconoce a los pueblos indígenas como entidades de interés público, que es limitativo del planteamiento que proponemos en esta iniciativa, donde proponemos que los pueblos indígenas sean reconocidos como sujetos de derecho público. Asimismo, se desglosan las facultades que deben de tener los pueblos y comunidades indígenas en la nueva fracción IX del apartado B, que proponemos en esta iniciativa.

Pero si se aprueba la propuesta de la presente iniciativa, de considerar a los pueblos y comunidades indígenas como “sujetos de derecho público”, éstos se constituirían en la estructura organizativa que forma parte del estado, con derechos a los que corresponde un deber correlativo ante los mismos. De ahí la importancia que tiene la inclusión de los pueblos indígenas en una nación pluricultural de la que actualmente se sienten excluidos.

Es conveniente aclarar que el último párrafo del apartado A del artículo 2o. constitucional contradice el espíritu mismo del sujeto de derecho público que se plantea en esta iniciativa, al señalar a las comunidades y pueblos indígenas como entidades de interés público.

De no llevarse a cabo las modificaciones constitucionales propuestas, se estará contradiciendo el contenido del artículo 2 de la Constitución, que a la letra dice: “La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. La pregunta es, ¿cómo se puede dar esta acepción, si jurídicamente sólo se les reconoce como “entidades de interés público”? y más aún, ¿cómo armonizar la composición pluricultural de un país en donde los pueblos que lo conforman no cuentan con el reconocimiento de “sujetos de derecho público”?

En cuanto a reconocer el derecho de consulta con consentimiento libre previo e informado, se proponen las modificaciones constitucionales en el apartado B del artículo 2o. constitucional, se modifica su primer párrafo y se introduce un segundo párrafo, modificándose el último párrafo del apartado B, y se introduce un tercer párrafo del apartado A del artículo 26 constitucional, ello con el objetivo de que se garantice el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas cuando se pretenda afectar su estilo de vida en cualquiera de sus formas.

Otro objetivo de esta propuesta es salvaguardar, de una manera más integral, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, por lo tanto, estimamos procedente incluir en el proyecto de la presente ley, la figura jurídica de consentimiento libre, previo e informado, ampliamente discutido en los foros internacionales. Por ello señalamos la importancia del consentimiento previo de los pueblos y comunidades indígenas, fundamentado y dado

libremente en los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales en el ámbito del derecho internacional en materia de derechos humanos, en los cuales se reconoce este principio.

El Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) hace referencia al principio del consentimiento fundamentado y dado libremente en el contexto del traslado de pueblos indígenas desde sus tierras, que se aborda en su artículo 16. En los artículos 6, 7 y 15, el convenio trata de asegurar que los Estados hagan todo lo posible para consultar plenamente con los pueblos indígenas las cuestiones relativas al desarrollo, las tierras y los recursos.

En la actualidad, el proyecto de Declaración Americana Sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas de la Organización de los Estados Americanos (OEA) dispone que los pueblos indígenas tienen el derecho a determinar y elaborar prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos, incluso el derecho a pedir que los Estados obtengan su consentimiento libre e informado antes de aprobar proyecto alguno que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, en especial en lo relacionado con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, acuíferos u otros.

Varios comités de las Naciones Unidas han hecho referencia al principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente en sus observaciones finales y recomendaciones generales. En su Recomendación General número XXIII, relativa a los derechos de los pueblos indígenas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial exhorta a los Estados a que “garanticen que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado”.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que los instrumentos jurídicos interamericanos en materia de derechos humanos comprenden la adopción de “medidas especiales para garantizar el reconocimiento del interés particular y colectivo que los pueblos indígenas tienen en la ocupación y el uso de sus tierras y recursos tradicionales y su derecho a no ser privados de este interés excepto con un previo consentimiento plenamente informado, en condiciones de equidad y previa justa compensación”.

El principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente es central en lo que atañe al ejercicio por los pueblos indígenas de su derecho a la libre determinación respecto a las intervenciones que afecten a sus tierras, territorios y recursos naturales. Las normas sustantivas y de procedimiento que constituyen la base del consentimiento previo fundamentado y dado libremente, facultan a los pueblos indígenas a adoptar de modo activo decisiones sobre su desarrollo económico, social y cultural, en particular en relación con las iniciativas de desarrollo propuestas por los Estados u otras entidades externas en sus tierras y territorios ancestrales.

Desde un punto de vista sustantivo, el principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente reconoce los derechos inherentes y primigenios de los pueblos indígenas a sus tierras y recursos y respeta su autoridad legítima a exigir que los terceros entren en relaciones respetuosas y en igualdad con ellos para que:

- a) Los pueblos indígenas no se sientan coartados, presionados ni intimidados en sus decisiones sobre el desarrollo;
- b) Su consentimiento sea solicitado y dado libremente con anterioridad al inicio de las actividades de desarrollo;
- c) Los pueblos indígenas tengan una información completa del alcance y las repercusiones sobre sus terrenos, recursos y bienestar de las actividades de desarrollo propuestas;
- d) Su decisión de dar o denegar el consentimiento respecto a las actividades de desarrollo que los afecten, sea aceptada y respetada.

Señalamos la necesidad de obtener el consentimiento previo fundamentado y dado libremente de las comunidades indígenas afectadas por los proyectos de desarrollo basados en las normas de los instrumentos legislativos sobre derechos humanos que garantizan a todos los pueblos el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones y a dar su consentimiento en ellos, así como el derecho a determinar libremente su propio desarrollo. El principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente no debe considerarse como una concesión de

los gobiernos que otorgue un trato especial a comunidades vulnerables; más bien, se aplica a todos los casos en que haya terceros que propongan proyectos de desarrollo específicos que tengan repercusiones sobre las comunidades indígenas.

El principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente abarca los conceptos básicos de “dado libremente”, “previo”, “fundamentado” y “consentimiento”, que deben ser interpretados a fin de poder hacerlo efectivo:

Dado libremente. Constituye uno de los principios generales del derecho que el consentimiento no es válido si se obtiene mediante coerción o manipulación. Aunque no hay medida legislativa alguna que garantice que el consentimiento sea dado libremente, sí que es necesario establecer mecanismos para verificar que esto se haya producido.

Previo. Para tener validez, el consentimiento fundamentado debe obtenerse suficientemente antes de que el Estado o terceros autoricen el inicio de cualquier actividad que afecte a las comunidades y pueblos indígenas y a sus tierras, territorios y recursos.

Fundamentado. Un procedimiento basado en el principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente debe incluir la consulta a los pueblos indígenas y la participación de éstos, lo que incluye la divulgación plena y exacta, desde el punto de vista jurídico, de información sobre la actividad propuesta, en una forma que sea a la vez accesible y comprensible para los pueblos o comunidades indígenas afectados.

Consentimiento. Entraña la consulta sobre todos los aspectos de la evaluación, planificación, ejecución, supervisión y conclusión de un proyecto y una participación válida en esos aspectos. De hecho, la consulta y la participación válida son componentes fundamentales del proceso de consentimiento. También puede haber negociaciones para llegar a un acuerdo sobre la propuesta en su conjunto, sobre determinados componentes de ella o sobre las condiciones que pueden estar vinculadas a la aplicación efectiva del principio del consentimiento previo fundamentado y dado libremente. En todo momento, los pueblos indígenas tienen derecho a participar mediante sus propios representantes libremente elegidos y a indicar las personas, comunidades u otras entidades que puedan requerir la adopción de medidas especiales con respecto a las consultas y la participación.

Sometemos al Constituyente Permanente las adecuaciones constitucionales necesarias para una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Esta nueva relación parte de la convicción de que existe una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas, que sólo podrá arraigar y culminar con la participación de los propios indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda reforma del Estado. Consideramos que esta soberanía parte del principio jurídico fundamental de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y los órganos jurisdiccionales, respetando el principio de que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

La iniciativa propone el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público y el derecho de consulta con consentimiento libre, previo e informado y con ello el derecho para que las comunidades decidan por ellas mismas su organización social, con plena libertad en lo que respecta a sus asuntos internos, sin más limitación que el respeto a las otras formas igualmente libres y legítimas de organización interna en un estado de derecho.

Confiamos, asimismo, en que esta soberanía, que representa a todos los mexicanos, resolverá que es oportuno y corresponde con el interés superior de la nación analizar y, en su caso, aprobar las reformas para consagrar los derechos indígenas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otorgarles vigencia de inmediato.

En este orden de ideas, estimamos procedente modificar la redacción del primer párrafo del apartado B del artículo 2o. fracción I, así como adicionar un nuevo párrafo a la fracción IX, y cuarto párrafo en el apartado A del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con la presente iniciativa de reformas a los artículos 2o., 26 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proponemos “el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público”, y su derecho de consulta garantizando el “consentimiento libre, previo e informado”.

Fundamento Legal

Con base en los argumentos anteriormente expuestos y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se somete a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de:

Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado indígena nahua Carlos de Jesús Alejandro del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

Artículo Único. Se reforma el artículo 2o. introduciendo un cuarto párrafo y se recorre el párrafo cuarto para ser el quinto y sexto párrafos modificados respectivamente; se modifica el primer párrafo del apartado A y se deroga el último párrafo de este mismo apartado A se modifica el primer párrafo del apartado B y se introduce un segundo párrafo y se recorre el siguiente párrafo para quedar en ese mismo orden y se modifica la fracción I del mismo el apartado B; y se adiciona un tercer párrafo en el apartado A del artículo 26 y se recorren los demás en el mismo orden; y se adiciona la fracción IX con dos párrafos, del artículo 115, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

...

Esta Constitución reconoce que los pueblos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos, y son sujetos de derecho público. El Estado reconoce plenamente la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas y respeta sus propias formas de organización.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con **sus sistemas normativos**.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Las leyes federales, las constituciones y las leyes de los estados establecerán los procedimientos para el ejercicio de los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas.

A. Esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas y garantiza su derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para

I. a VIII. ...

... Se deroga el último párrafo de este apartado A.

B. La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los pueblos indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas, y su derecho al desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

El Estado, en sus distintos niveles y ámbitos, deberá consultar y consensuar con los pueblos indígenas todos aquellos asuntos que les atañen, mediante sus procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, garantizando su derecho de consulta con consentimiento libre, previo e informado.

...

I. Impulsar el desarrollo de los pueblos indígenas con el propósito de fortalecer sus economías y mejorar sus condiciones de vida, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación y **consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas.**

II. a IX. ...

Artículo 26

A...

...

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que, en los planes y programas de desarrollo, se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales a través de la consulta y consenso, garantizando su derecho al consentimiento, libre, previo e informado. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

Artículo 115. ...

I. a VIII. ...

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones como pueblos. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen.

Transitorios

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

Artículo Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación reglamentaria para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2012.

Diputado Carlos de Jesús Alejandro (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Ricardo Monreal Ávila, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión suscribe, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

A menudo los estudiosos de la historia política del país han interpretado el presidencialismo como resultado de la decisión perversa de los gobernantes, sin embargo, su instauración y permanencia han sido consecuencia de la necesidad histórica.¹

El primer régimen presidencialista mexicano lo inicia el presidente Juárez y lo consolida y perfecciona el general Díaz. Porfirio Díaz fue un protagonista de la construcción del gobierno fuerte² y, en cierta forma, un místico del poder personal, cuya seguridad en su papel como el hombre cumbre de la evolución histórica se sustentaba en la filosofía positivista imperante.³ Gracias al establecimiento del Presidencialismo y del sistema político que surge con él, primero, se detiene el proceso de desintegración que experimentó México a partir de su independencia y, segundo, el país aprovecha las posibilidades escasas que ofrece el mundo para desarrollarse. A costa de hacer a un lado los preceptos democráticos.

El gobierno de don Francisco I. Madero llevó a los mexicanos a tropezar otra vez con la piedra incómoda de la inestabilidad social en todos los sentidos. Madero llega al poder e intenta construir un sistema político basado en la democracia y en la tolerancia hacia todas las fuerzas protagonistas, incluidas las del antiguo régimen. El resultado del intento no se hizo esperar y su gobierno duró mucho menos de lo previsto ante el reposicionamiento de los militares todavía leales al Porfiriato. La caída del gobierno maderista dejó varias lecciones a los revolucionarios sobrevivientes y una de ellas fue que para mantenerse en el poder se requería, otra vez, de un gobierno fuerte.⁴ Por ello, como bien señala Emilio Rabasa en su libro *La Constitución y la Dictadura*, para evitar que las normas se convirtieran en un obstáculo, “se adaptaron las leyes a las necesidades del nuevo poder revolucionario”. De este modo en el constituyente de 1917 se dotó de amplias facultades constitucionales para poder gobernar al presidente, mismas que se resumen en el artículo que nos ocupa en esta iniciativa de ley, es decir, en el artículo 80 de nuestra Constitución Política, que a la letra dice: “Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Aparejadas con las atribuciones legales, acompañaron a éstas una serie de facultades que no estaban en la letra de la Constitución, pero dada la naturaleza histórica en las que se había formado el régimen presidencialista y el sistema político que le acompañaría, podemos denominar como “extralegales” y, por supuesto, sin olvidar las que Jorge Carpizo denominó como las llamadas facultades metaconstitucionales.

De acuerdo con la Carta Magna, que fundamenta en gran parte al Estado mexicano y a su sistema político, el presidente de la República, de conformidad con el artículo 89, tiene las atribuciones siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. Designar, con ratificación del Senado, al procurador general de la República;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Se deroga.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado;

XIX. Se deroga.

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Aunadas a sus facultades constitucionales, el presidente ejerció otros poderes e incurrió en prácticas que la Constitución no contemplaba, éstas son las llamadas facultades extralegales y las denominadas metaconstitucionales a las que nos referimos líneas arriba. Veamos cuáles eran las extralegales:

1) Decidía la periodicidad y la frecuencia con la que los asuntos del país debían ser analizados por los titulares de las diferentes secretarías de estado, donde él presidía las reuniones; 2) Nombraba a los candidatos a

gobernadores, senadores, diputados, presidentes municipales, y jefe del departamento del Distrito Federal; 3) Era el máximo líder y dirigente del partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI); 4) Nombraba y removía al presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido oficial; 5) Designaba a los dirigentes de los sectores del PRI, de la Confederación Nacional Campesina (CNC), de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y después de 1992 a la de la Confederación de Trabajadores de México (CTM); 6) Manejaba las finanzas del país; 7) Decretaba aumentos de salarios a los burócratas y empleados del país; 8) Tomaba acuerdos, sin intermediaciones, lo que se traducía en la aceptación de la política gubernamental; 9) Era el árbitro de los conflictos que se producían entre los diferentes grupos políticos que detentaban el poder; 10) Conciliaba los diferentes intereses de los distintos grupos sociales; 11) Designaba a su sucesor.⁵

A su vez, dentro de las facultades metaconstitucionales destacaríamos que dado la enorme aplanadora electoral que era el partido oficial, permitía tener a éste en el Congreso una mayoría calificada, otorgándole al titular del Ejecutivo la capacidad de modificar la Constitución y cualquier ley que quisiera con el simple apoyo del partido que él comandaba.

Hacemos hincapié en las facultades constitucionales, extralegales y metaconstitucionales para tratar de facilitar la comprensión de dos cuestiones fundamentales:

Primera. Si contemplamos las facultades constitucionales y extralegales referidas al poder presidencial, nos percatamos que la Presidencia, como institución, es fuerte, independientemente de quién detente el Poder Ejecutivo. Las habilidades para ejercer el poder del presidente en turno, que pueden ser muchas o pocas, no significa que éste sea débil, en todo caso se puede decir que es torpe o que desconoce el arte de gobernar.

Segunda. Lo verdaderamente trascendente, y que hay que entender, es que la Presidencia alcanza su fortaleza y centralidad máxima para conducir al Estado mexicano no sólo por el enorme aparato institucional y extrainstitucional que dotaba de grandes facultades al titular del Ejecutivo, sino también en el momento que logra subordinar al partido hegemónico; tiene una base estratégica de apoyo de masas a través de la relación corporativa con sectores sociales representados en las grandes centrales como la CTM, CNC, la CNOP, entre otras; aunado a un control de las fuerzas territoriales y de la circulación de las élites; así como a una política económica y a la coyuntura internacional que posibilitó el desarrollo.

En este orden de ideas el cenit de la autoridad presidencial adquirió una supremacía nacional que abarcaba los ámbitos educativo, sanitario, agrario, laboral, ambiental, energético, hidráulico, habitacional, alimentario, asistencial, forestal, minero, comercial, financiero, electoral, administrativo y político. El conjunto de todas ellas lo convirtieron en la figura central del estado y en pieza axial del sistema político mexicano.

Sucesivamente condujo al país hacia un importante desarrollo económico que, hasta finales de los años setentas, posibilitó asegurar de crecientes niveles de bienestar de vida a una población que crecía a ritmos acelerados. Pasando de unos 20 millones en 1940 a cerca de 50 millones en 1970. Aún más impresionante fue el crecimiento del producto interno bruto (PIB) que alcanzó 534 por ciento en el mismo periodo. Estos cambios indican claramente que la sociedad mexicana se modificó radicalmente al hacerse más numerosa y rica.⁶

Pero, como ocurrió en el Porfiriato –donde también se tuvo un importante crecimiento económico y estabilidad política– todo ello se logró a costa de sacrificar los preceptos democráticos.

En consecuencia, el segundo régimen presidencialista establecido en México y desarrollado por la élite política revolucionaria, formada a partir del Ejército que derrocó al presidente Venustiano Carranza en 1920 y tomó el poder, hizo posible que se realizaran profundas reformas sociales; que se alcanzaran importantes reivindicaciones nacionales, logros económicos y estabilidad política, con lo cual la Revolución que se inició en 1910 no se quedó en un fenómeno de mera destrucción.

Ahora bien, el régimen político presidencial, con el respectivo sistema político que giraba en torno al presidente la República, como hemos dicho líneas arriba, ha cambiado para empezar a dar síntomas de que se ha estado democratizando. Es decir, el régimen y el sistema político mexicano que nació con la ascensión de un bloque de fuerzas nacidas en la Revolución Mexicana, este bloque de fuerzas armado por la voluntad o por la fuerza, modificó el poder de los caudillos por el de una instancia moderna de autoridad: la figura presidencial. En ese sentido, la

fortaleza o debilidad del conjunto depende de la salud política de la institución que nos ocupa. Lo que vale mencionar es que el poder actual se originó en la fuerza de los caudillos y su debilitamiento se relaciona con la evolución de la sociedad mexicana hacia formas menos personalizadas.

Por esa razón, las sucesivas reformas políticas electorales iniciadas en el último tercio del siglo XX, las crisis económicas; con sus respectivas secuelas para la sociedad y el cambio de modelo económico, así como el pluralismo y maduración de la sociedad civil en su conjunto y los cambios a nivel internacional, todo ello ayudó a modificar las cosas. “El escenario ha cambiado en detrimento del viejo régimen autoritario en su conjunto. La fuerza presidencial que antes sometía al Poder Legislativo y Judicial, a los partidos políticos, a los corporativos de trabajadores o de campesinos o de empresarios, actualmente ya no tiene la misma eficacia”.⁷

Un académico sintetiza el asunto de la siguiente manera: “La transición política mexicana ha sido un proceso gradual cuyas consecuencias han sido el establecimiento de los gobiernos divididos, el pluripartidismo y la alternancia en *casi* todos los órdenes. A lo largo de las últimas dos décadas el aumento de la pluralidad política fue manifestándose en el seno de casi todas las instituciones políticas, desde los municipios hasta el Congreso, alterando los anteriores equilibrios presidenciales. El ámbito electoral se convirtió en el espacio privilegiado para la disputa pacífica por el poder y como instancia para la desarticulación de las estructuras autoritarias del viejo régimen. La creación de todo un conjunto de mecanismos y reglas para organizar las elecciones y proteger los derechos políticos *han estado* erradicando la desconfianza proverbial de la ciudadanía hacia el voto”.⁸

Sin embargo, subsisten amplias zonas de autoritarismo que encuentran apoyo en la estructura constitucional del poder. Y si atendemos, como ya se ha dicho en líneas arriba, la estructura constitucional del poder en México está concebida en torno a la figura dominante del presidente de la República. Es aquí donde podemos situar algunas inconsistencias que deben, a nuestro entender, ser corregidas.

De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.⁹ Más adelante, como ya vimos, el adjetivo “supremo” se reserva para el Ejecutivo. El artículo 80 textualmente dice: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁰

Este artículo tiene dos implicaciones relevantes: establece una diferencia entre el “supremo” Poder Ejecutivo y los otros dos poderes, y concentra ese poder, “supremo”, en una sola persona. Veamos ambas implicaciones. En una Constitución las palabras no están puestas al azar y deben leerse tal como se quiere que se entiendan. “Supremo” significa, literalmente, que no tiene superior. Al omitirse esa calificación por cuanto a los otros dos poderes se deja ver que no son iguales. ¿Se trató de un error inocente? No lo creo así, lo demuestra la evolución de las instituciones y de los conceptos.¹¹

Desde 1814 la Constitución de Apatzingán aludía a las “supremas autoridades”, compuestas por el Supremo Gobierno, el Supremo Congreso y el Supremo Tribunal. No había distinción jerárquica entre los tres órganos del poder. La diferenciación apareció cuando la siguiente Constitución, de 1824, introdujo el sistema presidencial entre nosotros. En el artículo 74 de esa Constitución se estableció la misma forma del actual artículo 80 (supremacía del poder unipersonal), mientras que los otros dos poderes perdieron el adjetivo. Al cabo de las décadas, la más democrática de nuestras constituciones, la de 1857, corrigió la asimetría y restituyó el calificativo “supremo” al Legislativo, conservándolo también para el Ejecutivo y, para evitar una tautología, lo tuvo por implícito al calificar como “Supremo a la Corte”.¹²

Pero como sabemos, la Constitución fue prontamente desconocida por el presidente Ignacio Comonfort, quien consideró excesivas las facultades atribuidas al Congreso. Más tarde, el presidente Benito Juárez intentó modificar la Constitución al margen del procedimiento que ella misma establecía. No lo consiguió, pero dejó un proyecto que hizo suyo el presidente Sebastián Lerdo de Tejada. Cuando al fin la Constitución fue adicionada, en 1874, para restablecer el Senado y con ello dividir y debilitar al órgano de representación nacional, también se tuvo cuidado de suprimir el adjetivo “Supremo” referido al Congreso. Lerdo era un hombre ilustrado y sabía que las palabras están hechas para significar lo que dicen: no fue, por ende, un cambio inocente sino perfectamente deliberado. De entonces para acá el presidente es, constitucionalmente, el depositario personal y único de un poder calificado como supremo. Mientras que los poderes Legislativo y Judicial tienen naturaleza colegiada, el Ejecutivo la tiene unitaria. En México el gobierno es, constitucionalmente, unipersonal, con los problemas que esto ha implicado en el pasado y los riesgos que puede implicar en el futuro. Los presidentes, según el talante autocrático o democrático que los

caracterice, pueden matizar o acentuar el alcance de sus facultades, porque en términos de derecho son los depositarios exclusivos de un poder supremo.¹³

En tanto no se modifique la concepción unipersonal del poder presidencial, el discurso democrático sólo será retórica. Es cierto que podemos avanzar mucho si se fortalece al Congreso, incluso al momento de estar escribiendo estas notas el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha presentado a esta Cámara de Senadores una iniciativa que en lo fundamental está propugnando por darle más fortaleza al Congreso, pero aún así, a mi entender si no modificamos el artículo 80 de la Constitución corremos el riesgo de tener dos tipos de instituciones coexistiendo en un mismo tiempo y espacio: una de origen y funcionalmente democrático (El Legislativo), y otra de origen democrático pero de funcionamiento autocrático (El Ejecutivo).

Esta contradicción hace que la democracia se quede en la dimensión electoral, y mientras esto no se corrija no podremos transformarla en una expresión institucional completa. Recordemos las palabras del historiador inglés Dalberg, el cual señalaba: “El poder tiende a corromper, y el poder absoluto corrompe absolutamente”.

Derivado de lo anterior, someto a consideración de esta honorable Comisión Permanente la presente iniciativa con

Proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Transitorio

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

Notas

1. Sevilla, Carlos. *El presidencialismo mexicano. Las atribuciones metaconstitucionales del presidente. En El nuevo Sistema Político Mexicano: los Poderes de la Unión.* Coordinador Reveles Vázquez Francisco, Editorial Gernika & UNAM; facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México D F, 2006, páginas 27-28.
2. De la Garza Luis Alberto y otros, *Evolución del Estado mexicano*, México, Editorial El Caballito, 1986, pp. 168-169.
3. Zavala, Silvio. *Apuntes de historia nacional*, México, Sep- Setentas, 1975, pp. 138.139.
4. Rodríguez Díaz, Edwin. *El poder Ejecutivo mexicano, ¿factor de fuerza del sistema político en el país?. En El nuevo Sistema Político mexicano: los Poderes de la Unión.* Coordinador Reveles Vázquez Francisco, Editorial Gernika & UNAM; facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México D. F., 2006, pp. 51.
5. Trejo Romo, Pablo. *El presidencialismo mexicano, antes y después de la alternancia política del año 2000. En El nuevo Sistema Político mexicano: los Poderes de la Unión.* Coordinador Reveles Vázquez Francisco, Editorial Gernika & UNAM; facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México D.F., 2006, pp. 94-95.
6. Sevilla, Carlos. Op. Cit. Pp. 39.
7. Rodríguez Díaz, Edwin. Op. Cit., pp. 69.

8. Morales Ramírez, Rafael. Los gobiernos locales en *México: nuevo contrapeso federalista al gobierno nacional*, en *Por una reforma federalista del Estado mexicano*, trabajos ganadores del concurso nacional de ensayo, coordinado por la Dirección General de Desarrollo Político del Estado de México y por el Instituto de Estudios Legislativos de la LV legislatura del Estado de México”, Toluca estado de México, 2004, pp. 69. Las cursivas son mías, agregamos el “casi”, porque aún existen estados de la república donde no se ha presentado y permitido la alternancia partidista, claro ejemplo de ello es el cacicazgo que impera en el estado de México, motivo por el cual nunca ha existido la alternancia partidista en ese estado. También agregamos el “han estado” porque a raíz de la experiencia en la elección presidencial de 2006, la credibilidad del Instituto Federal Electoral se vio mermada ante los ciudadanos, así lo demuestran numerosas encuestas.

9. Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

10. Artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11. Valadés, Diego. *Constitución y reforma del estado*. En México: Transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional, coordinado por González Pedrero Enrique, Editorial Fondo de Cultura Económica & INAP, México D. F., 2003, pp. 130-131.

12. *Ibíd.*, pp. 131.

13. *Ibíd.*, pp. 132.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de septiembre de 2012.

Diputado Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)