

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SILVANO AUREOLES CONEJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

La iniciativa plantea una reforma constitucional para facultar a los titulares de los Ejecutivos locales a integrar gobiernos de coalición que puedan tener un respaldo mayoritario y plural en los respectivos congresos.

Argumentos

La formación de los gobiernos de coalición ya es un derecho y una facultad constitucional del titular del Ejecutivo por efecto de la reforma constitucional en materia de régimen político aprobada el 10 de febrero de 2014. En congruencia con este cambio constitucional para instrumentar la modalidad de gobierno de coalición a orden federal, también las entidades federativas deben contar con este importante mecanismo que hace posible la integración de un gobierno estable en un marco de pluralidad y alta competencia política.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha trabajado desde el ámbito legislativo para que se dé un cambio al sistema político mexicano. Por ello, esta propuesta dota de elementos parlamentarios muy claros al sistema presidencial que nos rige.

La transición democrática de los últimos años no realizó la reforma que el Estado mexicano requería, en la cual se adecuara la realidad política, social y económica de un país cada vez más complejo, diverso y plural con un entramado institucional que estuviera a la altura de estos retos.

Por esa razón, dirigentes y militantes del PRD han refrendado una y otra vez esta aspiración en nuestros congresos y consejos nacionales, la cual ha quedado plasmada en nuestros documentos básicos y en iniciativas presentadas por nuestros legisladores en las dos Cámaras del Congreso de la Unión, desde la LVI hasta la LXII legislatura, con proyectos de reforma constitucional para ir a fórmulas parlamentarias en sistemas políticos parlamentarios o bien presidenciales con elementos parlamentarios.

El PRD busca apoyar desde este ámbito legislativo la competitividad política y pluralidad, a través de la construcción de gobiernos de coalición. Sin embargo, es necesario ahora, homologar esta facultad constitucional a todos los titulares del poder ejecutivo en las entidades federativas, ya que a nivel local se vive el mismo fenómeno de fragmentación política de los partidos en un contexto de mayor competitividad electoral de éstos, en donde la conformación de una mayoría de una sola fuerza política para formar gobierno es cada vez más difícil, replicando entonces la difícil situación de tener gobiernos de minoría a nivel local, que nacen con una debilidad inherente a su condición.

Desde el PRD seguiremos insistiendo en avanzar hacia la parlamentarización del sistema político. El propósito con esta iniciativa no es reducir las atribuciones del Poder Ejecutivo estatal, sino tratar de diseñar un esquema donde el Ejecutivo local tenga una gobernabilidad democrática más fluida, que tenga un respaldo legislativo más amplio, y que el Poder Legislativo sea a su vez un contrapeso y un

órgano de control más fuerte que obligue al mismo Ejecutivo a observar estrictamente sus facultades y a una rendición de cuentas más seria.

Obviamente, el titular del Ejecutivo estatal al optar por un gobierno de coalición, plural, para contar con un respaldo legislativo mayoritario, y el nombramiento de sus integrantes tendría que ser ratificado por mayoría de sus cámaras legislativas.

Fundamento

Con fundamento 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, los suscritos, integrantes del Grupo Parlamentario del PRD, someten a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforman los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforman** los artículos 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. (...)

I. (...)

a) (...)

b) (...)

(...)

Las Constituciones estatales deberán establecer el derecho de los gobernadores de los estados de optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en los congresos locales.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivo, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes del congreso. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

II. (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Las Constituciones estatales establecerán la facultad de los congresos locales de ratificar los nombramientos que los gobernadores hagan de los funcionarios que integrarán el gobierno de coalición.

Artículo 122. (...)

I. a IV. (...)

V. (...)

a) a p) (...)

q) Ratificar los nombramientos que el jefe de gobierno haga de los funcionarios que integren el gobierno de coalición.

r) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

II. El jefe del gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

a) a c) (...)

d) En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

e) El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

f) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno;

g) Las demás que le confieran esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Transitorios

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

Segundo. Los congresos de los estados y la Asamblea del Distrito Federal contarán con un plazo de 60 días, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para adecuar sus Constituciones, en el caso de los estados, y del Estatuto de Gobierno, en el del Distrito Federal, con las disposiciones establecidas en esta reforma constitucional.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de septiembre de 2014.

Diputados: Silvano Aureoles Conejo, Fernando Belaunzarán Méndez, Miguel Alonso Raya, Trinidad Morales Vargas, José Antonio León Mendivil, Francisco Rodríguez Montero, Verónica Beatriz Juárez Piña, Rodrigo González Barrios, Jorge Federico de la Vega Membrillo, Israel Moreno Rivera, Carol Antonio Altamirano, Alliet Mariana Bautista Bravo, José Valentín Maldonado Salgado, Saraí Larisa León Montero, Arturo Cruz Ramírez, Catalino Duarte Ortuño, Verónica García Reyes, Domitilo Posadas Hernández, Amalia Dolores García Medina, Crystal Tovar Aragón, Carlos Augusto Morales López, Margarita Elena Tapia Fonllem, Teresa Mujica Murga, Jessica Salazar Trejo, Armando Contreras Ceballos (rúbricas).

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 89, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO VÍCTOR MANUEL MANRÍQUEZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, Víctor Manuel Manríquez González, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura, con fundamento en lo establecido en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 89, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

I. La política exterior: hacia un nuevo paradigma

A finales del siglo XX y principios del siglo XXI se han intensificado las relaciones humanas en todos los ámbitos como producto del fenómeno conocido como “globalización”. Este proceso ha generado consecuencias tanto positivas como negativas en la vida de las personas, sin duda, esto modifica las relaciones económicas, políticas y sociales. Entre los cambios más importantes, podemos resaltar la modificación del sistema internacional en cuanto a su estructura, instituciones y funcionamiento. Como ejemplo de esto, se puede destacar la aparición de nuevos actores en las vinculaciones exteriores como es el caso de los gobiernos no-centrales, instituciones no gubernamentales, empresas, etcétera.

Los cambios del sistema internacional son producto de vínculos nuevos o que siempre han existido pero que han alcanzado una intensidad inédita. Al mismo tiempo, se establecieron y se ampliaron las relaciones entre lugares y organizaciones distantes, que antes no se presentaban. La vinculación de nuevos actores en el ámbito internacional surgió de la necesidad de resolver problemas comunes, por ejemplo: las regiones fronterizas comparten problemas de seguridad, migración, comercio y otras actividades cotidianas, que si bien son relevantes para los gobiernos nacionales, por su inmediatez y facilidad son comprendidas y abordadas de mejor manera por los gobiernos locales, tanto estatales como municipales.

Estos problemas comunes entre las regiones y las localidades, han trastocado el paradigma tradicional de las relaciones internacionales donde sólo se reconoce jurídicamente a los vínculos exteriores como una actividad propia y exclusiva de los estados nacionales. Por ello, dentro del esquema tradicional la conducción de la política exterior es una facultad del representante o jefe del estado (de acuerdo el caso), cuya función principal es salvaguardar en primera instancia la soberanía, independencia, interés nacional e integridad territorial.¹

A estas funciones del modelo tradicional de la política exterior, hay que sumarle otros aspectos que en particular afectan a las localidades y que finalmente en conjunto inciden en el interés nacional. Tal es el caso de la seguridad, la economía, el medio ambiente, los derechos humanos y la migración. Al mismo tiempo, en las últimas décadas se ha presentado un proceso de democratización, descentralización y reforma estructural a nivel internacional.²

El investigador Jorge Schiavón, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), señala:

“El retorno a la democracia en el mundo en desarrollo y el aumento en la descentralización de las facultades han abierto espacios de participación a las entidades federativas que anteriormente estaban monopolizados por los gobiernos centrales, los cuales, en ocasiones, eran poco representativos de los intereses locales. La democratización abre los espacios políticos para una representación más amplia y diversa de intereses a nivel de las localidades, mientras que la descentralización administrativa dota a esos actores de facultades y recursos para conducir políticas públicas más cercanas a las preferencias locales.”³

En el caso concreto de los gobiernos estatales y municipales, Rafael Velázquez Flores explica que: “[...] una decisión de política interna tiene efectos directos o indirectos sobre el entorno externo. De igual manera, la dinámica de la política internacional incide en las decisiones de política interna de muchos países. Esto no quiere decir, por supuesto, que las fronteras entre los estados estén desapareciendo. Se trata de un proceso natural que la integración [...] muestra de *facto*”.⁴

La teoría de la “interdependencia compleja” elaborada por Robert Keohane y Joseph Nye, explica y demuestra que en los estados, se han desarrollado múltiples canales de comunicación entre actores sub-nacionales gubernamentales y no gubernamentales sin la supervisión obligada del gobierno central. Este punto de vista teórico pone en entredicho la visión tradicional que sólo reconoce al estado unitario como el actor básico para formular y ejecutar la política exterior.⁵

En este sentido estamos ante la presencia de actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales (estados federados, provincias, cantones, *länders*, etcétera.) y otros actores internacionales, tales como los estados-nación, gobiernos locales, empresas privadas, organizaciones internacionales, que complementan y apoyan la construcción y operación de la política exterior. Las actividades presentadas no sustituyen la función tradicional del gobierno central, son actividades relativas a los ámbitos gubernamentales señalados pero que implican un vínculo con el exterior. Para sintetizar la argumentación, hay que señalar, que las actividades evidenciadas no necesariamente se contraponen unas con otras y tampoco generan de inicio una superposición de facultades, ni directamente inducen a la confrontación de niveles de gobierno.

Las actividades exteriores de los gobiernos locales de acuerdo con los estudiosos del tema han tenido generalmente cinco objetivos⁶ :

1. Encontrar mercados para sus productos de exportación.
2. Atraer recursos, inversión externa directa y cooperación para actividades productivas en su territorio.
3. Mejorar las situaciones que enfrentan a través de la experiencia internacional.
4. Fortalecer los vínculos con sus poblaciones migrantes en el exterior para promover su protección e incentivar el envío de remesas y la inversión productiva de una porción de éstas.
5. Generar consensos sobre posiciones conjuntas en aquellos temas de preocupación común en sus ámbitos de acción.

El escenario anterior ha generado que los estados se encuentren en un proceso de reconocimiento jurídico de tales actividades. Estamos en un proceso de transformación de la concepción (paradigma), de la Convención de Viena del 27 de enero de 1980, referente al Derecho de los Tratados donde se estableció que los tratados se realizan entre estados y los signan sus representantes. “Se trata de la

definición jurídica internacional que consagra el paradigma del estado nacional como el único sujeto de derecho internacional y el correspondiente modelo de actor unitario en la sociedad internacional, originado en la doctrina inglesa de las relaciones internacionales”.⁷

En este sentido consideramos que el derecho internacional no puede seguir siendo sólo el derecho entre estados dada la emergencia de entidades subnacionales en el escenario internacional. Por ello, las vinculaciones internacionales se han convertido en una demanda social, la cual reclama el derecho que tienen los ciudadanos, las entidades estatales y municipales, así como de otros actores, en el diseño construcción e implementación de la política pública en esta materia.⁸

II. La acción exterior de los gobiernos locales en México

En el caso de México, la participación de los gobiernos estatales y municipales en asuntos internacionales se ha incrementado. Las razones son convergentes con las causas que se han presentado a nivel mundial. En primer lugar hay que señalar que las actividades de los gobiernos locales, eran poco comunes, limitadas y bastantes discretas en muchos casos, sobre todo en el ámbito internacional. Esto se debió a que, bajo un régimen presidencialista fuerte como lo fue el sistema de partido hegemónico hasta 1997, los gobiernos locales tenían poco margen de maniobra, sobre todo para participar en temas internacionales.⁹

Factores internos

El Ejecutivo federal hasta hoy tiene de *iure* el monopolio del diseño, construcción e implementación de la política exterior, sin embargo derivado del proceso de democratización, descentralización y reforma estructural en México en la década de 1990, los gobernadores y los presidentes municipales, empezaron a tener incentivos para participar más activamente en asuntos internacionales.¹⁰

Los gobiernos locales, en el ámbito municipal y estatal, buscan insertarse cada vez más intensamente en la nueva dinámica internacional para impulsar el desarrollo de sus comunidades y esto necesariamente ha incluido en el entorno exterior.

En el ámbito nacional, el crecimiento de la participación internacional de las entidades federales mexicanas ha sido facilitado por la existencia de un sistema político más democrático, una mayor separación de poderes, el fortalecimiento del federalismo y las políticas de descentralización del gobierno federal que han permitido a los gobiernos estatales tener mayores espacios de acción en cuestiones internacionales.

El aumento de la competitividad en el sistema de partidos, así como, las alternancias en los distintos niveles de gobierno ha fortalecido el federalismo y ha democratizado al sistema político. Esta alternancia en el poder local ha ampliado y con ello se explica el margen de acción de las entidades federativas y los municipios con el exterior. Anteriormente era más difícil realizar actividades por la disciplina que mantenían los gobernadores de los estados frente al control gubernamental del centro. Hoy, esa realidad ha cambiado.

Otro aspecto importante que explican las actividades internacionales es el aumento de la migración de algunos estados y la permanencia de co-nacionales en el extranjero, especialmente en Estados Unidos. Tal fenómeno ha estimulado a los gobiernos locales a mantener contacto constante con esas comunidades y en algunos casos se han abierto oficinas encargadas de promover su organización, defensa y atención.

Las remesas que los mexicanos envían representan una fuente de financiamiento muy importante para impulsar el desarrollo de sus localidades. Por ello, los gobiernos locales están poniendo especial atención en el fenómeno, buscando formas de facilitar el flujo de recursos e incentivando su uso en actividades productivas y no sólo de consumo.

Factores externos

Dentro de estos factores encontramos la competencia por mayores recursos entre los países y los actores locales. Es por ello que los estados y los municipios buscan una mayor inserción externa para competir por esos recursos que se materializan en las inversiones externas, la transferencia tecnológica, y las divisas que se generan por el turismo internacional y el comercio.

La firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá que entró en vigor en 1994 (y otros acuerdos de naturaleza similar con diversos países) han facilitado una mayor presencia de los estados y los municipios mexicanos en el ámbito internacional. Con la liberalización económica los gobiernos locales buscaron, con mayor intensidad, colocar los productos locales en los mercados internacionales. Tanto los factores de orden interno y los de carácter externo fueron fundamentales para una mayor participación de los gobiernos locales mexicanos en los asuntos internacionales.

Formas de participación de los gobiernos locales en México en el escenario internacional

Los gobiernos estatales y municipales de México han implementado una amplia variedad de formas de participación en asuntos internacionales:

Oficinas de asuntos exteriores

- Son estructuras administrativas se han encargado de las actividades de tipo internacional que tiene el gobierno local. Las oficinas han tenido diversos espacios en la estructura organizacional ya sea que hayan dependido en algunos casos directamente del gobernador, otras de la secretaría particular u otra dependencia específica del gobierno local.

Oficinas de representación en el exterior

- Algunos estados han llegado a instrumentar oficinas de representación en el exterior. Esta medida entre otras cosas ha buscado la promoción del turismo, la búsqueda de mercados para los productos locales, atracción de inversiones y promoción de la cultura local.

Visitas de los Ejecutivos estatales y municipales

- Son las visitas que han realizado los mismos gobernadores y presidentes municipales a otros países. Estas giras han tenido el propósito de fortalecer los vínculos, con los funcionarios equivalentes, así como, respaldar las actividades desarrolladas o por sus estructuras administrativas.

Recepción de visitantes extranjeros

- Los gobiernos estatales reciben un número importante de visitantes extranjeros de fama internacional, principalmente representantes de organismos internacionales y de otros gobiernos, empresarios, artistas, premios Nobel, entre otros. Los gobernadores y funcionarios estatales también reciben a los embajadores acreditados en México y cónsules ubicados en su propia entidad

con el fin de mejorar la relación entre el estado y sus países y atender asuntos de interés mutuo. Estas actividades también promueven la imagen internacional del estado en cuestión y permiten establecer esquemas de cooperación con los diversos actores de la comunidad internacional. Los gobiernos estatales también tienen especial interés en reunirse con empresarios extranjeros para promover inversiones en sus localidades. Asimismo, buscan establecer vínculos con representantes de organizaciones internacionales, especialmente las que desarrollan programas de cooperación, con funcionarios de gobiernos extranjeros, particularmente locales y regionales, y con otros actores que buscan establecer esquemas de intercambio, colaboración y de diálogo internacional, en general.

Firma de instrumentos jurídicos de carácter internacional

Acuerdos Interinstitucionales

- Mecanismo que promueve el desarrollo de su localidad donde se establecen compromisos de colaboración con sus similares en otros países, con organizaciones internacionales, con empresas privadas, con organizaciones no gubernamentales y otros grupos civiles internacionales, y han generado espacios de diálogo, negociación y posiciones conjuntas sobre temas de preocupación común. Las áreas donde se han centrado estos acuerdos son: la cooperación tecnológica, comercio e inversiones, protección al medio ambiente, promoción turística, intercambios culturales y educativos, salud, seguridad (especialmente en la franja fronteriza), etcétera. Estos acuerdos se formalizan en el marco de la Ley para la Celebración de Tratados y no violan el marco jurídico.

Hermanamientos

- En diciembre de 1971, la XXVI Asamblea General de las Naciones Unidas estableció el Hermanamiento de Ciudades como un medio de cooperación internacional. La resolución 2861, aprobada en esa ocasión, señala que “el hermanamiento de las ciudades es un mecanismo de cooperación de un valor excepcional, porque pone en contacto (...) no solamente a los dirigentes locales, sino a poblaciones enteras.” El mismo documento agrega que “la cooperación internacional de las actividades locales puede desempeñar una función importante en la unión de los pueblos”¹¹. Varios gobiernos estatales y municipales en México han establecido el contacto con otras ciudades y regiones para fortalecer los lazos de hermandad. En muchas ocasiones, la ciudad extranjera a hermanar cuenta con una población importante de mexicanos. Por lo tanto, un motor de esta actividad ha sido la migración de mexicanos a diferentes partes del mundo.

Instrumentación de proyectos de cooperación internacional

- Las necesidades de atender los problemas y situaciones específicas que se presentan en los estados y municipios ha derivado en la identificación de proyectos de cooperación en los que se utilizan las diversas experiencias internacionales para la instrumentación de actividades de formación y capacitación de funcionarios, técnicos y especialistas, de estructuración de trabajos conjuntos para atender cuestiones de medio ambiente, seguridad pública, administración de recursos humanos, etc. que coadyuvan a buscar soluciones conjuntas para problemas comunes, así como a compartir estas experiencias con espacios regionales y locales que así lo requieran y que implican siempre intercambios de técnicos, funcionarios o ciudadanía en general que trabajen conjuntamente.

Magnitud de la actividad internacional de los gobiernos locales en México

Para una mejor comprensión de la acción exterior de los gobiernos locales en México, además de establecer las diversas formas de participación de los gobiernos locales (que prueban y dan sustento a la existencia de este tipo de actividades) el investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Jorge Schiavón¹² desarrolló un instrumento de medición. Tal instrumento señala que hay cuatro niveles de intensidad en la acción exterior de los gobiernos locales que se cuantifican en un rango que va de menor a mayor grado de intensidad:

Tabla 1: niveles de acción exterior de gobiernos locales¹³

<i>Nivel</i>	<i>Denominación del nivel</i>	<i>Características</i>
1	Autarquía	Nivel que supone que la entidad no cuenta con relaciones de importancia con el exterior, o bien, que su participación se da de manera esporádica o en áreas o temas de poca trascendencia.
2	Presencia internacional	Nivel que se distingue por considerar a la acción exterior como una asignatura que puede contribuir de manera efectiva al desarrollo de su localidad, el tipo de relación que se construye tiene un enfoque primordialmente económico.
3	Relaciones Internacionales	En este nivel se asume que un gobierno local lleva a cabo relaciones internacionales a través de un tratamiento específico y centralizado. Este nivel implica que el gobierno local cuenta con una dependencia exclusiva para coordinar las relaciones con el exterior.
4	Política exterior	Este nivel implica la adopción de una política adoptada por un gobierno local, para relacionarse con el mundo exterior

De acuerdo con los parámetros de medición señalados Schiavón cuantificó la participación estatal con base en tres rubros: estructura gubernamental (G), actividad económica (E) y actividad política (P). A cada uno de estos rubros les asigno un valor idéntico de un punto.

En el caso del rubro gubernamental lo dividió en dos partes: G1, que indicado la existencia de un órgano de vinculación con el exterior a nivel de dirección o subsecretaría dentro de la secretaría de economía estatal, y G2, que indica que hay un órgano de vinculación que depende del ejecutivo estatal, como lo son las oficinas de asuntos internacionales, de menor grado jerárquico que una secretaría, pero adscritos directamente a la oficina del gobernador. A cada rubro se les asignó un valor de 0.50, siendo el valor total máximo de G igual a 1 punto.

El rubro de economía contempló cinco apartados; cada uno reflejó algún tipo de actividad que contribuyó a fomentar las relaciones económicas de los estados en el exterior. El orden en que se

presentan los apartados (de menor a mayor) indica el nivel de importancia que cada una de estas actividades tiene en función de los recursos materiales o humanos que el estado tuvo que destinar para su ejercicio.

El apartado E1 engloba actividades de promoción del estado a través de recursos electrónicos como la página de internet y/o la existencia de programas, fondos y organismos de apoyo a la actividad exportadora (crédito, capacitación, asesoría empresarial, etc.) y de fomento a la inversión extranjera. El apartado E2 indica la conducción de giras oficiales para la promoción del comercio e inversiones y/o la asistencia a ferias o eventos internacionales de promoción comercial. El apartado E3 representa la celebración de convenios con cámaras de comercio en el exterior y/o convenios de cooperación en materia económica. A su vez, E4 incluyó la firma de convenios de financiamiento de proyectos productivos, desarrollo sustentable o convenios de cooperación para el desarrollo regional. Finalmente E5 indica la existencia de oficinas de representación en el extranjero para la promoción económica. A cada uno de los apartados Schiavón les asignó un mismo valor numérico (0.20 puntos), siendo 1 el puntaje máximo posible del rubro de la economía.

En el rubro de la actividad política, al igual que el de economía, cuenta con cinco apartados, cada uno de ellos con un valor numérico de 0.20 puntos, para dar un valor total máximo al rubro de 1. En orden de importancia, las divisiones son: P1, que representa la realización de visitas al extranjero; P2, que implica la ejecución de giras de atención a la población migrante y/o gestiones realizadas frente a gobiernos en el exterior en beneficio de la población migrante; P3, que representa la firma de convenios de amistad y/o de cooperación en temas menores o de alcance muy limitado; P4, que implica la membresía en asociaciones o grupos de trabajo internacionales de carácter fronterizo o regional, y por último, P5, que establece la membresía en asociaciones internacionales, pero cuyo criterio de asociación no responde a las necesidades de carácter regional o fronterizo.

Tabla 2: tipología de la participación internacional de las entidades federativas

Si	PT=3	Entonces	Política exterior
Si	$2 < PT < 2$	Entonces	Relaciones Internacionales
Si	$1 < PT < 2$	Entonces	Presencia internacional
Si	PT < 1	Entonces	Autarquía

Al hacer la suma de los tres rubros, gubernamental, económico y político, se tiene que el máximo puntaje que los estados podrían haber obtenido es de 3 y el mínimo de 0. Con base en ello, Schiavón estableció los siguientes rangos sobre la participación de las entidades federativas en cuestiones internacionales en el año 2006:

Tabla 3: magnitud de la participación internacional de las entidades federativas en 2006

Aguascalientes	0.9	Baja California	2	Baja California Sur	1.3
Campeche	1.5	Coahuila	1.9	Colima	1.1
Chiapas	2	Chihuahua	1.5	Distrito Federal	0.9
Durango	0.9	Guanajuato	1.7	Guerrero	0.9
Hidalgo	1.3	Jalisco	2.6	Estado de México	1.9
Michoacán	1.3	Morelos	1.1	Nayarit	1.1
Nuevo León	1.9	Oaxaca	1.1	Puebla	1.7
Querétaro	0.9	Quintana Roo	1.3	San Luis Potosí	0.9
Sinaloa	1.1	Sonora	1.7	Tabasco	1.5
Tamaulipas	1.5	Tlaxcala	1.1	Veracruz	1.5
Yucatán	1.1	Zacatecas	1.1	PROMEDIO	1.38

Fuente: Jorge Schiavón, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Instituto Matías Romero-SER, México, 2006, pp. 97-113.

Con la cuantificación podemos clasificar a las entidades federativas de acuerdo a las categorías señaladas:

Tabla 4: clasificación de las entidades por categoría de acción exterior en el año 2006

<i>Categorías</i>	<i>Entidades Federativas</i>	
1. Relaciones Internacionales	Jalisco, Baja California y Chiapas	
2. Participación internacional*	Participación baja ($1 \leq PT < 1.33$)	Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.
	Participación media ($1.33 \leq PT < 1.67$)	Campeche, Chihuahua, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.
	Participación alta ($1.67 \leq PT < 2$)	Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Nuevo León, Puebla y Sonora
3. Presencia internacional	Ninguna	
4. Autarquía	Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí	

Fuente: Jorge Schiavón, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Instituto Matías Romero-SER, México, 2006, pp. 97-113.

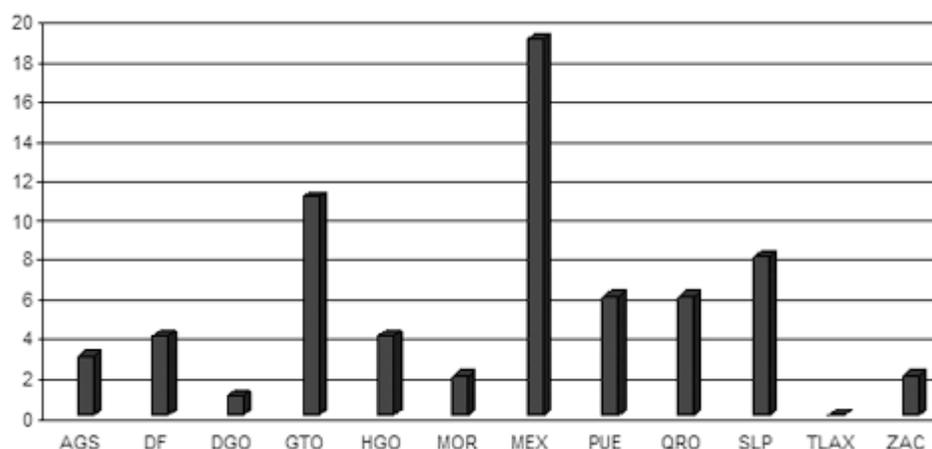
*Dado que la mayoría de las entidades federativas mexicanas recaen en la categoría de “Participación Internacional”, para una mejor comprensión el autor detalló tres subcategorías de participación en base a los rangos que se especifican en la tabla.

Además de la medición de la intensidad y para tener una mayor idea de la magnitud del fenómeno la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) concentra un listado de los acuerdos interinstitucionales

formalizados por los estados y municipios del país con órganos gubernamentales extranjeros y organismos internacionales.

Los acuerdos de hermanamiento han sido uno de los instrumentos que tradicionalmente han utilizado las ciudades para vincularse entre ellas. Pero desde hace más de dos décadas su uso se ha extendido y sus alcances se han ampliado. En el caso concreto de los municipios y ciudades mexicanos, más de 70 por ciento de los acuerdos interinstitucionales suscritos con sus homólogos en el exterior son este tipo.

Gráfica 1: acuerdos interinstitucionales/hermanamientos reconocidos en el Registro de Acuerdos Institucionales de la SRE



Fuente: www.sre.gob.mx

Avances en el proceso de reconocimiento y participación de los gobiernos locales en la construcción de la política exterior en México

Desde un punto de vista jurídico las actividades exteriores de los gobiernos locales son un aspecto a discutirse, sobre todo lo concerniente a su reconocimiento legal. La realidad ha ocasionado que tanto el gobierno federal mexicano y los gobiernos locales, tomen decisiones que son parte del reconocimiento de este tipo de actividades.

El fortalecimiento del federalismo y la descentralización del poder en las instituciones políticas en México, fueron dos procesos que resultaron de la democratización de nuestro país. De igual forma, la alternancia del poder ejecutivo y en los gobiernos estatales y municipales, propició una nueva dinámica de interacción entre las instituciones políticas y de gobierno.

En este contexto, y teniendo como sustento jurídico al artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que es facultad exclusiva del ejecutivo federal dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales con la correspondiente aprobación del Senado, la propia SRE y el gobierno federal, han reconocido de hecho (auxiliados en el marco regulatorio existente,) a los gobiernos locales como actores en la política exterior mexicana.

Con tal reconocimiento se ha instrumentado una directriz administrativa dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) identificada como “diplomacia federativa” o también conocida como paradiplomacia o diplomacia local; acción entendida como el ejercicio de la acción exterior y creciente participación de los estados y municipios del país en las relaciones internacionales.¹⁴

La diplomacia local ha sido considerada por la SRE como: “[...] una herramienta idónea para insertar a los gobiernos locales y sus comunidades en los procesos de globalización e integración económica que tienen lugar en la esfera internacional. Dichos actores se enfrentan a desafíos que demandan una mayor competitividad y eficiencia; tales como la búsqueda de atracción de inversión extranjera directa; la promoción en el exterior de sus intereses; la participación en esquemas de cooperación internacional y la vinculación con sus comunidades migrantes en el exterior.”¹⁵

Por ello, en la SRE el reconocimiento de los gobiernos locales y su participación en la política exterior dio origen a que en el año 2001 se crearan oficinas especializadas para dar atención y mantener permanente vinculación con las entidades federativas y municipios en México.¹⁶

Además el 10 de agosto de 2001 se publicaron modificaciones al Reglamento Interior de la SRE en el Diario Oficial de la Federación (DOF), entre las cuales destacó la creación de la Dirección General de Enlace Federal y Estatal (DGEFE), que constituyó el primer esfuerzo por adaptar su estructura administrativa a la creciente dinámica de internacionalización de los gobiernos locales. También se creó una oficina para orientar y apoyar a los estados y municipios en sus actividades de vinculación internacional.¹⁷ En términos prácticos la DGEFE, a través de su Dirección de Enlace Estatal, retomó el trabajo de vinculación con estados y municipios desarrollado durante muchos años por las delegaciones de la SRE en el interior del país, bajo la coordinación de la Dirección General de Delegaciones (DGD).¹⁸

Al mismo tiempo que surgió la DGEFE en 2001, la SRE también creó la Dirección General de Enlace Político (DGEP), con el propósito de construir un canal de comunicación formal con el Poder Legislativo federal que dependiera directamente del secretario de Relaciones Exteriores.

En el año 2002 se extingue la DGEFE, dejando bajo responsabilidad de la DGEP el enlace con las dependencias federales; y para la Dirección General de Comunidades Mexicanas en el Exterior (DGCME), que después dio origen al actual Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) y que ha tenido como tarea la vinculación con los gobiernos estatales y municipales. A partir de estas transformaciones este movimiento provocó que la relación con los gobiernos locales pusiera el acento en el tema de los migrantes.

En 2003 la Dirección General de Enlace Político (DGEP) asumió las responsabilidades de vinculación y atención de las iniciativas internacionales de los gobiernos locales del país. Hasta ese momento, la DGEP tenía bajo su responsabilidad el enlace de la SRE exclusivamente con el Poder Legislativo, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, y también como punto de contacto con las dependencias federales.

Otro cambio se presenta en 2004, con los ajustes aprobados al Reglamento Interior de la SRE. La DGEP se convierte en la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), integrada a la estructura orgánica de las Oficinas del Secretario de Relaciones Exteriores. La DGCP dividió sus funciones en dos áreas de atención que dieron origen a su actual conformación. La primera de vinculación con los poderes legislativo y judicial; y la de interrelación con los gobiernos locales, que tiene de apoyo a una Subdirección de Giras de Gobiernos Locales y una jefatura de Seguimiento de Acuerdos Interinstitucionales.

La Dirección de Gobiernos Locales actualmente es el área responsable de la vinculación con los gobiernos estatales y municipales del país, así como de la atención de sus iniciativas y solicitudes de apoyo e información en materia de acción exterior y cooperación internacional. En cuanto a este último rubro, las funciones se llevan conjuntamente con la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID).

A través de la DGCP, embajadas y consulados, la SRE proporciona información y asesoría a los gobiernos locales en temas de política exterior; elabora propuestas de agendas de trabajo en el extranjero en materia de promoción económica, cultural o científica; se realizan trabajos en acciones de vinculación y protección con las comunidades de mexicanos en el exterior, y se ha orientado a los gobiernos estatales y municipales en la participación de cooperación internacional. La SRE ha identificado que:

“[...] las principales labores y retos que la Cancillería ha identificado al apoyar la vinculación internacional de los gobiernos locales durante la presente administración, se refiere a la institucionalización y profesionalización de esta práctica en el ámbito local, buscando con ello trascender los periodos de administración; dar continuidad a los compromisos asumidos con contrapartes extranjeras y que éstos cumplan con el procedimiento legal aplicable; así como la formación de cuadros estatales y municipales especializados en temas de política exterior”.

Para concretar el reconocimiento de estas prácticas la misma SRE ha impulsado un mecanismo para articular una diplomacia local que sea eficiente y complementaria a la política exterior por lo cual ha insistido en la creación de oficinas de asuntos internacionales en los gobiernos locales (OFAIs).

Según el punto de vista de la SRE la función esencial de las OFAIs debería ser el de fungir como eje coordinador de todas las acciones internacionales al interior de la administración local, a fin de dar coherencia y unidad a las relaciones internacionales del gobierno local. Con esta estructura se ha pretendido evitar la duplicidad de esfuerzos entre las dependencias de la administración local; se ha tratado de optimizar los recursos mediante la construcción de estrategias conjuntas en materia internacional para beneficiar el desarrollo local.

El gobierno federal ha señalado que es pertinente seguir creando sinergias con actores estratégicos de la administración local, promoviendo la participación del gobierno local en redes, foros y espacios internacionales que les permitan intercambiar experiencias, mejores prácticas y asistencia técnica para fortalecer su práctica internacional.

Otros esfuerzos de reconocimiento han sido promovidos por las propias entidades federativas, agrupándose en instancias de diálogo como la *Conferencia Nacional de Gobernadores* donde forman un subgrupo denominado Comisión de Asuntos Internacionales y que tiene el propósito de compartir reflexiones en torno de las actividades señaladas y las problemáticas derivadas de las mismas.

Antecedentes jurídicos sobre el reconocimiento de los vínculos internacionales en otros estados o países

La aparición de este fenómeno se ha reconocido en otros países de acuerdo a su propio contexto histórico-político y las características particulares de su sociedad. En el caso de países con una amplia composición cultural o que viven procesos de integración la legislación respecto de esta materia ha sido materia de constantes estudios, por sus diversas formas y sus diversas interpretaciones.

España

El Estado español ha legislado para reconocer las actividades internacionales de los gobiernos subnacionales. El artículo 149 de su Constitución reserva de manera exclusiva las relaciones internacionales al Estado Nacional Español. Sin embargo, está permitido que las comunidades autónomas cuenten con oficinas de representación en otros países.

Un elemento importante en el reconocimiento jurídico de la participación de las comunidades autónomas en España ha sido el Tratado de Maastricht, creador de la Unión Europea y que entró en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, donde se acepta la participación de entidades regionales o subestatales en las delegaciones nacionales que negocian en el Consejo de la Unión Europea.

Alemania

El artículo 32, inciso 3, de su Constitución señala que los *Länder* (entidades federativas) pueden celebrar tratados internacionales en tanto tengan facultad de legislar sobre su materia y cuenten con la aprobación del gobierno federal.

Bélgica

En los artículos 6, párrafo tercero, 128 y 130 de su Constitución ha reconocido a sus gobiernos regionales y comunitarios la facultad de celebrar acuerdos o desconocerlos en tanto afecten a los temas de su competencia exclusiva; esto ha permitido que sus diferentes comunidades abran oficinas culturales, realicen acuerdos transfronterizos y tengan representación en otros países.

Si bien es cierto que los contextos sociales varían en función de la propia realidad de las regiones y sus problemas, los ejemplos citados nos permiten tener evidencia de que se ha trabajado el tema en distintas legislaciones.

Planteamiento del problema

La conducción, diseño, instrumentación y ejecución de la política exterior es una facultad del Ejecutivo federal. Esto es así, por la naturaleza misma de la actividad que como jefe de estado desempeña el presidente. La función principal del ejecutivo que tiene encomendada de acuerdo al pacto federal es el de representar a los mexicanos y al mismo tiempo de salvaguardar sus intereses hacia el exterior. Al mismo tiempo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga también facultades a los otros dos Poderes de la Unión, con el propósito de articular la legalidad e institucionalidad de los actos, y garantizar el cumplimiento de la Carta Magna.

Por mucho tiempo la política exterior ha cumplido con los propósitos y principios que establece la Constitución, incluso hay que reconocer que dichos principios que sustentan la conducción de la política exterior mexicana son apreciados por la comunidad internacional. Sin embargo, las transformaciones en el ámbito internacional, que planteamos en la exposición de motivos abre la posibilidad de actualizar nuestro marco normativo en materia de política exterior.

El eje principal de la actualización en esta materia, no versa en cuestionar las atribuciones exclusivas del Ejecutivo, por el contrario, consideramos que si hay un elemento de cohesión entre las diversas fuerzas políticas es la defensa de los intereses de México en el mundo. En este sentido consideramos, que la estructura de representación del Estado mexicano es correcta. Propiciar su modificación podría dar por resultado el debilitamiento de las instituciones del gobierno de México, en esta materia.

Lo anterior no es una limitante para resaltar que el marco regulatorio puede ser fortalecido con el propósito de enriquecer el proceso de construcción de esta política pública para optimizar los recursos institucionales para conseguir mejores resultados en esta área. Por ejemplo, aunque no existe en la Carta Magna disposición alguna que otorgue facultades a las entidades federativas para tener una participación directa en política exterior, tampoco hay una prohibición explícita, generando lagunas y vacíos que impiden la articulación y coordinación institucional en el área de política exterior.

El artículo 124 de la Constitución establece que las facultades que no estén expresamente contenidas en la Constitución se entienden reservadas a las entidades federativas a excepción de los tratados, donde expresamente la Carta Magna en su artículo 117, fracción I, menciona que en ningún caso los estados miembros de la federación podrán celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con potencias extranjeras.

El problema es que la legislación reglamentaria denominada Ley sobre celebración de Tratados, reconoce dos tipos de compromisos internacionales: el convenio que establece compromisos entre el Estado mexicano y otros estados denominado “Tratado Internacional” y además el instrumento conocido como “Acuerdo interinstitucional” que es un convenio regido por el derecho internacional público, que puede ser celebrado por cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

El problema es que la ley en comento no es precisa y no prescribe con exactitud, el curso de acción legal que deben seguir los organismos que celebren este tipo de convenios. Si acaso se dice que deberán mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y seguir un procedimiento señalado en la *Guía para la celebración de acuerdos de tratados interinstitucionales*, la cual establece puntualmente los criterios que deben seguirse en la celebración tanto de uno como de otro ordenamiento.

De acuerdo con la *Guía para la Celebración de acuerdos de tratados interinstitucionales*, deberá celebrarse un tratado si se cumple uno al menos de los siguientes supuestos: a) El asunto es de competencia del Poder Legislativo federal; b) Se involucra a la nación como un todo; c) Se afecta el territorio nacional; d) Se afecta la esfera jurídica de los individuos; e) Se amplía o modifica la legislación existente; f) Se contraen obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la nación; g) La materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial”.¹⁹

Cuando el asunto a convenir no sea materia de un tratado, de acuerdo con los criterios arriba mencionados, se podrá firmar un acuerdo interinstitucional por parte de la dependencia federal, estatal o municipal, siempre que: “a) la materia del acuerdo recaiga dentro de la competencia exclusiva de la dependencia u organismo [...]; b) el acuerdo sólo afecte la conducta de la dependencia u organismo que lo celebre; c) las obligaciones financieras que contenga puedan ser cubiertas por el presupuesto ordinario de la dependencia u organismo que lo firman; d) no afecte la esfera jurídica de las personas y e) no modifique la legislación existente”.²⁰

Es decir, por un lado se reconoce legalmente la existencia de actores subnacionales en el ámbito exterior mediante la firma de acuerdos interinstitucionales por parte de estados y municipios. Pero al mismo tiempo, la ley señala en su artículo 2o., fracción II, que el ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno que los suscriben y también mandata que cuando una entidad federativa, firme o contraiga un compromiso a través de un acuerdo

interinstitucional, debe tener los recursos técnicos y financieros para cumplir con las obligaciones establecidas.

Cabe resaltar que no hay mecanismos legales de coordinación específica para estos instrumentos. Por lo mismo, en caso de incumplimiento de un acuerdo interinstitucional por parte de un gobierno local se interpreta que derivado de los artículos 40, 41 párrafo I y 43 constitucionales, que el gobierno federal queda como aval y garante en caso de cumplimiento de las obligaciones contraídas, lo cual pudiese generar un conflicto institucional que dañe el patrimonio nacional y repercutir en la esfera jurídica de México a nivel internacional.

Otro problema se presenta porque de acuerdo a la *Guía para la celebración de acuerdos de tratados interinstitucionales* la SRE se encargará de calificar la procedencia del convenio en cuestión y, en su caso, inscribirlo en el registro respectivo. Sin embargo, en la práctica, muchos de los convenios que son firmados por los estados y otras instancias de los diferentes niveles de la administración pública, no cuentan con el dictamen de la SRE y tampoco aparecen en el registro.

Lo anterior se deriva de que la *Guía para la celebración de acuerdos de tratados interinstitucionales*, nos indica qué se debe entender en el caso de los acuerdos interinstitucionales, así como, los criterios generales para diferenciar los dos tipos de actos jurídicos en materia internacional pero no señala un procedimiento específico, para llevar a cabo el dictamen y su registro respectivo, asimismo, dicho dictamen no constituye una norma de observancia general, es decir, no es un componente de la legislación reglamentaria y por tanto, carece de obligatoriedad y no pudiendo establecer disposiciones vinculantes.

Ahora bien, aunque el gobierno local pueda celebrar acuerdos interinstitucionales de conformidad con la *Ley sobre celebración de Tratados* señalando que dicho instrumento será regido por el derecho internacional público, se le está otorgando a las dependencias o niveles de gobierno, la competencia de contraer compromisos en nombre de los Estados Unidos Mexicanos de forma implícita, ya que aunque lo celebre un estado de forma particular, éste a su vez es integrante de la federación, sólo el Estado mexicano puede ser sujeto de derecho internacional generando contradicciones en las normas. Por tanto, esto implica que en caso de que las dependencias o niveles de gobierno no cumplan con el acuerdo, la responsabilidad internacional recae sobre el Estado mexicano.²¹

Las disposiciones de la *Guía para la celebración de acuerdos de tratados interinstitucionales* son imprecisas y es importante señalar que este documento no tiene estatus de ley, por lo tanto, carece de obligatoriedad. Esta falta de obligatoriedad, aunado al desconocimiento de la propia *Ley sobre la celebración de Tratados*, ha llevado a que se firmen acuerdos interinstitucionales, sin contar con el dictamen de la SRE, pasando por alto lo que dispone el artículo 11 fracción X del Reglamento Interior de esta secretaría, el cual faculta a su consultoría jurídica para “formular los dictámenes correspondientes sobre la procedencia de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional que pretendan suscribir las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los gobiernos de los estados y municipios”.

Los argumentos anteriores hacen evidente que la legislación mexicana presenta serias limitaciones respecto a la actuación de las entidades federativas en el ámbito política exterior. De esta forma la política exterior, desde el punto de vista jurídico, sigue siendo una competencia del Ejecutivo federal. Pese a ello, los estados han mostrado, al menos en las últimas dos décadas, un aumento sensible en su nivel de participación en el ámbito exterior y han expresado su intención de participar en la construcción de esta política pública.

Los gobiernos de los estados y municipios generan elementos de la política exterior, pero no son parte del proceso de formulación y menos de ejecución, sin embargo, indirectamente están vinculados con el ámbito internacional y en ese sentido de *facto* inciden en esta materia, ya que los acuerdos interinstitucionales son relaciones jurídicas y por tanto, parte del derecho internacional.

La problemática legal deriva de un entramado jurídico confuso. Ya que en sentido estricto, los estados no hacen política exterior porque esta actividad es una atribución exclusiva de los poderes federales, pero lo cierto es que sí pueden influir en el proceso al igual que los actores no gubernamentales y pueden tener relaciones internacionales independientes con otros actores externos, lo cual abre la posibilidad de organizar, conciliar y organizar los distintos puntos de vista de los sectores sociales como un apoyo y sustento a las decisiones del Ejecutivo federal, logrando una mayor legitimidad.

Por las razones expuestas me permito poner a consideración de la asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que reforma y adiciona los artículos 89, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de política exterior

Único. Se reforman los artículos 89, fracción X; 115, fracción V, y 116, fracción X, para quedar como sigue:

Artículo 89 (...)

I...

IX...

X. Presidir el Consejo Consultivo de Política Exterior para coordinar y dirigir las relaciones internacionales , celebrar tratados, 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; el respeto, la protección de los derechos humanos y la lucha por la paz y seguridad internacionales;

XI...

Artículo 115...

I...

IV...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a)...

i)...

j) Integrar el Consejo Consultivo de la Política Exterior

Artículo 116...

I...

IX...

X. Los gobiernos de los estados participarán en el Consejo Consultivo de la Política Exterior.

Transitorios

Primero. A partir de la aprobación de esta iniciativa la Cámara de Diputados tendrá sesenta días para expedir la Ley Reglamentaria del Consejo Consultivo de la Política Exterior.

Segundo. Las reformas a que se refiere el presente decreto entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1. Jorge A. Schiavón, “Las Relaciones exteriores de los Estados de la República” en *Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, México, COMEXI, núm. 3, 2008, p. 5.

2. *Ibíd.*, p. 7.

3. *Ídem.*

4. Rafael Velázquez Flores, “La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas” en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, México, FCPYS-UNAM, núm. 96, 2006, p. 124.

5. *Ibíd.*, p. 126.

6. Jorge A. Schiavón, *Op. Cit.*, p. 8.

7. Alma Arámbula Reyes, *Las Relaciones Internacionales de las Autoridades Locales. Actores Subestatales en las relaciones internacionales*, México, Cámara de Diputados-CDIA, 2008, p. 3.

8. *Ibíd.*, p. 4.

9. Manuel Martínez Justo (coord.), *Estudios Comparados de Diplomacia Local en las Entidades Federativas del Centro de México*, UNAM-FES-Acatlán, México. 2011.

10. *Ídem.*

11. Juan Carlos Luna y Humberto Ballesteros, “Actualidad de los hermanamientos mexicanos”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 74, SRE, marzo-junio 2005.

12. Integrante del proyecto de investigación circunscrito al Programa de Apoyos a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), IN-301209, intitulado *La acción exterior de los gobiernos sub-nacionales en el área central de México*, apoyado por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

13. Jorge Schiavón, *La proyección internacional de las entidades federativas: México ante el mundo*, Instituto Matías Romero-SER, México, 2006, pp. 97-113.

14. Para ampliar esta idea véase: <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/diplomacia-local>

15. Ídem.

16. <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/el-area-de-gobiernos-locales-de-la-sre>

17. Ídem.

18. Ídem.

19. Ibid; p.224.

20. Ibid; p.228.

21. Jorge Palacios, *Tratados. Legislación y Práctica en México*, SER, México, 2002,

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de septiembre de 2014.

Diputado Víctor Manuel Manríquez González (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.

El texto original de la Constitución de 1917 del artículo 69 establecía lo siguiente:

“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 tercera reforma que se hizo 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 de la siguiente manera:

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.

Por lo anteriormente expuesto, 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.

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 el párrafo primero y el párrafo segundo 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 decreto.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de Septiembre de 2014

Diputado Fernando Belaunzarán Méndez (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 70. Y 14 DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA ESTHER QUINTANA SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada federal Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 30., fracción VIII, 71 fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su segundo párrafo y fracción II, incisos c) y d), asimismo, se anexa un inciso a la misma fracción del mencionado artículo; 70., fracción V, y 14, fracción IX, de la Ley General de Educación, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En la década de los 90 emerge en el ámbito mundial una revalorización de la educación que guarda estrecha relación con los cambios históricos de fines del siglo XX, los que se han descrito como un cambio de la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento. Sociedad globalizada y dinamizada por la expansión y centralidad creciente que posee en ella la utilización del conocimiento, facilitado por el rápido despliegue en el ámbito mundial de las modernas tecnologías de la información y la comunicación. Sociedad en la cual para producir y lograr competitividad económica, tanto como para vivir en sociedad y construir la democracia, requiere de destrezas culturales de nuevo tipo que los sistemas educativos deben comenzar a proveer. Lo nuevo aquí es que la Educación empieza a ser el eje del desarrollo, lo más importante para prevalecer en el concierto internacional es el conocimiento, lo que otorga a la educación una importancia inédita.

¿Cómo puede ayudar la escuela al aprendizaje de conocimientos y al desarrollo de actitudes y comportamientos cívicos? Esta pregunta es una de las tantas que motivó el Estudio Internacional de Educación Cívica. Este estudio surge a comienzos de los noventa debido a las reformas políticas que se inician en muchas partes del mundo, según las cuales en algunos países se crearon nuevos regímenes democráticos y en otros se restablecieron órdenes de esta naturaleza después de períodos autoritarios. Al mismo tiempo, la preocupación por la formación ciudadana también se manifestaba en países con democracias estables por largo tiempo, debido a cambios importantes producidos por una cultura juvenil globalizada.

Como respuesta a esta preocupación generalizada, y dado que faltaba información para saber cómo y dónde se desarrollan las competencias ciudadanas, la Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos (IEA) decidió coordinar un estudio sobre el tema, incluyendo una gran diversidad de países.

Uno de los factores presentes en esta decisión fue el creciente proceso de globalización política, económica y social. Esta afecta fuertemente a aspectos de las distintas culturas, que se influyen entre sí y que relativizan la vigencia de las normas y valores en la propia tradición³, con lo cual la cultura juvenil se hace más uniforme entre países. Los procesos de globalización también requieren de Estados con un cierto grado de gobernabilidad, que permita la interrelación entre países dentro de

cánones estables y compartidos. Para que fructifique este mayor intercambio, se requiere de todo tipo de competencias comunes a los jóvenes de distintos países, incluidas las de carácter cívico.

Adicionalmente, el desarrollo económico abre muchas oportunidades favorables para el desarrollo personal de los jóvenes, pero también los pone a prueba en su capacidad de decidir correctamente. Aparentemente, éstos y otros elementos culturales se conjugan para poner el énfasis en la construcción de una identidad individual, más que colectiva, aun cuando el objetivo sea construir un país y una sociedad.

En el campo educativo, las evaluaciones de conocimientos, nacionales e internacionales, han cobrado creciente importancia como una herramienta que permite orientar políticas de mejoramiento de la calidad educativa, por ejemplo Chile contaba con un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación desde 1988, se reincorporó a la Asociación Internacional para la Evaluación de Logros Educativos (IEA) en 1997 y desde entonces ha participado en diversas evaluaciones internacionales, lo que ha permitido que el sistema nacional de evaluación avance en distintos aspectos, porque esta evaluación determina al final de cuentas las debilidades y fortalezas de los alumnos en materias cívicas, y determinar cómo se podían superar las primeras y potenciar las segunda.

Otro caso en latino América es Colombia, el cual desarrolló un programa integral de educación cívica y ciudadanía en respuesta a la violencia que se vivía en este país, este programa está basado en cinco premisas fundamentales.

1. La democracia debe de verse como una forma de vida y no exclusivamente como una forma de gobierno.
2. La educación cívica y ciudadana debe basarse en competencias y no sólo en conocimientos.
3. Se deben de comprender los factores que influyen en el comportamiento moral (impulsos biológicos, innatos, emociones y sentimientos, contextos socioculturales e históricos, desarrollo cognitivo y comunicación) y trabajarlos de manera integral.
4. Existe una relación entre la forma de enseñanza, ambientes de confianza y conocimientos confiable.
5. La educación cívica y ciudadana se debe de coordinar con la educación no formal.

Este programa colombiano tiene como fin la brindar una educación para la participación democrática, la paz y la valoración de la riqueza en las diferencias debe organizarse y ser ejemplo de búsqueda de participación de los involucrados en el tema, así mismo, propicia la capacidad de encontrar propuestas consensuadas y justas para todos porque se respeta la pluralidad de identidades y enfoques.

En México, se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) por decreto presidencial del 8 de agosto de 2002, antes de constituirse como organismo autónomo, operó en una primera etapa, del 8 de agosto 2002 al 15 de mayo de 2012, como un descentralizado de la Secretaría de Educación Pública y, en una segunda, del 16 de mayo de 2012 al 25 de febrero de 2013, como un descentralizado no sectorizado.

En el año 2013, se llevó a cabo la última reforma educativa, la cual constó de la reforma de los artículos 3° y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus tres leyes secundarias (Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Ley General de

Educación y Ley General del Servicio Profesional Docente), las cuales tiene como objeto colocar en el centro del proceso educativo el derecho de aprender de todas las personas que habitan en el territorio mexicano.

A partir del 26 de febrero de 2013, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) se convirtió en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, en esta nueva etapa, el Instituto tiene como tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Para cumplir con ella debe:

- a. Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b. Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan, y
- c. Generar y difundir información para, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

Aunado a lo anterior, el Instituto coordinará el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

Es importante señalar que la educación cívica es considerada como una ciencia de tipo social que involucra al individuo en el desarrollo integral de su patria, partiendo de los valores formados desde el hogar y desarrollados a través de su conciencia cívica, del mundo y el medio en el que se desenvuelve y amparado por las leyes que rigen nuestro país; quizás para muchos la educación cívica siga encerrada entre palabras bonitas y conceptos simpáticos que pocos respetan y peor practican o continúe atrapada en el simbolismo de la Bandera, el Himno y el Escudo y Agonice entre fervorosas celebraciones de fiestas patrias de las cuales ya olvidamos su origen, tradición e historia, pero ¿Qué tal si les dijera que el principal valor cívico es el respeto a las personas, que no existen valores cívicos si no se consideran los valores humanos y que sin esta práctica no podría hablarse de civismo?

La educación cívica no debería ser sólo teoría sino práctica, llena de ejemplos y modelos por seguir. Es tarea de los mayores mostrar sus efectos y aportes. El maestro y los padres de familia son los moldes en los que se miran los menores.

Todos queremos y anhelamos la mejor educación posible. La importancia básica que tiene la educación cívica está dada por el gran conocimiento que deberíamos de tener de nuestro país y de su historia. Sin conocimiento las personas ignoran sus derechos y obligaciones, creyendo así, que se vive en una “democracia”, cuando en realidad no lo es, ya que para que exista una verdadera democracia se debe tener conocimiento de la historia del país, así como de sus leyes que dan origen a esos derechos y obligaciones, a fin de tomar una decisión fundada en el conocimiento y valores. La falta de conocimiento del país repercute en la falta de civismo.

Es necesario conocer, amar y respetar los símbolos patrios, sin embargo no hay que quedarse solo en eso, también se deben reconocer las diversas manifestaciones culturales de nuestro entorno; México es un país multiétnico y pluricultural, la enseñanza de la cívica se debería de convertir en una obligación y prioridad del Estado con responsabilidad social.

Hay que insistir en recuperar la cultura, por la trascendencia que esta tiene para los pueblos, así como procurar una educación integral para lograr el desarrollo social y psicológico de los niños y jóvenes.

Tiempo atrás, la educación cívica era una materia con muy poco contenido y a muchos estudiantes nos parecía que estaba para rellenar y de escasa seriedad, sin embargo el Estado por la situación que se vive a nivel mundial debe de retomar esta materia para educar a los individuos para la libertad, la solidaridad, la patria y no descuidar al ser humano.

Nuestro comportamiento cívico debe estar basado en las reglas de la convivencia pública y rescatar valores importantes de la sociedad como la solidaridad y el respeto mutuo entre las personas.

La gran tarea de la educación cívica es buscar que los alumnos y personas en general comprendan y asuman los valores que la humanidad ha creado y consagrado como producto de su historia: respeto y aprecio por la dignidad humana, libertad, justicia, igualdad, solidaridad, tolerancia y honestidad.

La educación cívica debería ayudar a desarrollar una filosofía de vida fundamentada en los valores que, como personas y ciudadanos, es una cadena en la cual se entrelazan la ética, la moral y los valores humanos.

Es por ello que se propone la siguiente reforma a dos ordenamientos jurídicos a fin de que se establezca la importancia que le corresponde a la educación cívica, ya que la implementación correcta de esta disciplina, beneficiaría de manera significativa al crecimiento no solo individual del alumno, maestro y padres de familia, sino de la sociedad y por tanto como país.

Por lo antes expuesto y fundado, se somete a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su segundo párrafo y fracción II, incisos c) y d); asimismo, se anexa un inciso a la misma fracción del mencionado artículo; 7o., fracción V, y 14, fracción IX, de la Ley General de Educación.

Proyecto de decreto

Artículo Primero. Se reforma el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su segundo párrafo y fracción II, incisos c) y d); asimismo, se anexa un inciso a la misma fracción del mencionado artículo para quedar como sigue:

Artículo 3º ...

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. **El Estado deberá de fomentar e impulsar la conciencia y la participación responsable del individuo en acciones cívicas y de servicio social .**

...

I. ...

II. ...

...

a) y b)...

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos,

d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos,y

e) Inculcará en el individuo, la conciencia del bien común y democracia, a través de la participación del individuo en acciones cívicas y servicio social.

III. a la IX...

...

...

...

....

....

...

Artículo Segundo. Se reforma la fracción V del artículo 7 y la fracción IX del artículo 14 de la Ley General de Educación para quedar como siguen:

Artículo 7o. ...

I. a la IV. ...

V. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia, **a través del estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución y la educación cívica**, que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad;

VI. a la XVI. ...

Artículo 14. ...:

I. a VIII. ...

IX. Fomentar y difundir las actividades **cívicas**, artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones,

X. a XIII. ...

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 4 de septiembre de 2014.

Diputada Federal Esther Quintana Salinas (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN MIGUEL ALONSO RAYA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

1. Al establecerse en nuestra Constitución Política un Título Sexto, Del Trabajo y la Previsión Social, se funda el derecho social, contemplando en una ley fundamental, un marco regulador, protector y tutelar de la naciente clase trabajadora.

Retomando las demandas formuladas por el naciente movimiento obrero mexicano, plasmadas en el Programa del Partido Liberal Mexicano en 1906, el artículo 123 reconoció los derechos de los trabajadores concebidos como una clase social y mandató al Estado mexicano garantizar su cumplimiento y vigencia.

Jornada máxima, prohibición del trabajo infantil, vivienda obrera, protección a las madres trabajadoras, responsabilidad del patrón ante los accidentes y enfermedades laborales, los derechos de asociación y de huelga, la solución de los conflictos entre capital y trabajo mediante el arbitraje y la búsqueda de un equilibrio entre ambos factores, fueron algunos de los pilares del derecho social y laboral que se desarrolló a partir de 1917.

Y, destacadamente, se estableció la institución del salario mínimo como una garantía tanto de una remuneración suficiente como un *piso* por abajo del cual no es válido el establecimiento de una relación de trabajo *legal*.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el salario mínimo es la suma mínima que deberá pagarse al trabajador, que no puede ser disminuida, ni por acuerdo individual ni colectivo, que está garantizada por la ley y puede fijarse para cubrir las necesidades mínimas del trabajador y de su familia, teniendo en consideración las condiciones económicas y sociales de los países.¹

En la Constitución vigente, en el artículo 123, apartado A, fracción VI, se define la suficiencia de esta remuneración:

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 para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Esto no sólo es una materia de derecho constitucional sino una legítima aspiración de cualquier trabajador: acceder, mediante el empleo a un nivel de vida decoroso, holgado, digno, con expectativas de desarrollo personal, familiar y colectivo. Sin esas condiciones y sin aspiraciones, el trabajo y buena parte de la existencia pierden su razón profunda de ser.

Otras normas internacionales han dimensionado este derecho, más allá del terreno laboral. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), dice en su artículo 23, numeral 3:

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

También la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), reconoce en su artículo XIV:

Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

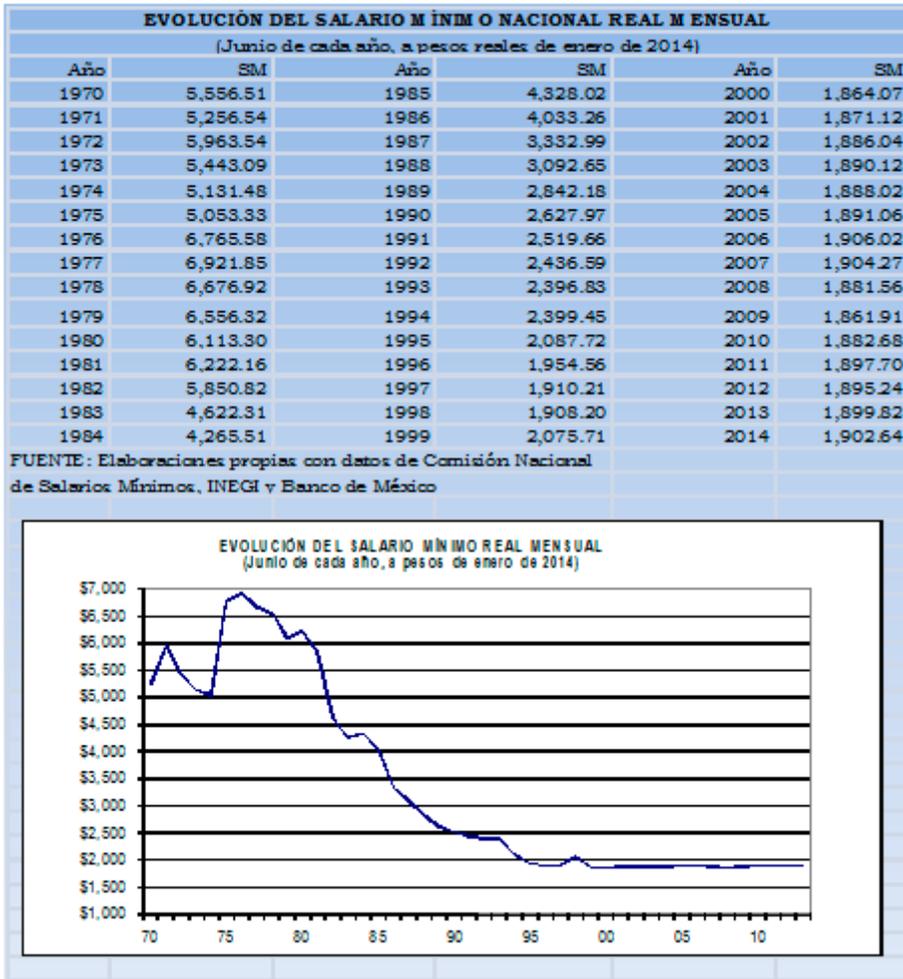
Igualmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) reconoce en su artículo 7, lo siguiente:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
 - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
 - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Como otros, el derecho a un salario mínimo suficiente es un derecho humano.

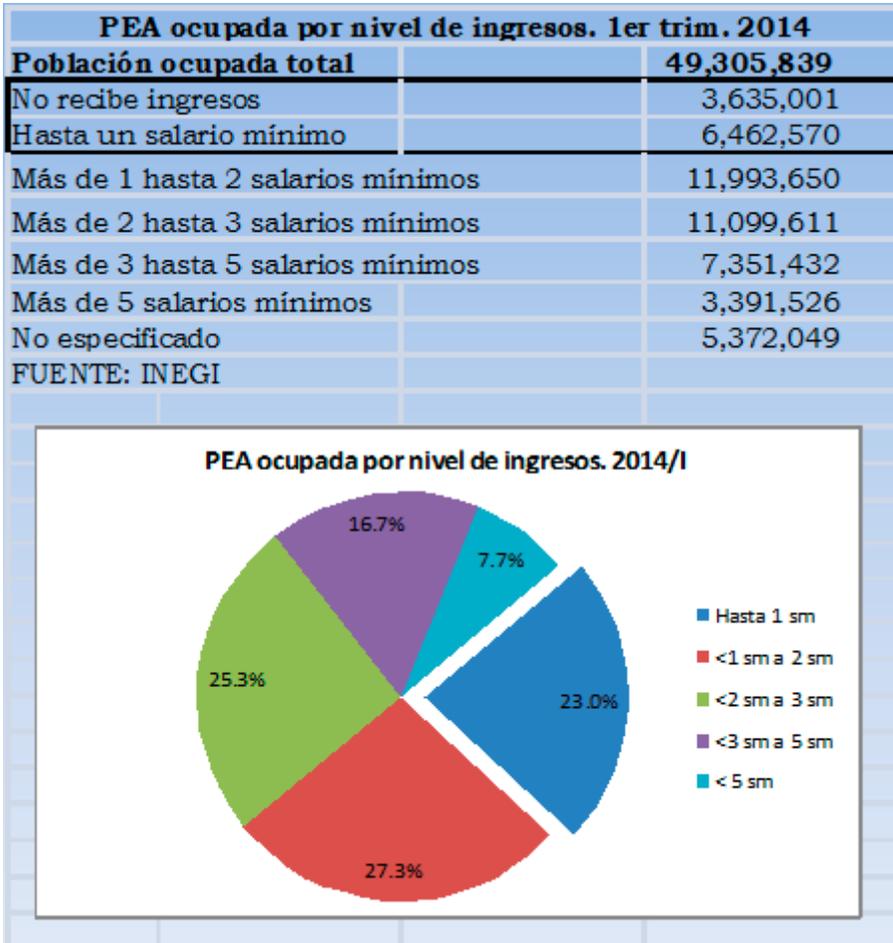
2. Sin embargo, como es sabido, ni el salario mínimo cumple con esas características ni es el menor salario que se paga por una ocupación en nuestro país. Entre 1934 y 1982, el poder adquisitivo de los salarios mínimos se incrementó 54%; de 1982 a 2014, se redujo 67.5% y si tomamos como referencia el año de 1977, la caída es de 72.5%.² Esto significa que los trabajadores han dejado de recibir tres cuartas partes del salario a que tenían derecho durante tres décadas.



Aunque esta caída se ha convertido en un estancamiento en los últimos tres lustros, para recuperar el poder adquisitivo perdido históricamente, se requeriría subir el salario mínimo tres veces y media. Si en este momento se quisiera recuperar el poder adquisitivo de los salarios perdidos históricamente desde 1977, se necesitaría aumentar los salarios mínimos más de dos veces y media, o sea, tendría que ser de al menos 7 mil pesos mensuales en vez de los 2 mil 18.70, que se pagan en la Zona A, o de los 1 mil 913.10, que se pagan en la Zona B.

PÉRDIDA DEL PODER ADQUISITIVO DEL SALARIO MÍNIMO NACIONAL			
Período	Pérdida	Incremento necesario para revertir pérdida	
2014-2007	-0.1%	0.1%	
2014-2001	1.7%	-1.7%	
2014-1994	-20.7%	26.1%	
2014-1987	-42.9%	75.2%	
2014-1982	-67.5%	207.5%	
2014-1977	-72.5%	263.8%	
FUENTE: Elaboraciones propias con datos de Comisión Nacional de Salarios Mínimos, INEGI y Banco de México			

Los trabajadores que reciben hasta un salario mínimo son más de 10 millones, el 23% de la población económicamente activa ocupada (sin contar los “No especificados”); así mismo el 70% de las nuevas ocupaciones son contratadas con salarios bajos. Incluso en empresas que presumen tener alta tecnología, como las armadoras automotrices, en que el costo salarial no repercute en la formación de valor, se siguen pagando salarios bajísimos, que no son compatibles con la actividad realizada. Precisamente, México es uno de los tres países que participan en el grueso de la industria automotriz mundial en que los trabajadores reciben los menores salarios. En la industria automotriz alemana se pagan en promedio 52 dólares por hora y en México, cuatro.³



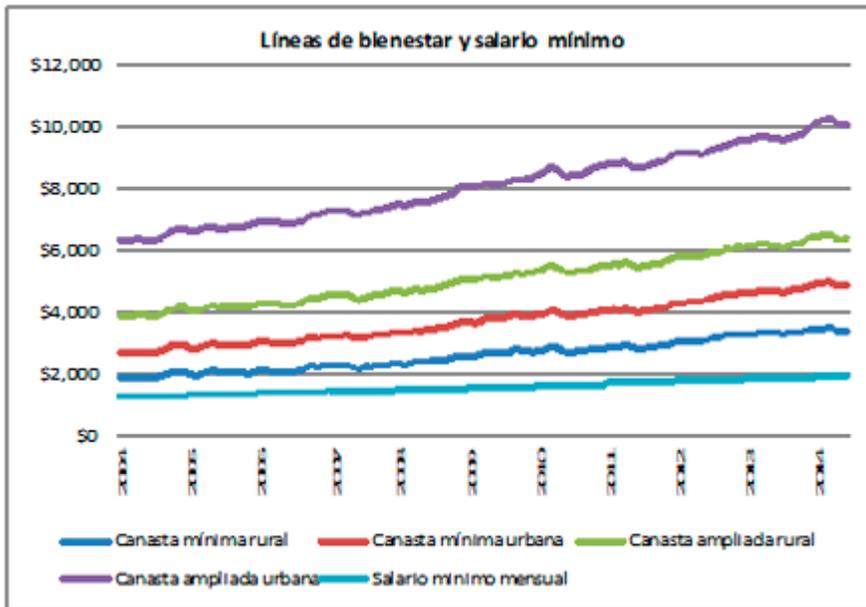
Nuestro país sigue con la lamentable política de querer atraer inversión y elevar la productividad con las “ventajas comparativas” de los bajos salarios. Como sabemos, esto no ha sucedido en treinta años y por tanto no tiene sentido seguir en esa línea.

De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) de 1975 a 2010, los salarios representados dentro del Producto Interno Bruto (PIB) cayeron de 37.3% a 29.1% lo que equivale a ocho puntos porcentuales de la masa de riqueza nacional generada entonces.

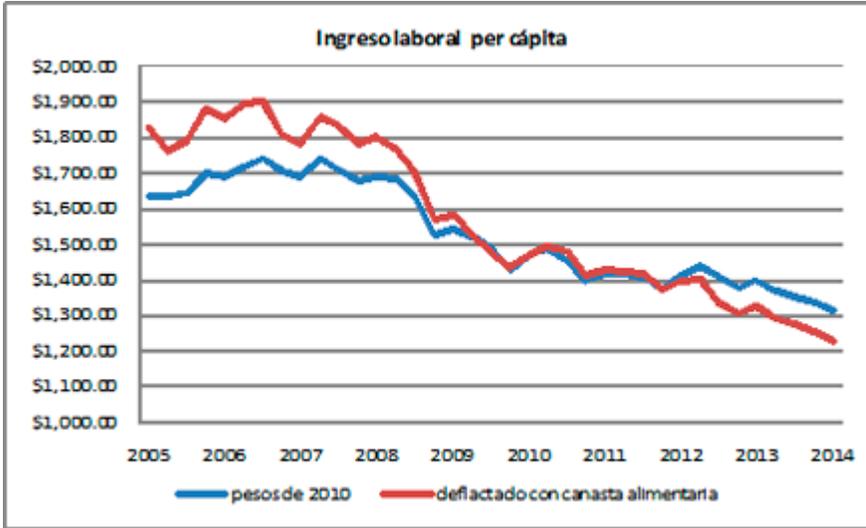


Así, en 2012, el 10% de la población más pobre recibía 1.6% del ingreso nacional y el 10% más rico, el 35.7%. El Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval) estima que en 2012, 53 millones 227 mil personas se encontraban en situación de pobreza; 4 millones más que en 2008.

De acuerdo a las líneas de pobreza establecidas por Coneval, para adquirir una canasta básica rural de una familia promedio de cuatro personas, se requieren 1.7 salarios mínimos; para una canasta ampliada rural, 2.5; para una canasta básica urbana, 3.2; y para una canasta ampliada urbana, 5.1.

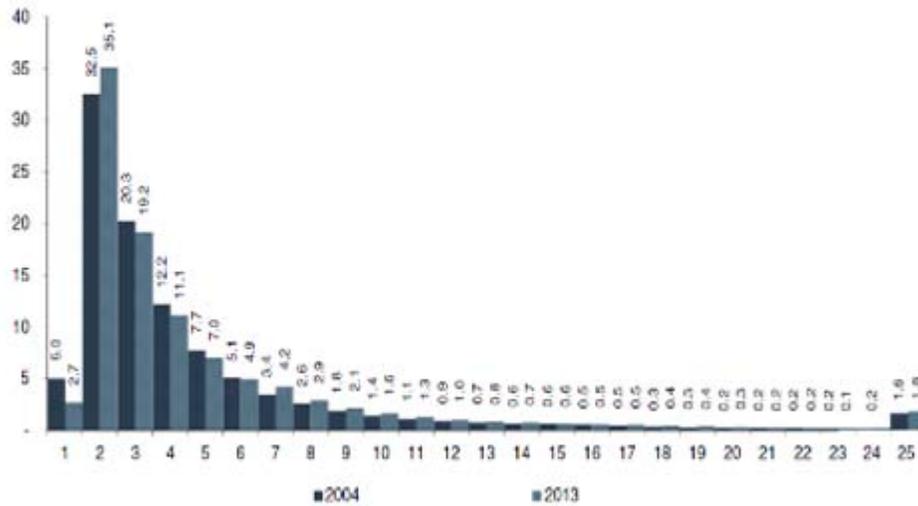


El mismo Coneval calcula el indicador “Ingresos laborales per cápita”. Del primer trimestre de 2005 al primer trimestre de 2014, registra una caída de 19% en términos reales (a pesos de 2010); al compararse su poder compra con el índice de precios de la canasta alimentaria, la caída es de 32.7%.



Es evidente además que el tema tiene que ver con la formalización del trabajo. Según Inegi, al primer semestre de junio de 2014, el 57.9% de la población ocupada (unos 29 millones de personas) desempeñaba un trabajo en el sector informal. En este año, menos del 3% de afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social se registraron con un salario mínimo; en 2013, este porcentaje era del 5%; esto refleja tanto subdeclaración de patrones como que el trabajo formal mal pagado no es una opción laboral.

Distribución salarial de trabajadores asegurados en número de veces el salario mínimo del Distrito Federal, 2004 y 2013¹
(porcentajes, cifras al cierre de cada año)



¹Se incluye a los 144,377 puestos en aseguramiento voluntario asociados a un salario mínimo del Distrito Federal, modalidades 30, 35, 43 y 44.
NVMDF: Número de veces el salario mínimo del Distrito Federal.
Fuente: Dirección de Incorporación y Recaudación, IMSS.

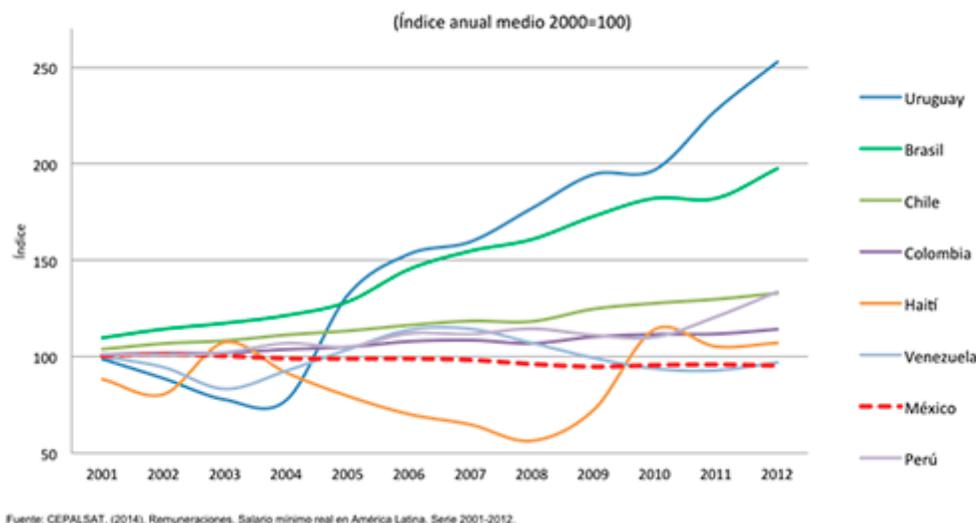
Los resultados saltan a la vista: de 1934 a 1982, el crecimiento del PIB alcanzó una tasa de promedio anual de 6.1%; de 1983 a 2013,⁴ el crecimiento promedio anual fue de 1.9%; en 2012, el 10% de la población más pobre recibía 1.6% del ingreso nacional y el 10% más rico, el 35.7%; en ese mismo año 2012, 53 millones 227 mil personas se encontraban en situación de pobreza (cuatro millones más

que en 2008). Las consecuencias por los salarios tan bajos, han sido la migración forzosa hacia Estados Unidos de América, con pérdida de vidas por la política anti migratoria de ese país, el crecimiento de la delincuencia organizada en diferentes modalidades y la falta de oportunidades a mejores niveles de vida entre las familias, por nombrar solo algunas.

3. El salario mínimo en México resulta un caso atípico en el contexto global. Según la Comisión Económica para América Latina, otras economías similares a la nuestra como Argentina, Brasil, Chile y Colombia elevaron sus salarios base de 2002 a 2011, superando entre dos y tres veces el nivel de subsistencia. En ningún caso, la recuperación salarial condujo a una situación de inflación o desempleo; al contrario, la igualdad del ingreso mejoró significativamente y, aunada a otras políticas redistributivas y de fomento económico, permitió elevar el bienestar de las personas. Según CEPAL, el fortalecimiento del salario mínimo ha contribuido al descenso en la desigualdad del ingreso en Argentina, Brasil y Uruguay; esto ha tenido lugar conjuntamente con crecimiento del empleo y procesos de formalización laboral. Durante el período estudiado, México es el único país de América Latina en que la pobreza aumentó.⁵

De acuerdo a la CEPAL, México es uno de los países de la región donde el salario mínimo no muestra una recuperación en la última década. Según este organismo, la relación entre el salario mínimo y el valor de la línea de pobreza per cápita demuestra que México es el único país al final de la década (2002-2011) donde el valor del salario mínimo es inferior al umbral de pobreza per cápita. Su nivel sigue manteniéndose por debajo del nivel de la pobreza de ingresos.

Salario mínimo real en países de América Latina 1990-2012 (Índice anual medio, 2000=100).



México, asimismo, es el país de la OCDE con el menor salario mínimo real por hora (0.4 dólares), muy lejano del segundo menor, Chile, que lo supera en casi seis veces.

Salario mínimo real por hora, 2013. Países de la OECD.



Fuente: OECD, (2014). Indicadores de salarios. Salario Mínimo Real Anual.

Estimaciones como las anteriores, basadas en cifras oficiales son contundentes. Enfrentar estas realidades mediante una consulta no resulta pertinente ni apropiado; es un asunto de decisión política para construir acuerdos y atender con urgencia y pertinencia. De nada sirven las reformas si no se traducen en medidas que ayuden a poner un piso más parejo y combatir la desigualdad; se necesita tomar decisiones y entrar al fondo del debate. Se necesita alcanzar un acuerdo nacional.

4. Los salarios mínimos generales deben ser suficientes para satisfacer las necesidades de un jefe de familia, así lo dice nuestra Carta Magna en su artículo 123 en su apartado A, fracción VI, párrafo segundo. Sin embargo, jurídicamente, los salarios mínimos no se encuentran referencias con algún otro indicador como la inflación o la canasta básica, o las líneas de bienestar, para que su modificación se ajuste al mismo. Así pues, la satisfacción de las necesidades no se cumplen en absoluto y menos con un deterioro progresivo del salario debido al crecimiento lento de la economía, que lleva a la insuficiente creación de empleos que son cada vez de menor calidad y de remuneración muy baja.

Esto se ha dado porque desde la Constitución, se define a un organismo que sea el encargado de determinar la suficiencia de los salarios mínimos. El artículo 123, apartado A, fracción VI, tercer párrafo dice:

Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.

Las múltiples necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y sus requerimientos para proveer la educación obligatoria a los hijos deben comprender múltiples satisfactores: costos de habitación, menaje de casa, alimentación, vestido y transporte, bienes y servicios de carácter social y cultural. Ni que decir de la salud, artículos de higiene personal y limpieza doméstica.

La adición de este párrafo data de 1962. Entonces existieron una Comisión Nacional y cientos de comisiones regionales, por lo que no existían diversos salarios mínimos. Se le dio base de esta forma

a la creación de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) y 111 comisiones regionales. Y en diciembre de 1986, se determina que los salarios mínimos deberán ser generales o profesionales (en ramas determinadas de la actividad económica o bien en profesiones, oficios o trabajos especiales); que regirán en áreas geográficas determinadas. Y se determina el carácter tripartito que hasta ahora tiene la Conasami.

La Comisión ha funcionado como un instrumento de política económica no como una institución laboral. La política salarial que ha acompañado a las políticas neoliberales se ha caracterizado por mantener el objetivo económico de mantener la estabilidad monetaria, conteniendo la inflación.

Fue creada *ad hoc* en el contexto de los pactos económicos y sociales firmados por el gobierno federal en la década de los 80, en el siglo pasado: el de Solidaridad Económica de 1987 y el de Estabilidad y Crecimiento Económico de 1988. La crisis desatada en diciembre de 1994 sencillamente la dejó atrás: no hubo manera de mantener un esquema de mayor reducción a los salarios. Desde inicios de este siglo, ha emitido resoluciones emparejando el salario mínimo con la inflación esperada, manteniendo al salario en un mismo nivel, sin caídas más abruptas: en parte, porque ya no queda espacio para mayores reducciones y porque se ha mantenido deprimidos a los salarios por otras vías como ha sido la informalidad. De cualquier forma en casi tres lustros no hay caídas pronunciadas, pero se mantiene al salario estancado en un bajo nivel.

Incluso, al contrario, un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para 18 países, que abarca el período de 1979 a 2003 encuentra que

Un aumento del salario mínimo como proporción de la mediana del salario está asociado con un aumento de largo plazo en la productividad del trabajo y en la productividad total de los factores. Hay dos posibles razones de este efecto positivo en la productividad. Una es la sustitución de trabajo no calificado por trabajo calificado... La segunda es que los empleadores hacen ajustes que aumentan la productividad, tales como inversiones en entrenamiento o en nuevas tecnologías, en respuesta a los mayores costos asociados al aumento del salario mínimo.⁶

La fijación del salario no ha obedecido a cuestiones de necesidad o de estudio de las necesidades de la clase trabajadora para acceder a un salario suficiente. La práctica hasta ahora vigente ha sido atar el aumento salarial, con la inflación “*ex ante*”, es decir la inflación pronosticada por el gobierno; lo que en la mayoría de las ocasiones resulta menor a la inflación observada.

Por estas razones, la determinación de los salarios mínimos no ha tenido fundamentos legales ni técnicos; ha sido una política discrecional, vertical y autoritaria:

(La Conasami) ha recreado la vía del capitalismo excluyente, pues el deterioro de los ingresos de los trabajadores determina a su vez la reducción del mercado interno, en tanto en el modelo económico vigente los ejes del crecimiento se encuentran en las exportaciones y la inversión extranjera. Y para estos nuevos ejes o motores del crecimiento, el gobierno ha definido a los bajos salarios como gancho para atraer la inversión extranjera, lo que a su vez genera una falsa y endeble competitividad internacional.⁷

El tripartismo con que fue diseñado favorece al Ejecutivo, legitimando la política de contención salarial: la representación de los trabajadores, ostentada por el sindicalismo oficial puede avalar o no los incrementos, pero eso es intrascendente en tanto los patrones y el gobierno mantienen el dominio de dos de los tres sectores convocados en la Comisión. Con ausencia de libertad y democracia sindicales en una comisión tripartita como lo es la Conasami, en realidad el gobierno define los

salarios mínimos mediante decisiones verticales del Presidente de la República. O sea, los salarios se fijan desde hace décadas por decreto.

El artículo 570 de la Ley Federal del Trabajo vigente, por ejemplo, habla de que los salarios mínimos pueden revisarse en cualquier momento por iniciativa del Secretario del Trabajo y Previsión Social y a solicitud de los sindicatos, federaciones y confederaciones de trabajadores o de los patrones, pero esto, no significa la aprobación de aumento de salarios pues no elimina el carácter discrecional de las decisiones en la materia, y tampoco logra la eficacia necesaria para la protección del salario ya que el control político de la Conasami lo tiene el Poder Ejecutivo y por lo tanto la autonomía técnica de la Conasami, es limitada y casi inexistente.

Lo anterior hace que la Conasami no tenga razón de existir ya que definir los salarios mínimos, que es su más importante función, esta delegada al Consejo de Representantes quien está dirigida por el Presidente de la Comisión y éste es nombrado por el Presidente de la República (art 551 de la Ley Federal del Trabajo). Es el Titular del Ejecutivo, quien en realidad define los salarios mínimos, llenado la falta de representatividad de los integrantes del tripartita Consejo de Representantes.

Por eso, se requiere revisar las instituciones que determinan el salario. Los salarios mínimos se fijan por una comisión en que la correlación de fuerzas en este organismo ha operado en contra del trabajador y siempre como un apéndice del Ejecutivo. Por eso, en esta iniciativa se plantea la desaparición de la Conasami.

Para algunos actores del sector laboral, la Comisión no tiene razón de ser, es un elefante blanco que consume recursos y no hace aportaciones reales para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales al no fundamentar los aumentos que por decreto impone el Ejecutivo.

De acuerdo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, en 2013, la Conasami tuvo un presupuesto autorizado de 38 millones 581 mil 489 pesos. Sin embargo, ejerció 40 millones 545 mil 860, es decir que sobregiró su gasto 5.1% más de lo aprobado. Para 2014, tiene un presupuesto aprobado aún mayor, de 41 millones 414 mil 055 pesos.

El principal capítulo de gasto de la Conasami es el de servicios personales por 30 millones 607 mil 452 (73.9% del total). Curiosamente, se incluye un concepto de gasto por 2 millones 257 mil 570 pesos para "Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios", cuyo efecto sobre las decisiones de la Comisión resultarán seguramente intrascendentes.

Se ha mencionado que la presidencia de esta comisión ha sido ocupada los últimos 20 años por Basilio González Núñez quien al mes tiene percepciones brutas por 173 mil 436 pesos (sueldo base de 17 mil 409 pesos y compensación garantizada de 156 mil 27 pesos).

El funcionario además cuenta con Seguro colectivo de Retiro, de hasta 25 mil pesos; gastos Médicos; una suma asegurada básica de 259 Salarios Mínimos Generales Mensuales Vigentes en el Distrito Federal y un Seguro de Separación Individualizado, con una aportación de hasta 10% de la percepción ordinaria.

Reciba además una prima vacacional de 50% sobre 10 días de sueldo base por dos períodos vacacionales; gratificación de fin de año de 40 días de sueldo base; ayuda para despensa 77 pesos mensuales; una gratificación quinquenal de hasta 225 pesos mensuales y un equipo de telefonía celular con un gasto de hasta 1 mil 385 pesos mensuales.

5. En este contexto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, doctor Miguel Ángel Mancera, convocó el 1º de mayo a un debate nacional sobre el tema. Dijo entonces que “Ante esta situación se considera de suma importancia convocar a un gran debate nacional que nos lleve a una nueva política –local y federal– de recuperación del ingreso, especialmente de los que menos ganan”. Evidentemente, el debate no parte de soluciones voluntaristas ni generar expectativas irreales. Si en algo ha insistido el Gobierno del Distrito Federal es en efectuar un análisis responsable e incluyente, en el que la política de recuperación salarial sea gradual y separe estos aumentos a los múltiples pagos legales, crediticios y administrativos a los que va ligado el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Debatir el tema, como lo ha puesto en la mesa el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, es un buen comienzo. Se trata de una reforma imprescindible, urgente y absolutamente pertinente para establecer nuevas estructuras de igualdad y equidad en el país. De esta forma, el 28 de agosto de 2014, se publicó una propuesta de acuerdo en ese sentido, denominada *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal*.

Algunos sectores y personajes han optado por la defensa del *statu quo*. Por dejar que las cosas sigan igual, argumentando que el salario mínimo es una entelequia, que nadie paga y nadie gana. Se ha dicho que tener una política salarial sería contraproducente: sería una intervención indebida del Estado ante las fuerzas libres del mercado, que se regula solo mediante la competencia; que debe esperarse a la recuperación económica y al aumento de la productividad para que esta *mano invisible* conduzca a la alta los salarios; que un aumento *por decreto* a los salarios mínimo provocaría mayor informalidad y desempleo: las empresas se verían impedidas en costear su fuerza laboral y cerrarían masivamente, sobre todo las empresas micro y pequeñas empresas que son las principales empleadoras, cuya fragilidad las haría naufragar ante dicha medida; finalmente, un aumento mayor a los mínimos generaría inflación, eliminando la estabilidad monetaria y desencadenando una carrera precios-salarios en que perderían más los que menos ganan.

Finalmente, la posición del Gobierno Federal ha sido la de defender la “institucionalidad”. Si algo debe cambiar debe hacerse en el marco de la Conasami. Incluso, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) lanzó un comunicado conjunto en ese sentido, firmado por las cúpulas patronales y sindicales afectas al régimen, pero también por algunos sindicatos independientes que compraron la especie de que, efectivamente, aumentará el salario mínimo cuando lo haga la productividad. Es cierto que el incremento de los salarios sólo es sostenible mediante el incremento de la productividad, pero la caída estrepitosa de los salarios no es producto de la caída en la productividad sino de políticas específicas.⁸

Ya se ha mencionado que la recuperación de los salarios en América Latina no ha dado como resultado ninguno de estas tendencias negativas. Tampoco se puede ligar la productividad al salario: ésta no ha caído setenta por ciento como el salario y aunque ha habido incrementos magros en la economía, esto no ha servido para mejorar el ingreso de los trabajadores.

Una política sensata de recuperación salarial tampoco partiría de incrementos disparados al salario; además de una gradualidad y una conducción económica consecuente, también se necesita un acuerdo nacional político, económico y social, con empresarios y trabajadores para crear condiciones que lleven a tal recuperación, porque sus efectos serían benéficos no sólo para los asalariados y sus familiares, sino para toda la economía y constituirían una base para mejorar el consumo, el empleo productivo y el bienestar.

La CEPAL resume lo anterior así:

La revitalización del uso del salario mínimo como instrumento de política del mercado laboral en la región ha mostrado que los efectos del pensamiento convencional no se presentan, en la medida que este instrumento sea vinculado a las políticas económicas e instituciones laborales. Es decir, que sea parte del proyecto de desarrollo de largo plazo de cada país.

(...)

Esta propuesta tiene por objeto potenciar la capacidad redistributiva del Estado en distintos ámbitos de la desigualdad y para que la institucionalidad laboral acompañe el cambio estructural, y así reducir brechas de género, de productividad, de empleo de calidad y de apropiación entre capital y trabajo.⁹

Argumentación

En su Declaración de Principios, el Partido de la Revolución Democrática finca su compromiso económico con las grandes mayorías, con la justa distribución social de la riqueza, de manera tal que paulatinamente se logre disminuir las grandes diferencias económicas y sociales y se genere el acceso de las mayorías a mejores condiciones de vida, de trabajo, empleo y salario dignos, es decir, a crear las condiciones materiales y culturales de existencia con equidad y justicia social.

Al respecto, el PRD ha planteado en sus propuestas de reforma laboral la eliminación de la Conasami, trasladando a la Cámara de Diputados la determinación de los incrementos a los salarios mínimos, a través de un Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, que fije un salario mínimo general único en todo el país, eliminado (por inoperantes) las zonas geográficas.¹⁰

En la presente iniciativa se propone la creación del Instituto Nacional de Salarios Mínimos Productividad y Reparto de Utilidades, pero no como un órgano de la Cámara de Diputados, sino como un organismo constitucional autónomo, dotado de autonomía técnica, dedicado de una forma profesional a analizar los diversos factores que intervienen en la determinación de un salario constitucional, como pueden ser la inflación, el precio de la canasta básica, las líneas de pobreza determinadas por Coneval, la productividad, el crecimiento económico, la generación del empleo y cualquier otro factor que incida en el costo de la vida para que debe enfrentar el trabajador para acceder a un salario suficiente, de acuerdo a la definición constitucional.

La labor de este nuevo instituto será considerar elementos con rigor técnico y objetivo para el cálculo del salario, sin esperar su fijación anual por parte del Ejecutivo, a través de un decreto como ocurre hasta ahora.

Finalmente para que se le dé un verdadero sentido a la fracción VII, del artículo 123 Constitucional que a la letra dice “Para el trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo, ni nacionalidad” debe haber una verdadera recuperación, estable y sostenida del salario mínimo en cuanto a su poder adquisitivo, para así compensar verdaderamente a los trabajadores por su fuerza laboral aportada en la productividad, con una vida mucho más digna.

El Congreso debe generar condiciones para un gran acuerdo nacional político, económico y social, con empresarios y trabajadores a fin de crear condiciones que lleven a la recuperación salarial. La labor en estos momentos es detener la caída salarial y su estancamiento, comenzando su recuperación de forma gradual pero sostenida.

Nuestro Grupo Parlamentario, por esta vía, propone una política que distribuya los beneficios del crecimiento económico y de la productividad y así, contribuya a la competitividad. Consideramos que es urgente una política inmediata de recuperación salarial, como un objetivo central de la política económica y no como un resultado indirecto y postergado.

La recuperación salarial es la base del bienestar social. De otra forma, ninguna política social será suficiente para saldar los rezagos que enfrentamos. No tiene sentido hacer consultas ante lo obvio: es momento de buscar acuerdos. Su urgencia es evidente

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 que reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades.

Ordenamientos a modificar

Se reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Texto normativo propuesto

Artículo Único. Se reforma el artículo 123, apartado A, fracciones VI y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123 . . .

...

A...

I a V...

VI. Los salarios mínimos se fijaran en forma anual y podrán revisarse e incrementarse en cualquier momento en el curso de su vigencia con fundamentada justificación y de conformidad con la ley, a propuesta del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades, que será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, facultado para realizar los estudios y diagnósticos en el nivel nacional necesarios para la determinación de los salarios mínimos, así como las bases normativas aplicables al reparto de utilidades entre patrones y trabajadores.

El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades estará integrado por un Presidente y cuatro consejeros, que serán ciudadanos mexicanos de

reconocido prestigio en el sector académico y profesional, con experiencia mínima de diez años en materia laboral y que no pertenezcan a algún partido político o hayan sido candidatos a ocupar un cargo de elección popular. Serán nombrados por dos terceras partes de los miembros presentes la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios; dicho nombramiento podrá ser impugnado por única vez por el Presidente de la República y si no lo hiciere el cargo será ocupado por la persona nombrada por la Cámara de Diputados.

El Presidente y los Consejeros del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades desempeñarán su encargo por un período de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola vez. Sólo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

VII a VIII...

IX. ...

a) El Instituto Nacional de Salarios Mínimos Productividad y Reparto de Utilidades propondrá cada cinco años la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión 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 realizara los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará así mismo en consideración la exceptuación de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación en un número determinado y limitado de años para fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesidad de reinversión de capitales.

c) El Instituto podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que lo justifiquen

d) y e) ...

X. a XXXI...

B...

Transitorios

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

Segundo. El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades deberá integrarse dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto. Para dicho efecto, se deberán elegir dos consejeros por un período de dos años, dos por un período de tres años y uno por un período de cuatro años, que será su Presidente. Hasta en tanto no se concluya este proceso, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos continuará en funciones.

Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir en un plazo no mayor a ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto las reformas que correspondan a la Ley Federal del Trabajo

y demás ordenamientos necesarios para la implementación del presente Decreto, en materia del Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades.

Cuarto. El Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades contará con un término no mayor a noventa días a partir de su integración para expedir las normas administrativas, que sean necesarias su funcionamiento.

Sexto. En un plazo no mayor a ciento ochenta días, el Instituto Nacional de Salarios Mínimos, Productividad y Reparto de Utilidades propondrá al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión las medidas y recomendaciones necesarias para establecer una política de recuperación del poder adquisitivo de los salarios mínimos.

Notas

1 OIT. *Guía de recursos sobre el salario mínimo*. <http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/resource/subject/salary.htm>. Consulta el 21 de agosto de 2014

2 Datos hasta 1982, de José Luis Calva. “Balance del experimento neoliberal en México” en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 29-30, núm. 115-116. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, octubre-diciembre 1998/enero-marzo, 1999, p. 130. Datos posteriores son estimaciones propias.

3 Ver “México, con el sueldo más bajo en el sector automotriz” en *La Jornada*, julio 1, 2014.

4 José Luis Calva, Op Cit, p. 129.

5 “En la mayoría de estos países la pobreza extrema tampoco registró variaciones apreciables, con la excepción de El Salvador, donde disminuyó 3,2 puntos porcentuales. México es el único país con información disponible a 2012 donde los indicadores de pobreza aumentaron”. Ver CEPAL. *Panorama Social 2013*, p. 18.

Ver también Antonio Prado, *Salario mínimo en la agenda del desarrollo de América Latina y el Caribe*, Ponencia en el Foro internacional sobre salario mínimo, empleo, desigualdad y crecimiento económico. Ciudad de México, agosto, 2014

6 Bassanini, A. y Venn, D. “Assessing the impact of labour market policies on productivity: A difference-in-differences approach”. *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, No. 54, Paris, 2007. Citado por Jaime Ross Bosch *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. El Colegio de México/UNAM, p. 43.

7 Rosa Albina Garavito *Recuperar el salario real: un objetivo impostergable ¿cómo lograrlo?* Fundación Friedrich Ebert. Diciembre 2013, p. 18.

8 Enrique Quintana, “Mitos y realidades de los salarios mínimos” en *El Financiero*, agosto 18, 2014

9 Antonio Prado, Op Cit.

10 De tres zonas originalmente propuestas, subsisten dos a la fecha y la distancia de los salarios mínimos generales entre ambas tiende a reducirse.

Palacio Legislativo de San Lázaro, septiembre 9 de 2014.

Diputado Agustín Miguel Alonso Raya

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 43 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL CARMEN MARTÍNEZ SANTILLÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, María del Carmen Martínez Santillán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en 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, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Michoacán ha sido pródigo en el aporte de personalidades que, con esfuerzo constante, han contribuido a crear y fortalecer la nación mexicana. Baste mencionar los nombres de Elvira Vargas Ribera, Josefina Cano de Silva, Gertrudis Bocanegra, Rafaela López Aguado de Rayón, José María Morelos y Pavón, Ignacio López Rayón, Francisco J. Múgica, Lázaro Cárdenas del Río y el insigne jurista Antonio Martínez Báez, entre otros.

Por supuesto, no podemos olvidar a uno de los michoacanos más ilustres: don Melchor Ocampo, ideólogo de la Reforma y firme creyente de la independencia y el progreso de México en la segunda mitad del siglo XIX.

Don Melchor Ocampo sintetizó en su persona un amplio bagaje de conocimientos en todas las disciplinas de su época. Pudo bien dedicarse a sus negocios y a la vida privada; sin embargo, las grandes desigualdades sociales de su época lo hicieron incursionar en la política, en la política en la más noble de sus acepciones como mecanismo para ayudar a los que menos tenían para salir de la pobreza material y erradicar creencias religiosas que esclavizaban aún más la mente de los ciudadanos.

Para lograr este propósito expidió disposiciones de vital importancia, como la Ley de Obvenciones Parroquiales, que tuvo el propósito de reducir, y en algunos casos suprimir, las cuotas por los servicios eclesiásticos, igual que la supresión de diezmos a la Iglesia.

En dos ocasiones fue gobernador de Michoacán, secretario de despacho con Juan Álvarez y en el gabinete del presidente Juárez. De igual forma, se distinguió como diputado a los Congresos Constituyentes de 1842 y de 1856-57, donde formó parte de la Comisión de Constitución.

Don Melchor Ocampo fue víctima de las embestidas del clero y de Antonio López de Santa Anna, lo cual lo obligó a exiliarse en Nueva Orleans, donde trabó amistad con otros ilustres mexicanos, como Ponciano Arriaga y Benito Juárez.

Al regresar a México, se sumó a la revolución de Ayutla y ocupó los encargos públicos en el gabinete de Juan Álvarez que ya se comentaron. En congruencia con sus ideas políticas, renunció al de secretario de despacho que ocupó.

Durante la Guerra de Reforma permaneció al lado del presidente Juárez y al triunfar la República, en diciembre de 1860, regresó a sus actividades privadas.

Fue tanta la influencia del político michoacano que colaboró en la redacción de las llamadas “Leyes de Reforma”, en las cuales se incluyó la epístola atribuida a él, “Epístola de Melchor Ocampo”, la cual establecía:

Que éste es el único medio moral de fundar la familia, de conservar la especie y de suplir las imperfecciones del individuo que no puede bastarse a sí mismo para llegar a la perfección del género humano. Que éste no existe en la persona sola sino en la dualidad conyugal. Que los casados deben ser y serán sagrados el uno para el otro, aún más de lo que es cada uno para sí. Que el hombre cuyas dotes sexuales son principalmente el valor y la fuerza, debe dar, y dará a la mujer, protección, alimento y dirección, tratándola siempre como a la parte más delicada, sensible y fina de sí mismo, y con la magnanimidad y benevolencia generosa que el fuerte debe al débil, esencialmente cuando éste débil se entrega a él, y cuando por la sociedad se le ha confiado. Que la mujer, cuyas principales dotes son la abnegación, la belleza, la compasión, la perspicacia y la ternura, debe dar y dará al marido obediencia, agrado, asistencia, consuelo y consejo, tratándolo siempre con la veneración que se debe a la persona que nos apoya y defiende, y con la delicadeza de quien no quiere exasperar la parte brusca, irritable y dura de sí mismo. Que el uno y el otro se deben y tendrán respeto, deferencia, fidelidad, confianza y ternura, y ambos procurarán que lo que el uno se esperaba del otro al unirse con él, no vaya a desmentirse con la unión. Que ambos deben prudenciar y atenuar sus faltas. Que nunca se dirán injurias, porque las injurias entre los casados, deshonoran al que las vierte, y prueban su falta de tino o de cordura en la elección, ni mucho menos se maltratarán de obra, porque es villano y cobarde abusar de la fuerza. Que ambos deben prepararse con el estudio y amistosa y mútua corrección de sus defectos, a la suprema magistratura de padres de familia, para que cuando lleguen a serlo, sus hijos encuentren en ellos buen ejemplo y una conducta digna de servirles de modelo. Que la doctrina que inspiren a estos tiernos y amados lazos de su afecto, hará su suerte próspera o adversa; y la felicidad ó desventura de los hijos será la recompensa ó el castigo, la ventura ó la desdicha de los padres. Que la sociedad bendice, considera y alaba a los buenos padres, por el gran bien que le hacen dándoles buenos y cumplidos ciudadanos; y la misma, censura y desprecia debidamente a los que, por abandono, por mal entendido cariño, ó por su mal ejemplo, corrompen el depósito sagrado que la naturaleza les confió, concediéndoles tales hijos. Y por último, que cuando la sociedad ve que tales personas no merecían ser elevadas a la dignidad de padres, sino que sólo debían haber vivido sujetas a tutela, como incapaces de conducirse dignamente, se duele de haber consagrado con su autoridad la unión de un hombre y una mujer que no han sabido ser libres y dirigirse por sí mismos hacia el bien (artículo 15 de la Ley de Matrimonio Civil de 1859.)

Hasta hace un par de años, la epístola de Ocampo seguía siendo parte de la ceremonia de matrimonio civil, expresada por los oficiales o jueces del Registro Civil.

El 31 de mayo de 1861 fue aprehendido por una partida de conservadores, y murió asesinado el 3 de junio de 1861.

Pocos días después de su asesinato, el 17 de junio de 1861, el Congreso de Michoacán determinó que el nombre del estado fuera “Michoacán de Ocampo”.

Para efectos de la Constitución local, el nombre oficial de la entidad es “Michoacán de Ocampo”. Sin embargo, en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde la redacción original del artículo 43, el nombre es “Michoacán”.

La presente iniciativa con proyecto de decreto propone la reforma del artículo 43 constitucional, a efecto de que en la lista de los estados de la federación el nombre oficial de éste sea “Michoacán de Ocampo”.

Para efectos de Coahuila, en la LXI Legislatura, se reformó el artículo 43 constitucional, a fin de retomar la denominación que en la Constitución local se tiene, “Coahuila de Zaragoza”. Este decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de abril de 2011 y entró en vigor al día siguiente al de su publicación.

En consecuencia, a partir de 14 de abril de 2011, el nombre oficial es “Coahuila de Zaragoza”, como justo homenaje al general Ignacio Zaragoza, quien nació en Texas cuando ese territorio pertenecía a Coahuila.

Si hay un hombre en el que se sintetizan los ideales de la Reforma y de la transformación que la sociedad debe observar en beneficio de los que menos tienen, no con actitudes paternalistas sino de verdadera transformación social, ese hombre es don Melchor Ocampo.

Por tal razón no habría obstáculo jurídico ni de otra índole para que esta iniciativa sea dictaminada favorablemente. Al contrario, es una medida que rinde honor a uno de los más ilustres michoacanos y mexicanos de todas las épocas, don Melchor Ocampo.

El nombre de don Melchor Ocampo, igual que el de los mejores exponentes de la generación de la Reforma, como Benito Juárez, Ponciano Arriaga, Santos Degollado, Francisco Zarco, Valentín Gómez Farías y Juan Álvarez, engalana los muros de honor de este recinto legislativo, como justo homenaje a lo que ofreció a la patria.

Compañeras y compañeros legisladores: por las consideraciones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforma** el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 43. Las partes integrantes de la federación son los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, **Michoacán de Ocampo**, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Artículo Transitorio

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

En México, Distrito Federal, a 9 de septiembre de 2014.

Diputada María del Carmen Martínez Santillán (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 19, 20 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA RAQUEL JIMÉNEZ CERRILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada Raquel Jiménez Cerrillo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LXII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6, numeral 1, fracción I, y el artículo 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición de personas, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

1. Acorde con el artículo 1o. constitucional, en México todas las personas Gozan de los derechos humanos y garantías para su protección reconocidas en la Carta Magna y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución establece.
2. Las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y todas las autoridades, en el ámbito de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por lo tanto deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.
3. La Tutoría de los Derechos Humanos para todos los individuos que se encuentran en nuestro territorio, es obligación del estado conferida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiéndole la persecución de delitos, ejecución de penas y sanciones a la Federación, Estado y Municipios, preservando la integridad, orden, libertad y paz social.
4. El día 3 de febrero de 1981, el Estado Mexicano firmó y se adhirió a la **Convención Americana en materia de Derechos Humanos**, suscrita en San José, Costa Rica, el día 22 de noviembre de 1969, comprometiéndose con ello a respetar los derechos y libertades contemplados y reconocidos, así como a garantizarlos. Dentro del documento encontramos derechos esenciales del hombre tales como la vida, la libertad personal y la integridad personal.
5. El día 2 de abril de 2002, México ratificó **La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas**, suscrita en la Ciudad de Belem, Brasil el 9 de junio de 1994, Convención que en sus artículos primero y tercero, establece el compromiso de los estados firmantes, **de adoptar las medidas de carácter legislativo necesarias para tipificar y sancionar en el ámbito de su jurisdicción el delito de Desaparición Forzada.**
6. El día 15 de enero de 2008, México ratificó **La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas**, que en sus artículos primero, segundo, tercero y cuarto compromete a los Estados parte para que **tomen las medidas necesarias para que la Desaparición Forzada y la Desaparición cometida entre Particulares, sean tipificadas como delitos en el marco de la Legislación local.**

7. La Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 1.1, establece el deber de respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos ella. Respecto a la obligación de Garantía la Corte Interamericana ha establecido que puede ser cumplida de diversas maneras, las cuales tienen que ver con el derecho específico que el propio Estado debe garantizar a los particulares y de las particulares necesidades de protección.

“Esta Obligación implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifieste el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como parte de dicha Obligación, el Estado está en el deber jurídico de “Prevenir, razonablemente las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación. Lo decisivo es dilucidar “si una determinada violación [...] ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si peste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”¹

La corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición persona o por la situación específica en que se encuentre.²

8. En tal tenor, la obligación de un Estado, en casos específicos de desaparición, implica la obligación de prevenir e investigar las posibles desapariciones, implementando “todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales”³

9. El actuar del Estado deberá en todo momento estar regido por la preservación de los Derechos Humanos, instrumentando las leyes necesarias a fin de fortalecer la estructura legal que garantice el correcto desarrollo de la sociedad, armonizando las leyes promulgadas con los compromisos internacionales a los que el estado mexicano sea parte.

10. El Estado tiene la obligación de proteger al individuo de los actos de particulares y de agentes estatales que obstaculicen el ejercicio de sus derechos, al respecto la Corte Interamericana ha señalado:

“...los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones necesarias para que no se produzcan violaciones a los derechos humanos, así como el deber de impedir que sus agentes o particulares atenten contra ellos...”⁴

Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza a los derechos humanos; establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y dar reparación por la privación de la vida y libertad por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una existencia digna.⁶

De lo anterior, se concluye que el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias, tanto a nivel legislativo, administrativo y judicial, mediante la emisión de normas penales y el

establecimiento de un sistema de justicia para prevenir, suprimir y castigar la participación de los agentes del Estado en actos criminales, así como también para prevenir y proteger a los individuos de actos criminales de otros individuos e investigar efectivamente estas situaciones.

11. En la actualidad la Desaparición Forzada cometida por los Agentes o Servidores Públicos, no se ha erradicado en su totalidad, teniendo a los sectores más desprotegidos o en situación de vulnerabilidad, proclives a la violación de los Derechos Humanos y abusos por parte de las autoridades, inclusive convirtiéndose en víctimas de la comisión del delito de Desaparición Forzada.

12. Asimismo, la conducta de desaparición cometida entre de particulares, se ha vuelto una modalidad muy recurrida por los delincuentes, aprovechando el vacío legal en que se encuentran las personas reportadas como desaparecidas, pues las autoridades no se encuentran hoy en día obligadas jurídicamente a iniciar Averiguación Previa, ya que no hay delito que perseguir por la autoridad, hasta en tanto no se configure alguno de los delitos existentes en el Código Penal Federal, conducta ha sido una constante sobre todo en los últimos años ejecutada por individuos o grupos delictivos. Lo que vuelve urgente legislar en la materia, reconociendo y sancionando la conducta, a fin de que la Procuraduría General de la República Justicia, persiga, sancione y prevenga el delito de desaparición entre particulares.

13. Al respecto, cabe destacar que a nivel nacional se registraron 4,007 desapariciones tan sólo en el 2012, lo que se desprende de estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública (ENVIPE), 2013, es la primera vez que se detalla el número de desapariciones forzadas, ejercicio que se aplica desde el 2010.

14. En este contexto, tenemos el compromiso internacional de legislar en la materia, sancionando la conducta delictiva de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida entre particulares, que cuenta con elementos distintivos que la separan de las conductas penales que se contemplan actualmente en nuestro Código Penal Federal, dentro del Libro Segundo, Título Décimo **Delitos Cometidos por Servidores Públicos**, Capítulo III Bis **Desaparición Forzada de Personas** .

15. En ese orden de ideas, resulta imperante generar una Ley General para Prevenir, Combatir y Sancionar la Desaparición de Personas, en la que se contemple la figura de Desaparición Forzada y la Desaparición de Personas entre Particulares, y cumplir con los compromisos Internacionales de los que forma parte el Estado Mexicano. Al respecto es menester señalar que la suscrita presentó el pasado 25 de febrero del año en curso, una iniciativa en dichos términos, no obstante lo anterior el 05 de junio de los corrientes, fue retirada para enriquecerla con adecuaciones sugeridas por un grupo de expertos en la materia; asimismo, de conformidad al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos encontramos ante la limitante de la falta de facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de desaparición de personas.

En virtud de lo anterior, para poder expedir una Ley General en materia de Desaparición de personas, es menester reformar el precepto constitucional en comento a fin de que el Congreso de la Unión cuente con potestad en la materia.

Por lo antes expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía la iniciativa siguiente:

Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se reforman los artículos 19, segundo párrafo; 20, apartado C, fracción V y 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 19.

...

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, desaparición de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. ...

...

...

...

...

Artículo 20. ...

A. ...

B. ...

C. ...

I. a IV. ...

V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro, desaparición de personas o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

...

VI. y VII. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas, desaparición de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones. ...

...

...

...

...

XXII. a XXX. ...

Transitorios

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

Segundo. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión emitirá la Ley general en materia de desaparición de personas.

Notas

1 Corte IDH. Caso González y otras (“campo algodonero”) vs México. Sentencia de de noviembre de 2009 (excepción preliminar fondo, reparaciones y costas), párrafo 236.

2 Corte IDH. Caso Baldeón García vs Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de 2006.

3 Corte IDH. Caso González y otras (“campo algodonero”) vs México. Sentencia de de noviembre de 2009 (excepción preliminar fondo, reparaciones y costas), párrafo 252.

4 Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang vs Guatemala. Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (fondo, reparaciones y costas), párrafo 152 y Caso Juan Humberto Sánchez vs Honduras. Sentencia de 29 de abril de 2004, párrafo 110.

5 Corte IDH. Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007, Serie C, No. 166 párrafos 79 y 81.

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, el 9 de septiembre de 2014.

Diputada Raquel Jiménez Cerrillo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ESTHER QUINTANA SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada federal Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el undécimo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema que rige en nuestro país. Ahí se define la forma política y legal para la organización y relación del gobierno federal con los Estados de México, los ciudadanos y todas las personas que viven o visitan el país. La Constitución es una aportación de la tradición jurídica mexicana al constitucionalismo universal, ya que ha sido la primera constitución de la historia en incluir muchos derechos sociales. Y era, por mucho, superior a todas las de la época de su promulgación.

En esta norma además se establece la forma de Gobierno, las garantías individuales y sociales, el sistema económico que adoptaría la nación y sobre el que se gobernaría. Esta Constitución, que con reformas, es la que nos rige en la actualidad, está compuesta por 136 artículos y 19 artículos transitorios, contenidos en nueve títulos.

Dentro del capítulo I, denominado “De los Derechos Humanos y sus Garantías” establece diversos derechos y garantías para los ciudadanos. Sin entrar en mayor abundancia sobre los derechos humanos que se establecen en éste ordenamiento, nos queremos referir a las más destacadas de las garantías que nos brinda, estas son: Las garantías de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica.

La garantía a la que nos queremos enfocar es a la de seguridad jurídica, la cual, señala Luis Bazdresch, en su libro *Garantías constitucionales. Curso introductorio*, consisten en la obligación que tienen todas las autoridades de ajustarse a los preceptos legales que norman sus actividades y las atribuciones que la ley les confiere, al expedir cualquiera orden o mandato que afecte a un particular en su persona o en sus derechos, es decir, las garantía de legalidad requiere sustancialmente que las autoridades se atengan precisamente a la ley, en sus procedimientos y en sus decisiones que de cualquier modo se refieran a las personas o a sus derechos.

Por su parte el doctor Ignacio Burgoa, en su libro *Las Garantías Individuales*, señala de manera clara que es lo que se debe de entender por garantía de seguridad jurídica y sus efectos en los ciudadanos: ...“Dentro de un régimen jurídico, esto es, dentro de un sistema en que impere el derecho, bien bajo un carácter normativo legal o bajo un aspecto consuetudinario, esa afectación de diferente índole y de múltiples y variadas consecuencias que opera en el status de cada gobernado, debe obedecer a determinados principios previos, llenar ciertos requisitos, en síntesis, debe estar sometida a un conjunto de modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida desde el punto de vista del derecho.

Ese conjunto de modalidades jurídicas a que tiene que sujetarse un acto de cualquiera autoridad para producir válidamente, desde un punto de vista jurídico, la afectación en la esfera del gobernado a los diversos derechos de éste, y que se traduce en una serie de requisitos, condiciones, elementos, etc., es lo que constituye las garantías de seguridad jurídica.

Estas implican, en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de sus derechos subjetivos. Por ende, un acto de autoridad que afecte el ámbito jurídico particular de un individuo como gobernado, sin observar dichos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias previos, no será válido a la luz del Derecho.

La seguridad jurídica **in genere**, al conceptuarse como el contenido de varias garantías individuales consagradas por la Ley Fundamental, se manifiesta como la substancia de diversos derechos subjetivos públicos individuales de los gobernados oponibles y exigibles al Estado y a sus autoridades, quienes tienen la obligación de acatarlos u observarlos. Esta obligación estatal y autoritaria es de índole activa en la generalidad de los casos tratándose de las diferentes garantías de seguridad jurídica, o sea, que el Estado y sus autoridades deben desempeñar, para cumplir dicha obligación, actos positivos, consistentes en realizar todos aquellos hechos que impliquen el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones, elementos o circunstancias exigidas para que la afectación que generen sea jurídicamente válida.

A diferencia de la obligación estatal y autoritaria que se deriva de la relación jurídica que implican las demás garantías individuales, y que ostenta una naturaleza negativa en la generalidad de los casos, la que dimana de las garantías de seguridad jurídica es eminentemente positiva en términos generales, ya que se traduce, no en un mero respeto o en una abstención de vulnerar, sino en el cumplimiento efectivo de todos aquellos requisitos, condiciones, elementos o circunstancias, etc., cuya observancia sea jurídicamente necesaria para que un acto de autoridad produzca válidamente la afectación particular, en la esfera del gobernado, que esté destinado a realizar. Así, verbigracia, si a una persona se la pretende privar de su libertad por un acto autoritario, se la debe oír en defensa, de acuerdo con las formalidades esenciales del procedimiento, etc., requisitos o condiciones para cuya observancia la autoridad debe desempeñar una conducta positiva. La seguridad jurídica entraña el mismo estado de Derecho que es uno de los más importantes elementos de todo régimen democrático. Se integra con la imprescindible concurrencia del orden jurídico y la función gubernativa real, misma que debe cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales, legales y reglamentarias en que tal orden se manifiesta, imperativo que es inherente al principio de juridicidad, según el cual todo acto del poder público del Estado debe someterse a ellas y aplicarlas a la realidad en todos los aspectos en que ésta se revela, a saber, el político, cultural, económico y social.”

La garantía de legalidad, forma parte de las garantías de seguridad jurídica señaladas anteriormente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado la siguiente tesis jurisprudencial, que nos ayuda a comprender lo que se debe entender por garantía de legalidad:

“Garantía de legalidad. Qué debe entenderse por.

La Constitución federal, entre las garantías que consagra en favor del gobernado, incluye la de legalidad, la que debe entenderse como la satisfacción que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; esta garantía forma parte de la genérica de seguridad jurídica que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que este en aptitud de defender sus derechos, bien ante la propia

autoridad administrativa a través de los recursos, bien ante la autoridad judicial por medio de las acciones que las leyes respectivas establezcan; así, para satisfacer el principio de seguridad jurídica la constitución establece las garantías de audiencia, de fundamentación y motivación, las formalidades del acto autoritario, y las de legalidad.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Amparo directo 734/92. Tiendas de Conveniencia, SA. 20 de agosto de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Elsa Fernández Martínez.

Semanario Judicial de la Federación, octava época, tomo XI, enero de 1993, primera parte, p. 263.”

Uno de los artículos de la Constitución en la que se establece alguna de las garantías de legalidad es el artículo 16. En este artículo se imparte una mayor protección a cualquier gobernado, sobre todo a través de la garantía de legalidad, que consagra, la cual, dadas su extensión y efectividad jurídicas, pone a la persona a salvo de todo acto de mera afectación a su esfera de derecho que no sólo sea arbitrario, es decir, que no esté basado en norma legal alguna, sino contrario a cualquier precepto, independientemente de la jerarquía o naturaleza del ordenamiento a que éste pertenezca.

Este importante artículo, puesto que en su primer párrafo establece los requisitos que se deben contar para cualquier acto de autoridad: “**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de **mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento ...**”

La fundamentación legal de la causa del procedimiento autoritario, de acuerdo con el espíritu del legislador de 1857, consiste en que los actos que originen la molestia al ciudadano, deben basarse en una disposición normativa general, es decir, que esta prevea la situación concreta para la cual procede realizar un acto de autoridad, que exista una ley que lo autorice.

Por su parte la motivación, indica las circunstancias y modalidades del caso particular, estos debe encuadrar dentro del marco general correspondiente establecido por la ley. Por lo que se puede decir que implica una necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma de molestar.

Y por último, la causa legal del procedimiento, es el acto o la serie de actos que provocan la molestia en la persona, familias, domicilio, papeles o posesiones de un gobernado realizados por la autoridad competente, este debe ser en pocas palabras legal, con lo que se entiende que debe ser fundado y motivado en una ley.

La presente iniciativa, busca realizar una modificación al undécimo párrafo del artículo 16 de la Constitución, en virtud de considerar que existe un error que debe corregirse en aras de una mayor seguridad jurídica de los ciudadanos y una efectiva garantía de legalidad.

El error, consiste en la redacción del párrafo décimo primero del citado artículo 16, pues este señala que : “En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia”.

Como se puede observar claramente, éste párrafo regula los requisitos para la realización de los cateos, esto es, el registro o inspección de sitios o lugares con el fin de descubrir ciertos objetos para evidenciar determinadas circunstancias, o de tomar posesión de un bien, mientras que la **orden de aprehensión** es una resolución del Juez, emitida a petición del Ministerio Público, por encontrarse reunidos los requisitos que para ese efecto señala el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por efecto restringir de manera provisional la libertad personal o ambulatoria de una persona, con la finalidad de sujetarla a un proceso penal para que responda sobre hechos presuntamente delictivos que se le atribuyen.

Del conocimiento de lo que es un cateo y una orden de aprehensión, se observa que suena ilógico e ilegal, que en una orden de cateo se exprese **la persona o personas que hayan de aprehenderse**, tal y como lo señala el párrafo décimo primero del artículo 16 de la constitución que se pretende reformar en esta iniciativa.

Si bien es cierto, ambos actos de autoridad derivan de la garantía establecida en el primer párrafo del artículo 16 constitucional, es evidente que son de distinta naturaleza jurídica.

Para tener más claridad sobre el objetivo de la iniciativa, ponemos un ejemplo cotidiano: resulta que la policía judicial o ministerial encargada de ejecutar una orden de aprehensión legalmente emitida por el juez competente, tiene conocimiento que la persona que tiene que aprehender se encuentra dentro de su domicilio, la autoridad tendrá que esperar a que el sujeto salga a la calle para poder aprehenderlo, puesto que si entra al domicilio, violaría el artículo 16 primer párrafo. Sin embargo, para no tener que esperar, puede solicitar una orden de cateo, con la cual podrá entrar a dicho domicilio y en caso de localizar a la persona buscada, entonces podrá ejecutar la orden de aprehensión.

El texto constitucional como se encuentra actualmente, permitiría mediante una orden de cateo entrar al domicilio y aprehender al sujeto, puesto que así se encuentra señalado, en franca contradicción al mismo precepto legal.

Para dar una idea más clara de lo que se pretende en esta iniciativa, se pone a su consideración el texto del artículo 294 del Código de Procedimiento Penal de Colombia, en donde se señala claramente la diferencia entre una orden de cateo y una de aprehensión, requiriendo de la primera para detener o aprehender a una persona que se encuentra dentro de un domicilio, y en el caso colombiano, dentro de una nave o aeronave:

“Artículo 294 .- Allanamiento, procedencia y requisitos. Cuando hubiere serios motivos para presumir que en un bien inmueble, nave o aeronave se encuentre una persona contra quien obra orden de captura, o las armas, instrumentos o efectos con los que se haya cometido la infracción o que provengan de su ejecución, el funcionario judicial ordenará en providencia motivada el allanamiento y registro. En casos de flagrancia cuando se está cometiendo un delito en un lugar no abierto al público, la Policía Judicial podrá entrar sin orden escrita del funcionario judicial, con la finalidad de que no se siga ejecutando la conducta.”
(http://www.congresoson.gob.mx/docs_biblio/docBiblio_236.pdf)

Con las modificaciones al párrafo undécimo del artículo 16 de la Constitución, de aprobarse la presente iniciativa quedarían de la siguiente forma:

Texto vigente

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, **la persona o personas que hayan de aprehenderse** y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Propuesta

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, los objetos que se buscan, **y en su caso, la o las personas que hayan de localizarse** a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Cabe señalar la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, que sirve para reforzar la pretensión de ésta iniciativa, al señalar como requisito que debe de contener una orden de cateo, entre otras, “la persona o personas que han de localizarse.... “

Informe policiaco. Carece de valor probatorio cuando los agentes aprehensores se introducen al domicilio del indiciado sin contar con una orden de cateo.

El artículo 16 constitucional preserva como garantía la inviolabilidad del domicilio, por su parte, el artículo 61 del Código Federal de Procedimientos Penales establece que la orden de cateo carece de valor probatorio cuando se incumplan los requisitos que prevé, como son su solicitud por escrito, expresando su objeto y necesidad, así como la ubicación del lugar a inspeccionar, **la persona o personas que han de localizarse** o de aprehenderse, y los objetos que se buscan o han de asegurarse, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia; además de que a su conclusión se levantará acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad judicial que practique la diligencia. En ese sentido, si la propia norma secundaria dispone que la inobservancia de las reglas en la práctica de la diligencia de cateo legalmente ordenada, trae como consecuencia su falta de valor probatorio, con mayor razón debe soportar esos alcances el informe policiaco en que se pone de manifiesto que la introducción al domicilio del indiciado por los agentes aprehensores se realizó sin orden de cateo.

Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito.

Amparo directo 848/2005. 30 de marzo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Nicolás Nazar Sevilla. Secretario: Gabriel Camacho Sánchez.

Época: Novena Época

Registro: 174895

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo XXIII, Junio de 2006

Materia(s): Penal

Tesis: XVIII.2o.15 P

Página: 1163

Si bien es cierto, la redacción del artículo 16 Constitucional, en lo relativo a la orden de cateo, se ha mantenido sin reformas desde hace mucho tiempo, también es cierto lo que señala el Dr. Salvador O.

Gama Novar, en el sentido de que a pesar de la esencial característica de permanencia y estabilidad de la Constitución, al ser esta la rectora de la vida jurídica del Estado, es menester adecuarla a las necesidades que los nuevos tiempos van marcando, aunque no hay que confundir adaptabilidad con reglamentación; pues la Constitución es la más abstracta y general de las normas, y ese hecho sitúa a la reforma constitucional como la última de las opciones que actualizan el contenido jurídico.

De igual manera agrega que solo tres supuestos deben impulsar una reforma a la Constitución; cuando la realidad y la letra constitucional no coinciden, es decir, cuando el texto constitucional ya no responde en términos de congruencia con las necesidades de la población, las posibilidades del Estado para hacer frente a las mismas, o cuando la disposición ya es obsoleta; cuando hay un error, imposibilidad o inconsistencia en la letra de algún precepto normativo; o, cuando el sentir del pueblo ha cambiado de tal suerte que es necesario modificar, reformar.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se el que se reforma el undécimo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Proyecto de Decreto

Artículo Único. Se reforma el undécimo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

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

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, los objetos que se buscan, y en su caso, la o las personas que hayan de localizarse a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal a 9 de septiembre de 2014.

Diputada Esther Quintana Salinas (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO ALEJANDRO LARRAZÁBAL BRETÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Planteamiento del problema

Uno de los principales retos cuando se aborda la problemática hacendaria del municipio, es la debilidad financiera que lo caracteriza debido a la escasa capacidad recaudatoria, producto de factores como la alta centralización del sistema fiscal mexicano, sustentado en el modelo de coordinación fiscal vigente, el efecto de su aplicación que deriva en el desmantelamiento de su estructura administrativa tributaria y la falta pago del impuesto predial por parte de las delegaciones de las distintas dependencias de la administración pública federal y de las entidades paraestatales, convirtiéndose este último, en un tema añejo, recurrente y de impacto negativo en cada ejercicio fiscal. Por ejemplo, Monterrey, Nuevo León, tiene la obligación de pagar impuestos a la federación y al estado por los conceptos siguientes:

Impuestos	
Federación	Estado
1. Impuesto sobre la renta (ISR)	1. Impuesto por obtención de premios.
2. Impuesto al valor agregado (IVA)	2. Impuestos sobre el patrimonio.
3. Impuesto sobre productos del trabajo (ISPT)	3. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
4. Impuesto al activo (IMPAC)	4. Impuesto sobre la producción, el consumo y las transacciones. 5. Impuesto sobre hospedaje.
5. Impuesto especial sobre productos y servicios (IEPS)	6. Impuesto sobre transmisión de propiedad de vehículos automotores. 7. Impuestos sobre nóminas y asimilables. 8. Impuesto sobre nóminas. 9. Impuestos ecológicos, entre otros.

Por tal razón, la mayoría de los 2 mil 440 presidentes municipales en México coinciden en que la falta pago del impuesto predial por parte de las entidades paraestatales u organismos descentralizados de carácter Federal o estatal, es una de las principales problemáticas que enfrentan en cada ejercicio fiscal. Adicionalmente a dicha problemática, las dependencias o entidades morosas, aducen como argumento principal que la Constitución los exime de pago del impuesto predial.

Al remitirnos al texto constitucional, el artículo 115, fracción IV, párrafo segundo, dispone que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para fijar las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas

contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

El artículo 27, párrafos cuarto, quinto y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece cuáles son los bienes de la nación, es decir aquellos en los que la nación tenga el dominio directo como todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Asimismo, son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije (el, sic Diario Oficial de la Federación, DOF, 20 de enero de 1960) derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes (intermitentes, sic DOF, 20 de enero de 1960) y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

El artículo 132 de la CPEUM prevé que los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley General de Bienes Nacionales, se consideran bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público o de regulación específica que señalen las leyes

respectivas, los bienes nacionales contenidos en los artículos constitucionales citados y los que a continuación se detallan:

- II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta ley;
- III. Las plataformas insulares en los términos de la Ley Federal del Mar y, en su caso, de los tratados y acuerdos internacionales de que México sea parte;
- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;
- V. Los inmuebles nacionalizados a que se refiere el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VI. Los inmuebles federales que estén destinados de hecho o mediante un ordenamiento jurídico a un servicio público y los inmuebles equiparados a éstos conforme a esta ley;
- VII. Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;
- VIII. Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- X. Los inmuebles federales que constituyan reservas territoriales, independientemente de la forma de su adquisición;
- XI. Los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal;
- XII. Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades que se extingan, disuelvan o liquiden, en la proporción que corresponda a la federación;
- XIII. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;
- XIV. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la federación;
- XV. Los bienes muebles de la federación considerados monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente;
- XVI. Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos;
- XVII. Los bienes muebles de la federación al servicio de las dependencias, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República, así como de los órganos de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación;

XVIII. Los muebles de la federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

XIX. Los meteoritos o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos pétreos o de naturaleza mixta procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano en términos del reglamento respectivo;

XX. Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que por cualquier vía pasen a formar parte del patrimonio de la federación, con excepción de los que estén sujetos a la regulación específica de las leyes aplicables; y

XXI. Los demás bienes considerados del dominio público o como inalienables e imprescriptibles por otras leyes especiales que regulen bienes nacionales.

El artículo 7 de la ley en comento determina que se considerarán bienes de uso común los siguientes:

I. El espacio aéreo situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el derecho internacional;

II. Las aguas marinas interiores, conforme a la Ley Federal del Mar;

III. El mar territorial en la anchura que fije la Ley Federal del Mar;

IV. Las playas marítimas, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, desde los límites de mayor refluo hasta los límites de mayor flujo anuales;

V. La zona federal marítimo-terrestre;

VI. Los puertos, bahías, radas y ensenadas;

VII. Los diques, muelles, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, cuando sean de uso público;

VIII. Los cauces de las corrientes y los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional;

IX. Las riberas y zonas federales de las corrientes;

X. Las presas, diques y sus vasos, canales, bordos y zanjas, construidos para la irrigación, navegación y otros usos de utilidad pública, con sus zonas de protección y derechos de vía, o riberas en la extensión que, en cada caso, fije la dependencia competente en la materia, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

XI. Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia;

XII. Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;

XIII. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del gobierno federal y las construcciones levantadas por el gobierno federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten; y

XIV. Los demás bienes considerados de uso común por otras leyes que regulen bienes nacionales.

Respecto a los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se ha pronunciado en el siguiente sentido:

Predial municipal. Condiciones a las que deben sujetarse las legislaturas locales en la regulación del impuesto relativo (interpretación de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución federal).

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, **divide las atribuciones entre los municipios y las legislaturas locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad por pagar por los contribuyentes; las legislaturas estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los municipios.** Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los estados y los municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los municipios, las cuales quedarían soslayadas si las legislaturas estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

Pleno

Controversia constitucional 14/2004. Guadalajara, Jalisco, 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

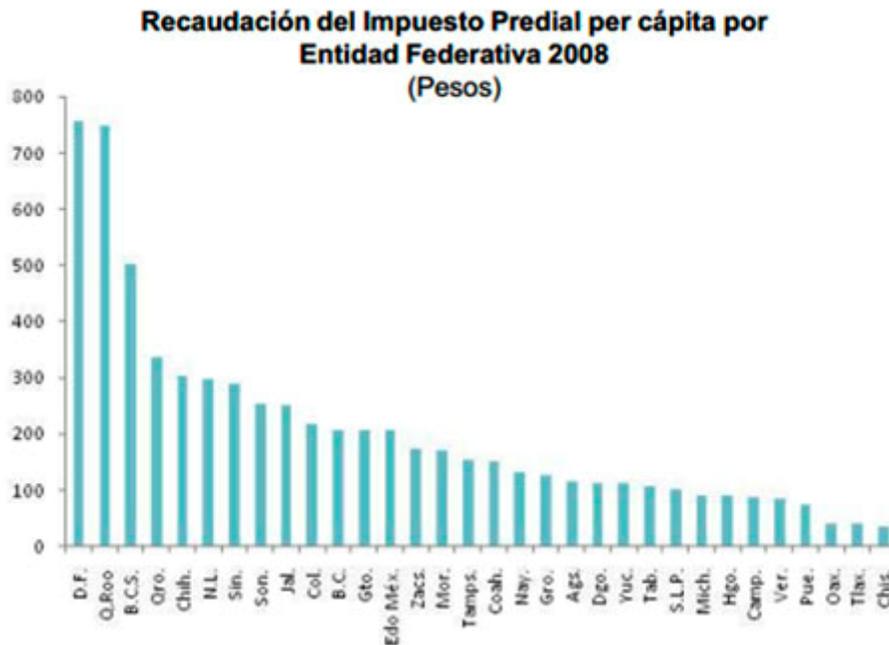
El tribunal pleno, en su sesión privada celebrada hoy, treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 122/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

[J]; 9a. época; pleno; SJF y su Gaceta; XX, diciembre de 2004; página 1124.

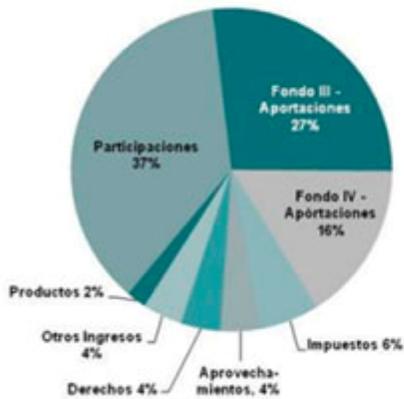
De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la recaudación del impuesto predial en México representa sólo 0.23 por ciento del producto interno bruto, proporción notablemente inferior a la registrada por países de la OCDE que en promedio recaudan 1.5 por ciento, e incluso por debajo de lo registrado en países de desarrollo económico similar como Brasil y Chile, como se acredita en el estudio *El impuesto a la propiedad: financiamiento de las ciudades con suelo urbano*, de Ismael López Padilla, al señalar “desigualdades en la capacidad recaudatoria per cápita en el país son notables por entidad federativa, donde sólo 4 entidades concentran 55 por ciento del monto total recaudado por 23 mil 760.9 millones de pesos en 2008 y los ingresos municipales son altamente dependientes de las transferencias federales, en promedio representan 80 por ciento de sus ingresos totales. Por su parte, el impuesto predial participa con apenas 13 por ciento de los ingresos municipales, y en la situación económica actual es la fuente de ingresos con mayor potencial de crecimiento. Ante la reducción en los ingresos municipales, una alternativa importante para incrementar los ingresos propios es mediante el fortalecimiento de la recaudación del Impuesto Predial”. Véase las gráficas siguientes:



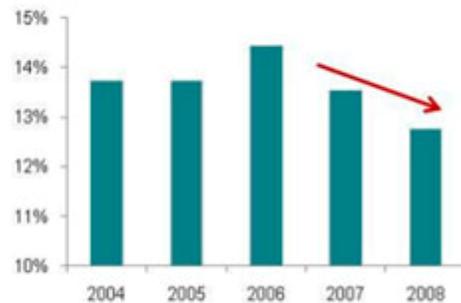
Fuente: OCDE (2008) Revenue Statistics 1965-2007.



Distribución de los ingresos municipales 2008



Impuesto Predial / Ingresos Totales Municipales



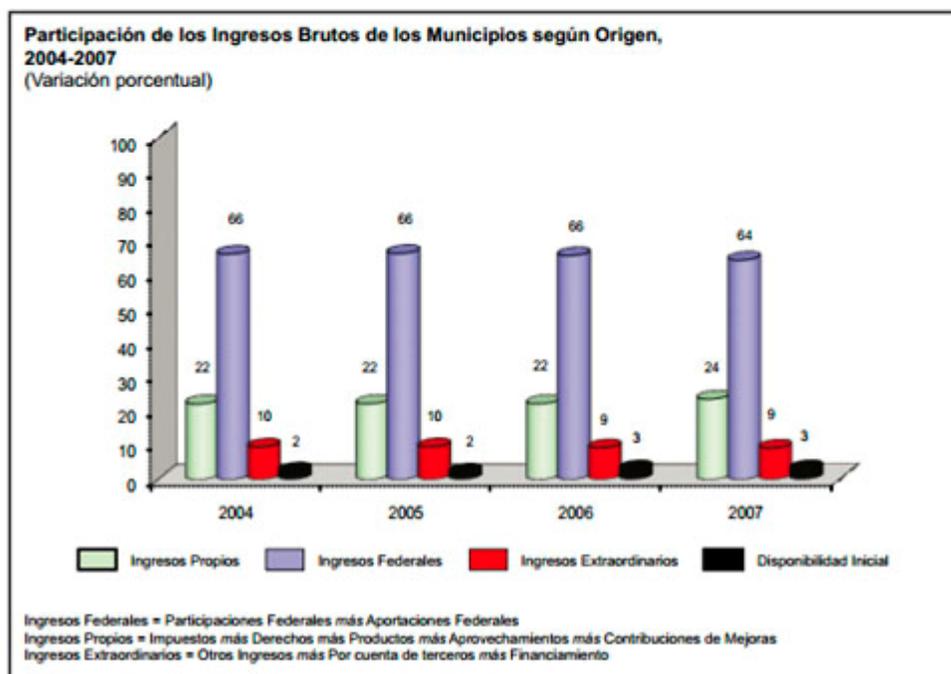
Fuente: INEGI y estimaciones propias sin considerar al D.F.

Con el impuesto predial se grava una propiedad o posesión inmobiliaria, ya sea vivienda, oficina, edificio o local comercial. Genera con el llamado “impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles”, la mayor recaudación anual que obtienen los municipios a nivel nacional. Lo anterior se confirma en la Síntesis Metodológica de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) a través de la gráfica siguiente:

**Ingresos Brutos de los Municipios
2004-2007
(Pesos)**

CONCEPTO	2004	2005	2006	2007
TOTAL DE INGRESOS	149 586 118 697	165 669 232 331	192 598 012 739	204 840 411 165
IMPUESTOS	15 543 042 963	17 750 542 867	21 077 521 146	24 336 718 090
DERECHOS	8 528 876 620	9 456 835 226	10 632 372 968	11 784 782 444
PRODUCTOS	2 224 869 338	2 535 380 163	2 770 157 634	3 268 166 364
APROVECHAMIENTOS	6 009 116 060	6 111 399 317	7 160 105 766	7 269 765 455
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	766 867 706	880 751 096	1 074 180 839	944 773 634
PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES	54 990 452 826	60 601 334 358	71 699 194 354	70 692 373 465
APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES	43 673 179 060	48 995 454 396	54 618 143 834	61 136 400 632
OTROS INGRESOS	3 726 579 503	5 171 142 502	6 420 979 102	6 717 774 862
POR CUENTA DE TERCEROS	910 069 126	482 678 231	290 131 544	657 677 967
FINANCIAMIENTO	9 528 497 399	10 149 522 745	11 032 151 866	11 774 895 829
DISPONIBILIDAD INICIAL	3 684 568 096	3 534 191 430	5 823 073 686	6 257 082 423

Fuente: INEGI. Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.



Fuente: Síntesis Metodológica de la Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, del Inegi, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, julio de 2009, página 18.

Derivado de la situación en que se encuentra la mayoría de las haciendas municipales y de conformidad con el modelo de federalismo que se requiere en México en el siglo XXI –basado en la construcción de sistemas tributarios que generen los recursos suficientes, en cada orden de gobierno, para garantizar la satisfacción de servicios a los que están obligados–, en Acción Nacional consideramos urgente reformar el artículo 115, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de exentar del pago de las contribuciones únicamente a los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios que estén destinados al cumplimiento de su objeto público, al tenor de la siguiente

Argumentación

A partir de 1999, con la décima reforma del artículo 115 constitucional, la figura del municipio en México se fortaleció al considerarse como la base de la división territorial, política y administrativa de las entidades federativas, tener un régimen interior republicano, representativo, popular y libre entre otros de sus efectos.

Ahora bien, respecto al segundo párrafo del artículo 115 citado, es oportuno mencionar que dicha reforma se llevó a cabo para establecer explícitamente la prohibición de exentar u otorgar subsidios respecto de las contribuciones municipales a las que dicho párrafo se refiere, dejando el término amplio de “personas” con lo cual se entiende que se trata de “personas físicas o morales” indistintamente, lo mismo que la denominación genérica de “institución”, refiriéndose a “instituciones públicas o privadas”. Por tal razón, los bienes del dominio público de los tres órdenes de gobierno, que utilicen las entidades Paraestatales o cualquier forma de concesión, contrato o autorización mediante los cuales particulares hagan uso de dichos bienes para actividades accesorias al objeto público.

Lo anterior responde al hecho que dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan, demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que sin embargo si tributan impuesto predial.

En conclusión, el espíritu de esta histórica reforma consistió en evitar que la Federación y sus organismos descentralizados tuvieran que pagar impuestos sobre la propiedad inmobiliaria por las grandes obras: presas, refinerías, puertos, entre otras, pero no dejar de pagar el agua potable consumida.

Sin embargo, a más de una década de su vigencia, son unánimes las voces que se pronuncian sobre los insuficientes avances en la materia y la necesidad de posicionar desde el inicio de la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el tema de la hacienda municipal como uno de los pendientes en la agenda pública y hacendaria del país.

Para efectos de la presente iniciativa, se destaca lo previsto en la fracción IV del artículo 115 constitucional en la que se establece la facultad del municipio para administrar libremente su hacienda y también la exención de pago de contribuciones respecto de los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios salvo que éstos sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares con independencia del título, para fines administrativos o propósitos diferentes de los de su objeto público.

De igual forma, lo establecido en la Ley General de Bienes Nacionales, en el capítulo III, “De los inmuebles de la administración pública federal paraestatal”, que en el artículo 116:

Los inmuebles propiedad de las entidades no se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la federación que establece esta ley, salvo los inmuebles propiedad de los organismos descentralizados.

Las entidades podrán adquirir por sí mismas el dominio o el uso de los inmuebles necesarios para la realización de su objeto o fines, así como realizar cualquier acto jurídico sobre inmuebles de su propiedad, sujetándose a las normas y bases que establezcan sus órganos de gobierno, en los términos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sin requerir autorización de la secretaría. Tratándose de la enajenación de inmuebles propiedad de organismos descentralizados, se estará a lo dispuesto en el artículo 117 de la presente ley.

Los inmuebles propiedad de las entidades pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común.

Al respecto, se considera fundamental citar íntegramente lo establecido por el tribunal pleno de la SCJN en el sentido de la interpretación al impuesto predial y la excepción de pago a la que tienen derecho únicamente los bienes del dominio público de la federación, los estados o los municipios, en los términos siguientes:

[J]; 9a. época; pleno; SJF y su Gaceta; XXI, enero de 2005; página 6.

Predial municipal. Reformas del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, y artículo quinto transitorio del decreto correspondiente. Las facultades que otorgan a los ayuntamientos para proponer a los congresos locales las bases y tasas de dicho tributo son de ejercicio discrecional, por lo que su omisión no constituye una violación al proceso legislativo que depare perjuicio a los contribuyentes.

Las reformas constitucionales mencionadas otorgan a los ayuntamientos la facultad de proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro del impuesto predial, entre otras contribuciones, sobre la propiedad inmobiliaria de su respectiva circunscripción territorial; dicha facultad municipal es concomitante con la obligación del Congreso de hacerse cargo de esa proposición para decidir motivadamente. La interpretación literal, sistemática y teleológica de las indicadas reformas permite considerar que esa facultad de proponer es discrecional y se estableció en beneficio de los ayuntamientos; asimismo, que mediante ella, el poder reformador no otorgó a los municipios la atribución de legislar en materia tributaria, sino que ésta sigue correspondiendo, esencialmente, a los congresos locales en los términos de los artículos 31, fracción IV, 116 y 124 constitucionales. Por tanto, la circunstancia de que un ayuntamiento omita proponer al Poder Legislativo estatal la base o las tasas del impuesto predial que regirá en su municipio, o bien, que haciéndolo, la legislatura los desestime, no genera a los contribuyentes una violación al proceso legislativo que les depare perjuicio, de manera similar a lo que acontece cuando el Congreso, sea federal o local, no causa perjuicio a los gobernados si al expedir una ley no acoge las proposiciones que se le formularon en una iniciativa, de modo que los conceptos de violación formulados al respecto serán inoperantes. Lo anterior no es obstáculo para que si el estudio del proceso legislativo o de la ley en sí misma considerada, esto es como producto terminado, revelen vicios constitucionales que afecten al contribuyente quejoso, se conceda el amparo, el que, como es propio del amparo contra leyes, no tendría efectos generales, pues no obligaría al Congreso a legislar, sino que sólo protegería al quejoso y obligaría a las autoridades aplicadoras.

Pleno

Contradicción de tesis 45/2004-PL. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, 18 de enero de 2005. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Sofía Verónica Ávalos Díaz.

El tribunal pleno, en su sesión pública celebrada hoy, dieciocho de enero en curso, aprobó, con el número 1/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de enero de dos mil cinco.

[TA]; 8a. época; TCC; SJF; I, segunda parte-1, enero a junio de 1988; página 125.

[J]; 9a. época; pleno; SJF y su Gaceta; XX, diciembre de 2004; página 1124.

Predial municipal. Condiciones a que deben sujetarse las legislaturas locales en la regulación del impuesto relativo (interpretación de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución federal).

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los municipios y las legislaturas locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las legislaturas estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los estados y los municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los municipios, las cuales quedarían soslayadas si las legislaturas estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.

Pleno

Controversia constitucional 14/2004. Guadalajara, Jalisco, 16 de noviembre de 2004. Unanimidad de once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

El tribunal pleno, en su sesión privada celebrada hoy, treinta de noviembre en curso, aprobó, con el número 122/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta de noviembre de dos mil cuatro.

[TA]; 9a. época; pleno; SJF y su Gaceta; XXXI, febrero de 2010; página 10.

Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. La exención prevista en el artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es aplicable respecto de la prestación del servicio público relativo, aunque el usuario de éste ocupe un inmueble de dominio público.

El citado precepto contiene tres enunciados normativos cuya finalidad es garantizar la libre administración de la hacienda municipal: 1) Las leyes federales no limitarán la facultad de los

Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV del artículo 115 constitucional -es decir, las instauradas sobre la propiedad inmobiliaria o sobre la prestación de servicios públicos municipales-, ni concederán exenciones en relación con las mismas; 2) Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones, y 3) A partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Ahora bien, del tercer enunciado normativo deriva que a partir de la reforma señalada la exención constitucional sólo opera en relación con las contribuciones establecidas sobre la propiedad inmobiliaria (inciso a), y no respecto de las contribuciones derivadas de los servicios públicos municipales (inciso c), pues para que opere dicha figura tributaria es determinante la calidad de bien de dominio público. En efecto, en el caso de los tributos sobre bienes raíces, el aspecto objetivo del hecho imponible consiste en la propiedad o posesión de un bien inmueble, la cual resulta necesaria para el nacimiento de la obligación tributaria; en cambio, en los derechos el hecho imponible consiste en la recepción del servicio público y, por tal motivo, la calidad del bien inmueble, ya sea de dominio público o no, es indiferente para la configuración del tributo. Esto es, en el primer caso la propiedad o posesión del bien inmueble es el elemento necesario de la figura tributaria que hace nacer la obligación, por lo que si es de dominio público, impedirá que ésta surja, ya que goza de la exención constitucional; en cambio, en el segundo caso, el bien inmueble no es parte de la figura tributaria y en nada le afecta si tiene la calidad de bien de dominio público, por lo que nace la obligación tributaria y no opera la exención. En consecuencia, respecto del pago de derechos por la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, no opera la referida exención constitucional, por el simple hecho de que el usuario de esos servicios ocupe un inmueble de dominio público, sea de la federación, de un estado o de un municipio, pues tal aspecto es irrelevante para la configuración del derecho respectivo.

Amparo directo en revisión 1678/2005. Secretario de Hacienda y Crédito Público y otro, 16 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

Amparo directo en revisión 1413/2008. Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 16 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

Amparo directo en revisión 1070/2005. Consejo de la Judicatura Federal, 23 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

Amparo directo 1/2007. Consejo de la Judicatura Federal, 23 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

Amparo directo 15/2008. Consejo de la Judicatura Federal, 23 de junio de 2009. Mayoría de seis votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Paula María García Villegas, Jorge Luis Revilla de la Torre, Bertín Vázquez González, Israel Flores Rodríguez y Fanuel Martínez López.

El tribunal pleno, el quince de febrero en curso, aprobó, con el número XXVII/2010, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a quince de febrero de dos mil diez.

Adicionalmente, es oportuno enfatizar que en México la fuente de financiamiento más importante para los gobiernos municipales es el impuesto predial. Por ello, en la segunda década del siglo XXI, es urgente replantear un nuevo modelo de federalismo fiscal que garantice el impulso al municipio a través de sus finanzas públicas.

Convencido de que la descentralización hacendaria, como esquema de distribución de cargas tributarias y de facultades recaudatorias, fortalecerá el presupuesto anual de cada uno de los 2 mil 440 municipios en México, propongo que tratándose de contribuciones establecidas por las entidades federativas sobre la propiedad inmobiliaria y de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios, únicamente queden exentos de pago del impuesto predial los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios destinados al cumplimiento de su objeto público.

Por las consideraciones expuestas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o., numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados someto a consideración del pleno de esta soberanía la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforma** el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. ...

a) a c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las

leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona, institución, entidad paraestatal u organismo descentralizado de carácter federal o estatal alguna respecto de dichas contribuciones y los mismos estarán sujetos al pago de contribuciones federales en los términos de las leyes en la materia. Sólo estarán exentos aquellos bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios destinados estrictamente al cumplimiento de su objeto público, señalados en la ley de la materia.

...

...

...

V. a X. ...

Transitorio

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

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 9 de septiembre de 2014.

Diputado Fernando Alejandro Larrazábal Bretón
(rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS HUMBERTO CASTAÑOS VALENZUELA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Carlos Humberto Castaños Valenzuela, integrante de la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para eliminar el adjetivo de supremo con que se califica al Poder Ejecutivo de la Unión, conforme al siguiente

Planteamiento del problema

La iniciativa busca eliminar el adjetivo *supremo* del artículo 80 constitucional y así erradicar de la cultura política nacional la concepción del presidencialismo hegemónico que está por encima de cualquier otra institución, y pretende contribuir al fortalecimiento de la división de poderes en nuestro país; y en la medida en que hagamos realidad tal equilibrio entre los poderes del Estado, habremos dado un paso trascendental en el desarrollo democrático e institucional de la nación.

Exposición de Motivos

Conforme a la definición del Diccionario de la Real Academia Española, *supremo* es un adjetivo que significa “sumo, altísimo, que no tiene superior en su línea”. El concepto denota con claridad la percepción que, a través de su historia, los mexicanos hemos tenido de la figura presidencial y que aún al día de hoy se encuentra plasmado en el artículo 80 de nuestra Constitución al establecer que es en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en quien se deposita el ejercicio del “supremo” Poder Ejecutivo.

Y es que el siglo XIX nació viendo a nuestra nación como una colonia española, que se convirtió durante algunos años en un Imperio, luego en una República que nunca pudo consolidar y mantener un régimen democrático, y que llevó al gobierno a transformarse nuevamente en otro imperio; finalmente, el siglo concluyó con un México “republicano”, pero con un dictador al frente.

Posteriormente, el siglo XX vio a un dictador, que sólo dejó el poder a través de una lucha armada, de la que surgieron varios caudillos, después a un “jefe máximo” y finalmente a un presidencialismo hegemónico. Pero en cualquier caso, en cualquier momento de la historia de los regímenes que hemos experimentado en el México independiente, hay un hecho que nunca está ausente: la búsqueda permanente por el fortalecimiento de la figura en la que se deposita el titular del Poder Ejecutivo.

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo ha sido una preocupación innata en el desarrollo de la propia nación. Estuvo presente en la discusión de la Constitución de 1824, en la de 1857 y por supuesto en la de 1917 (aun cuando hay fuertes contrastes entre ellas); en los respectivos congresos constituyentes no estuvo a discusión la supremacía del poder presidencial, lo que se debatió fue el nivel de participación en el control del Ejecutivo por el Legislativo.

A la pregunta ¿Qué es el presidencialismo?, en el contexto político en el Estado mexicano, bien se puede responder que es la supremacía del órgano Ejecutivo sobre los dos restantes; es decir, el presidente de la República anula a los órganos legislativo y judicial y se instituye como la voluntad casi absoluta para el funcionamiento del Estado mexicano.

Ahora bien, el presidencialismo es el resultado de una larga práctica que consiste en la duración relativa a los largos periodos que han tenido los gobernantes en el poder. Tal fue la situación con Santa Ana, Juárez, Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz los cuatro gobernaron cincuenta y ocho años de los primeros noventa años del México independiente. Contra esto reaccionó la revolución mexicana y en especial Francisco I. Madero al postular “Libertad de sufragio. No reelección” lema que José Vasconcelos modificó, según sus propias palabras “El lema que tantos años fue oficial: sufragio efectivo y no reelección, lo redacte yo, en oposición al antiguo sufragio libre, y para indicar que debía consumarse la función ciudadana del voto. Alegaba Madero, y con justicia, que no podía hacerse responsable al dictador de la retención del mando si antes la ciudadanía no manifiesta su voluntad de retirárselo”.

La Revolución Mexicana consigue arrancar a Díaz el poder y ponerle un coto temporal a la función ejecutiva federal al señalar que el presidente no después de terminar su administración por un periodo de cuatro años no podía ser electo nuevamente. Con todo, la ambición desmedida de los gobernantes surgidos de la revolución fue más fuerte que la misma ley. Al terminar su gestión Álvaro Obregón inauguró la designación del sucesor del presidente, y en su caso puso a Plutarco Elías Calles. En 1927 se reformó la Carta Magna a efecto de que por única vez el los ex presidentes pudieran reelegirse. Los contendientes de Obregón fueron muertos y antes de ser declarado presidente de la República el caudillo fue asesinado. Ya se podrá uno imaginar lo que pretendía Obregón: emular a Díaz. Obregón había derrotado a Villa y gozaba del poder suficiente para erigirse en dictador. Sin embargo, fue muerto, lo que no murió fue la práctica meta constitucional de elegir a su sucesor. Cosa que duró en vigor hasta el año dos mil.

Bien, continuemos con las características del presidencialismo en México en el periodo posrevolucionario hasta 1994.

A partir de la creación e implantación del Partido Revolucionario Institucional, en 1929, como el partido en representación del todo en la vida política de los mexicanos. Se aglutinó a la sociedad mexicana en tres grandes grupos para consolidar el presidencialismo; el sector obrero, el campesino y el popular.

Con esto se logró dar apariencia de democracia mientras se moldeaba y dirigía por todos los medios a los tres sectores a través de líderes naturales o impuestos, caciques, gobernadores y presidentes municipales y en primer y último término a través de las fuerzas públicas y guardias blancas. Dentro de este esquema había posibilidades de sobresalir, fuera del mismo solo existía la ley del garrote, la ley fuga, las desapariciones y la guerra a muerte en contra de los disidentes.

Los integrantes del órgano legislativo emanaron del mismo partido oficial durante mucho tiempo a partir de la vigencia de la Constitución de 1917 que solo permitía la elección de legisladores federales, presidente, gobernadores, diados locales y presidentes municipales debería ser directa. A partir de la reforma electoral de 1963 se incorporaron legisladores de representación de partido al Congreso General en particular pero que no tenían mucho peso al inicio.

Hasta 1977 no se abandonó el anterior sistema electoral y se adoptó un sistema electoral mixto: mayoritario con diados de representación proporcional. Esto hace que se llegue a la conclusión de

que el sistema político siempre ha sido reticente poner en práctica la democracia y que los mexicanos no han sabido cómo llegar a ser ciudadanos que implanten la democracia como forma de gobierno.

De la misma manera, los integrantes del órgano judicial eran designados por el presidente de la República y estaban a su disposición con la salvedad de tener cierta independencia que tan luego era requerida por el ejecutivo federal era cercenada y puesta a su disposición.

Durante el régimen de partido único en el gobierno este era el contexto general sobre el cual el presidente desarrollaba sus facultades administrativas, políticas y meta constitucionales. Para tal efecto transcribiré las notas correspondientes del doctor Carpizo ya que me parece pertinente apoyarme en su trabajo.

I. Dentro de las facultades constitucionales del jefe del Ejecutivo federal en este periodo están

a) Nombrar y remover a sus principales colaboradores como lo son los secretarios de Estado, el procurador general de la República, el regente del Distrito Federal y el procurador del Distrito Federal.

b) Nombrar, con la ratificación del Senado, a los ministros y agentes diplomáticos, los empleados superiores de Hacienda, los cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Con la ratificación de la Cámara de Diputados designa a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

c) Nombrar y remover con toda libertad a los trabajadores de confianza del gobierno federal.

d) Presentar la iniciativa de ley para que el Congreso si él declara la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos.

e) Conducir la guerra y los movimientos militares, así como dictar las medidas que deban ejecutarse para el éxito de las acciones e incluso puede ejercer el mando directo de las Fuerza Armadas.

f) Terminar la guerra a través de armisticios, aunque posteriormente intervenga el Senado en la ratificación del tratado.

g) Presentar al Congreso la iniciativa para la declaración de neutralidad y la suspensión de relaciones comerciales y, en su caso, declararlas.

h) Disponer de la totalidad de la fuerza armada para la seguridad de para la seguridad interior y defensa exterior de la federación y, para los mismos objetivos, disponer de la Guardia Nacional con el consentimiento del Senado.

i) Celebrar tratados con las potencias extranjeras con la ratificación del Senado.

j) Dirigir las negociaciones diplomáticas. Se ha considerado que esta oración le concede las siguientes atribuciones. 1. Representar al país hacia el exterior; 2. Reconocer o no reconocer a los gobiernos extranjeros; 3. Decidir la ruptura de relaciones; 4. Celebrar las alianzas; 5. Realizar las declaraciones de política internacional; y 6. Determinar el sentido de la votación del país en los organismos internacionales.

k) Celebrar los empréstitos sobre el crédito de la nación conforme a las bases que señale el Congreso. Sin embargo, los presidentes mexicanos han celebrado empréstitos sin solicitar la autorización del Congreso.

l) Presentar en forma exclusiva, el proyecto de la Ley de Ingresos.

m) Presentar en forma exclusiva el proyecto de egresos de la federación y del Distrito Federal.

n) Es la suprema autoridad agraria y en tal carácter, de acuerdo con el artículo 27 constitucional, tiene expresamente el poder de

1. Reglamentar cuando lo exija el interés público o se afecten aprovechamientos, la extracción y utilización de aguas del subsuelo, e incluso establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

2. Otorgar concesiones de acuerdo con las reglas que señalan las leyes para la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos cuyo dominio es de la nación, con carácter de inalienable e imprescriptible.

3. El establecimiento de reservas nacionales, y su supresión, en los casos y condiciones que las leyes prevean.

4. La resolución de los límites de terrenos comunales que se hallen pendientes o que se susciten entre dos o más núcleos de población.

5. La resolución de las solicitudes de restitución o datación de tierras o aguas.

6. La fijación de la extensión de terrenos que puedan adquirir, poseer o administrar las sociedades comerciales, por acciones que no tengan un fin agrícola.

7. La declaración de nulidad, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, de los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores a 1876 y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad.

8. El nombramiento de los cinco integrantes del cuerpo consultivo agrario.

ñ) Expropiar, por causa de utilidad pública y mediante indemnización, en materia federal y del Distrito Federal.

o) Expulsar, de inmediato y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia en el país juzgue inconveniente.

p) Ejercitar y desistirse de la acción penal a través del procurador general de la República.

q) Gobernar directamente el Distrito Federal a través del jefe de éste.

r) Solicitar ante la Cámara de Diados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, de los magistrados de circuito, de los jueces de distrito,

de los magistrados del tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del Distrito Federal.

- s) Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para ejercicio expedito de sus funciones; y
- t) 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.

Tal como lo señala el doctor Carpizo, la lista no es exhaustiva ni completa pero si da una idea clara del tremendo poder que ejerce el presidente de la República mexicana.

Ahora bien, por si esto fuera poco, las leyes ordinarias le otorgan tantas facultades que sería prolijo y ocioso enumerarlas. Baste decir que las leyes ordinarias son muchas más que las leyes constitucionales. Es decir, se extiende y agranda el ejercicio del poder del presidente de la República.

El doctor Jorge Carpizo después del estudio que realiza y de percatarse de que el órgano ejecutivo federal tiene preponderancia sobre los dos restantes dice:

De la enunciación que hemos realizado de las facultades del presidente mexicano queda claro que es el órgano predominante del sistema político en este país.

Dos consecuencias se sacan de este párrafo pequeño pero que contiene tres aciertos:

1. Que sólo en lo formal existía la “división de poderes”, mas no en la práctica.
2. Que por consecuencia no existían los “pesos y contrapesos”, que tal teoría presuponía como limitaciones respecto al ejercicio de la soberanía.
3. Que no son poderes sino órganos los que forman el Estado mexicano.

Claro que las implicaciones son y van más allá de lo que aquí se señala, pero aquí sólo tengo la intención de mostrar el presidencialismo en México y las consecuencias de ello, las trato en capítulos correspondientes. Sin embargo, son evidentes las implicaciones del tema tratado.

Es importante señalar que el estudio que hace el doctor Carpizo corresponde al periodo cumbre del presidencialismo y que, tal y como lo había previsto, el dinamismo de la vida iba a realizar cambios en el presidencialismo. A partir de 1980 la imposición del neoliberalismo traerá el debilitamiento de las facultades del presidente de la República que fungirá cada vez más como un gerente administrativo secundado por los dos restantes órganos, legislativo y judicial con tientes democráticos. El nacimiento de partidos y el crecimiento de los existentes, así como la creación de conciencia de una parte de la sociedad mexicana y el empuje de los grupos de presión darán como resultado una nueva etapa en el presidencialismo hasta dejarlo en calidad gerencial. Como consecuencia directa debido al divorcio existente entre la teoría de la “división de poderes” y la realidad respecto a la estructura orgánica e institucional del Estado mexicano, se tiene el reto de crear una teoría que no solo case con la realidad sino que proponga los términos adecuados con base en la ontología, etimología, filosofía del lenguaje y en general la filosofía política y la filosofía misma para llegar a buen puerto. Por lo pronto dejo aquí este trabajo para seguirlo en los capítulos correspondientes.

Determinar cuándo y cómo surge tal grado de “veneración” por la figura presidencial ha sido objeto de diversos estudios históricos y sociológicos que llevan a considerar que el antecedente de éste

pudiera ser la figura del virrey, que posee, diríamos hoy, un conjunto de competencias ejecutivas y legislativas a las cuales cabe sumar un rasgo patrimonial (visible en el hecho de que, durante años, el conjunto de funcionarios públicos no constituían una burocracia impersonal, por el contrario, formaban una “gran familia política” ligada entre sí por amistad, parentesco, compadrazgo y otros factores personales que crearon una cadena de fidelidades de orden personal). El carácter patrimonial del presidente tuvo que ver con su poder informal, es decir, con el que deriva del hecho de ser elegido por mayoría como presidente y controlar, por lo tanto, una serie de recursos políticos y materiales que le permitieron extender su soberanía; el presidente adoptó entonces una connotación distinta: más que un virrey, sería un caudillo, y en este sentido su precedente histórico se situaría propiamente en el periodo de la Independencia y las décadas subsecuentes.

El presidencialismo mexicano pudiera encontrar también su raíces en el juarismo, y bien se podría configurar en los años 1880 para cobrar pleno poder constitucional a partir de 1917. Sin embargo, su expansión –que lo convierte en un poder predominante– es el resultado de un proceso interactivo social e institucional que se dio entre 1917 y 1940. La inversión de esta tendencia empieza a delinearse a partir de mediados de la década de 1940 al acentuar la presidencia su carácter de “gobierno de consulta”.

Octavio Paz¹ afirma que la raíz del presidencialismo se encuentra en la especificidad de la tradición política mexicana caracterizada por un proceso de síntesis de las diversas matrices culturales -india, española, mestiza y criolla- cuyo resultado es una tradición política caracterizada por “una falta de ideología” y que dio cabida “a una respetuosa veneración de los mexicanos a la figura del presidente”, a quien define como “príncipe” o “señor presidente”.

Y es que la Constitución de 1917 prevé un presidencialismo fuerte aprobado por amplia mayoría, lo cual dice mucho del valor y arraigo histórico del presidencialismo. El presidencialismo se fundamenta por Venustiano Carranza bajo la convicción de que México “ha necesitado y necesita todavía de gobiernos fuertes”, sin caer en la confusión en que se había caído de entender gobierno fuerte como sinónimo de gobierno despótico.² Precisamente para reforzar lo anterior se establece en la nueva Constitución que el Congreso tiene la facultad de fiscalizar al Ejecutivo mas no para juzgarlo políticamente.

La Constitución del 17 define al presidencialismo como un poder supremo (El supremo Poder Ejecutivo de la Unión), separado del Legislativo, elegido por mayoría por voto directo y universal; sus funciones son de jefe de Estado a la vez que de jefe de gobierno, pero el presidencialismo, en su forma más pura, alcanzó su clímax en la década de 1970, y ello fue consecuencia de distintos factores sociopolíticos, entre los que cabe resaltar los siguientes:

a) La expansión de la función legislativa de la presidencia durante la década de los 30, que permitió que se llevaran a cabo y acrecentaran sus funciones no legislativas, es decir, las de gobierno. En efecto, sin las primeras no se comprende cómo se incrementan entre 1920 y 1940 las competencias de gobierno. El gobierno se expandió, en primer lugar hacia el consejo de ministros (que comprende no solo a los secretarios de Estado sino también a los jefes de departamento y al procurador), y luego hacia los numerosos organismos descentralizados, como la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Nacional de Irrigación, Ferrocarriles Nacionales de México, Pemex, etcétera. En virtud de que es prerrogativa y facultad del presidente nombrar o proponer al Congreso a los funcionarios federales y oficiales superiores de las fuerzas armadas, así como es su facultad destituir a los primeros sin intervención del Congreso, la presidencia adquiere un peso cualitativo y cuantitativo sin precedentes. El poder de “quitar y poner” confirió a la “investidura presidencial

gran parte de su prestigio e importancia” y terminó por darle un “dominio absoluto sobre casi todas las funciones de gobierno mediante la selección adecuada de los funcionarios”;

b) La existencia de un sistema electoral que permitió que el voto fuera controlado y manipulado por el gobierno por el hecho de que, hasta mediados de la década de 1940, la elección fue calificada directamente por el Congreso;

c) La construcción de un partido oficial del cual el presidente de la República era el jefe; y

d) La creciente legitimidad de la figura presidencial producto del crecimiento económico sostenido que imperó en el país desde los años cuarenta y hasta los setenta, generando estabilidad económica en la población y, consecuentemente, estabilidad social, a costa de ver menguada la vida democrática y la competencia electoral.

Sin embargo, es claro que a raíz de la alternancia en la presidencia de la República que vivimos en 2000, la concepción de un jefe del Ejecutivo “todopoderoso” ha cambiado. El fortalecimiento en la vida institucional del Estado en México por parte de los Poderes Legislativo y Judicial, han conllevado a que paulatinamente el presidente ocupe su lugar como titular del Ejecutivo a la par, y de manera equilibrada, que los integrantes del Congreso y de la Suprema Corte, encaminando al Estado mexicano a la idea original de la división de poderes.

La real división de poderes es cada vez más una realidad palpable en la nación, sin ningún poder por encima de los otros, por eso resulta impostergable el que el texto constitucional refleje también esta igualdad cuando se refiere a cada uno de los tres poderes, pues en la actualidad, cuando los artículos 50 y 94 se refieren los órganos en los que se deposita el Poder Legislativo y el Poder Judicial respectivamente (el Congreso y la Suprema Corte de Justicia de la Nación), no hablan del “supremo” Poder Legislativo o el Supremo Poder Judicial, no se les adjetivita, como sí sucede en el artículo 80 cuando se establece que el ejercicio del “supremo” Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en el presidente de la República.

Eliminar el adjetivo *supremo* del artículo 80 constitucional, como se propone en la presente iniciativa, tiene como fin erradicar de la cultura política nacional la concepción del presidencialismo hegemónico que está por encima de cualquier otra institución, y pretende contribuir al fortalecimiento de la división de poderes en nuestro país; y en la medida en que hagamos realidad tal equilibrio entre los poderes del Estado, habremos dado un paso trascendental en el desarrollo democrático e institucional de la nación.

En virtud de lo expresado, y con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma 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 Paz, Octavio. *El laberinto de la soledad*, FCE, México, 1950.

2 Venustiano Carranza. “Mensaje del primer jefe ante el Constituyente,” en Tena Ramírez. *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 1964.

Bibliografía

Carpizo, Jorge. *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, <http://bibliojuridicas.unam.mx/libros/3/1053/4.pdf> Página 3.

Vasconcelos, José. *Ulises criollo*, México, Botas, 1935, página 370.

Patiño Camarena, Javier. *Derecho electoral mexicano*, México, Constitucionalista, 1996, página 197.

Carpizo, Jorge. *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, <http://bibliojuridicas.unam.mx/libros/3/1053/4.pdf> Págs. 9, 10, 11, 12 y 13.

Carpizo, Jorge. Notas sobre el presidencialismo mexicano.

<http://bibliojuridicas.unam.mx/libros/3/1053/4.pdf> Págs. 15 y 16.

Carpizo, Jorge. *Notas sobre el presidencialismo mexicano*, <http://bibliojuridicas.unam.mx/libros/3/1053/4.pdf> Páginas 15 y 16.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de septiembre de 2014.

Diputado Carlos Humberto Castaños Valenzuela (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS COORDINADORES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PAN, DEL PRD, DE MOVIMIENTO CIUDADANO Y DEL PT

Ricardo Monreal Ávila, José Isabel Trejo Reyes, Agustín Miguel Alonso Raya y Alberto Anaya Gutiérrez, coordinadores de los Grupos Parlamentarios de Movimiento Ciudadano, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido del Trabajo de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 41 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre desvinculación del salario mínimo como unidad, base, medida o referencia económica, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

En México más de tres cuartas partes de la población obtienen su principal fuente de ingresos del trabajo asalariado. El salario es un componente fundamental del desarrollo económico nacional y del bienestar social pues es el único medio con el que cuentan millones de mexicanos para cubrir sus necesidades básicas y aspirar a mejorar sus condiciones de vida.

El artículo 123 constitucional establece que los salarios mínimos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. No obstante, es más que evidente que la realidad laboral mexicana dista mucho de satisfacer el mandato constitucional y las imperiosas necesidades de las familias trabajadoras.

La relación entre el estado de pobreza en que está sumida buena parte de la población con la política de restricción salarial impuesta desde hace más de 30 años, resulta innegable. Ni siquiera los más férreos defensores de nuestro actual modelo económico se atreven a alegar que con esta contención se favorece la inversión, la competitividad y la orientación hacia el mercado externo, pues muchos estudios demuestran que la estrategia de establecer los salarios con base en criterios de la inflación y no de la productividad social ha ocasionado una pérdida de casi 80 por ciento del poder adquisitivo del salario.

Basta señalar que de diciembre de 1987 a la fecha, el salario mínimo registró un aumento de 900 por ciento, mientras los precios de la canasta básica en este lapso aumentaron en 4 mil 800 por ciento.

No cabe duda de que la política de contención salarial ha impactado negativamente al mercado interno, y pese a que hoy existe consenso (incluso entre el sector empresarial) sobre la necesidad de aumentar el salario mínimo y replantear nuestro fallido esquema de determinación salarial, dicha reforma ha sido paulatinamente aplazada bajo el argumento de que tales cambios impactarían en miles de factores externos vinculados al monto del salario mínimo, como son las multas, derechos y contribuciones, o el financiamiento a los partidos políticos. Y es que durante décadas el salario mínimo también ha servido como unidad de cuenta, base o medida de referencia para efectos legales.

Se ha generado una amplia discusión sobre cuál debe ser el rumbo de la política salarial y los términos en los que el salario mínimo deba ser mejorado, en lo que existe consenso, es en desvincular el salario mínimo de factores ajenos a su naturaleza, por ello los firmantes de esta iniciativa aportamos una propuesta específica para dar el primer paso y continuar la reflexión colectiva sobre los temas de fondo relacionados con el salario.

II. Contenido de la iniciativa

La desvinculación del salario mínimo como unidad, base, medida o referencia económica para fines ajenos a su naturaleza requiere de una reforma de dos etapas. La primera requiere necesariamente de una reforma constitucional que modifique el inciso a), fracción II del artículo 41 (relativo al financiamiento de los partidos políticos, desvinculando la unidad de salarios mínimos por la unidad de referencia), así como la fracción VI, párrafo primero, del apartado A del artículo 123, con objeto de prohibir que el salario mínimo siga siendo utilizado como unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza, señalando que para tales efectos deberá aplicarse en lo sucesivo la Unidad de Referencia, de conformidad con las leyes aplicables.

Asimismo se establece un régimen transitorio que obliga: al Congreso de la Unión a realizar las adecuaciones correspondientes en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir de la entrada en vigor a efecto de desvincular el salario mínimo de las 140 leyes que lo contemplan; y a las dependencias y entidades de la administración pública federal, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que sustituyan las referencias al salario mínimo por la Unidad de Referencia en un plazo máximo de noventa días naturales.

El cuarto artículo transitorio fija el valor que deberá tener la Unidad de Referencia, señalando que será equivalente a sesenta y siete pesos con veintinueve centavos, y será actualizado al final de cada año por el Banco de México tomando como base el crecimiento porcentual interanual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). Estimamos que el INPC es la mejor referencia para el cálculo de la Unidad de Referencia porque ésta mide la inflación, misma que a su vez se mide conforme a la variación de precios de la canasta básica. Se trata de una unidad ajustable muy precisa y, además, recurrente en otros ordenamientos legales; varias leyes ya contemplan esta referencia para la actualización automática de montos fijos, como en el caso de créditos y pensiones (Ley ISSSTE, Ley del IMSS, Ley del SAR, etcétera).

El artículo quinto transitorio ofrece una salvaguarda para evitar que las instituciones del estado que otorguen créditos a la vivienda sigan actualizando el importe de los créditos conforme al salario mínimo, y dispone que dichas instituciones (Infonavit, Fovissste, etcétera.) sustituyan su actualización por el de Unidad de Referencia a partir de la fecha de entrada en vigor de presente decreto.

Finalmente, el artículo sexto transitorio garantiza que los contratos y convenios privados que establezcan la figura del salario mínimo como unidad de referencia para cualquier efecto no se vean afectados, salvo acuerdo en contrario entre las partes.

Con las modificaciones que se plantean, se allana el camino a la desvinculación efectiva del salario mínimo de todas leyes federales que lo contemplan. Para tal efecto, acompañamos la presente iniciativa de reforma constitucional de una iniciativa con proyecto de decreto que reforma 569 artículos de 140 leyes federales, misma que, además, establece de manera específica las reglas y los procedimientos de actualización y publicación de la Unidad de Referencia. Estas dos propuestas, intrínsecamente vinculadas entre sí, representan el primer paso hacia una recuperación del poder

adquisitivo del salario y abre la puerta al debate sobre el aumento del salario mínimo y el establecimiento de nuevas instituciones y mecanismos para su determinación. El salario mínimo es mucho más que una simple unidad de medida: es el referente de justicia y equidad laboral que tiene una nación. Por su naturaleza social, económica e histórica, el salario no debe ser confundido; hoy es el momento para distinguirlo, rescatarlo, dignificarlo y defenderlo.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el inciso a), fracción II, del artículo 41; y la fracción VI, párrafo primero, del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

II. ...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento de la unidad de referencia vigente. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

...

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

...

A. ...

I. a V. ...

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. Para tales efectos se determinará una Unidad de Referencia que deberá actualizarse conforme a las reglas y procedimientos que las leyes de la materia determinen.

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 realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

Tercero. Las dependencias y entidades de la administración pública federal, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán sustituir las referencias al salario mínimo por la Unidad de Referencia conforme a lo dispuesto en este decreto en un plazo máximo de noventa días naturales contados a partir de su entrada en vigor.

Cuarto. Para efectos de lo dispuesto en este decreto, la Unidad de Referencia a que se refiere la fracción VI, párrafo primero, del apartado A del artículo 123, será equivalente a sesenta y siete pesos con veintinueve centavos, y será actualizado al final de cada año por el Banco de México tomando como base el crecimiento porcentual interanual del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Quinto. Las instituciones del estado que otorguen créditos a la vivienda dejarán de actualizar el importe de los créditos conforme al salario mínimo a partir de la fecha de entrada en vigor del presente decreto, debiendo sustituir su actualización por el de la Unidad de Referencia.

Sexto. La Unidad de Referencia no será aplicable a los contratos y convenios privados que a la fecha de entrada en vigor del presente decreto utilicen el salario mínimo como unidad de referencia para cualquier efecto, salvo acuerdo en contrario entre las partes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de septiembre de 2014.

Diputados: Ricardo Monreal Ávila, José Isabel Trejo Reyes, Agustín Miguel Alonso Raya y Alberto Anaya Gutiérrez (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LILIA AGUILAR GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, Lilia Aguilar Gil, diputada a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente

“Secretarios, senadores y diputados: en cumplimiento a lo señalado por el artículo 69 de la Constitución, he asistido a este Congreso de la Unión y hago entrega del Informe correspondiente al último año de mi gestión. Ante la actitud de un grupo de legisladores que hace imposible la lectura del mensaje que he preparado para esta ocasión, me retiro de este recinto.”

Vicente Fox, ex presidente de la República

Planteamiento del problema

El 15 de agosto de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se eliminó la obligatoriedad de que el presidente de la República asista al Congreso de la Unión a pronunciar un informe anual del estado que guarda la administración pública, en presencia de los legisladores. Sin embargo, la presente propuesta expone la necesidad que tiene la sociedad de recibir esta información a través no solo de un documento por escrito, como se hace actualmente, sino de viva voz como se hacía años atrás. Con el fin de que se demuestre la responsabilidad tanto del poder ejecutivo como del legislativo de enfrentar, de cara a la nación, los resultados de las acciones y decisiones tomadas.

Exposición de Motivos

El informe presidencial; entendido como el documento que el presidente de la República presenta anualmente al Congreso de la Unión y a la Nación, expone la situación general de la administración pública del país y las acciones ejecutadas para la obtención de los objetivos y programas durante el año de referencia; tiene su base en el artículo 63 de la Constitución de 1857, la cual establecía que:

“A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el presidente de la Unión y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales”.

El primer presidente en rendir un informe fue Guadalupe Victoria, que sin estar obligado a hacerlo, se presentó el 1 de enero de 1825 ante el Congreso para dar cuenta sobre su gobierno. En este primer informe, el entonces presidente, dio cuenta de que se había logrado vestir, armar y aumentar el ejército, pagar los sueldos atrasados de los empleados y atender, en la medida de lo posible, la administración de justicia. A partir de este momento, se creó la tradición que los siguientes presidentes continuaron.

El presidente Guadalupe Victoria, retomó la idea de la rendición del informe presidencial ante el órgano legislativo tanto de los Estados Unidos de América como de Gran Bretaña, los cuales aún teniendo regímenes de gobierno distintos, buscaban que el jefe de Estado fuese responsable ante el parlamento de su actuación al frente de la administración pública. Es decir, el informe era visto como un acto de responsabilidad del presidente de la Nación.

Para el año 1936, el presidente Lázaro Cárdenas dio un giro al informe al hacerlo masivo, ya que por primera vez éste acto informativo y protocolario fue transmitido por la radio, el medio de comunicación más utilizado de la época.

Con el paso del tiempo se modificó el sentido del informe, dejó de verse como un acto informativo del presidente para con la Nación y los legisladores, y se convirtió en una oportunidad para enarbolar la figura presidencial a tal punto que el día del informe se conoció como el “día del presidente”.

“El día del presidente” llegó a su fin en el Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox, en el año 2006. Ese día, se terminaron los discursos desde la tribuna de San Lázaro, pues el desorden dentro del pleno impidió que el presidente rindiera su informe, optando por dar un mensaje en cadena nacional.

El presidente Felipe Calderón, ya contó con la reforma constitucional publicada el 15 de agosto de 2008, donde se modificó el artículo 69 constitucional, dejando sin efectos la obligatoriedad de que el presidente de la República emita un informe a los ciudadanos en presencia de los legisladores. Esto en respuesta a las voces contrarias al entonces presidente.

Con dicha reforma se le restó solemnidad al informe presidencial pero también se le restó importancia a un acto en el que el presidente comunica a la sociedad los resultados obtenidos a raíz de la toma de decisiones. Con la reforma de 2008 se demostró la mala relación entre los dos poderes de la unión, donde los contrapesos no existían, prácticamente los legisladores lucían como intolerantes, contrarios a la cortesía parlamentaria por su rechazo a la presencia del presidente en el Congreso y el presidente, lucía incapaz de entablar un diálogo cortés pero fructífero tanto con los diputados como con los senadores.

Con la presente iniciativa lo que se pretende es enriquecer la información que la sociedad mexicana tiene derecho a recibir sobre el estado actual y real de la administración. Considerando que el informe por escrito es un documento en el que se plasman datos que denotan los resultados de las decisiones presidenciales pero que no debería ser excluyente del discurso que el presidente, de cara a los ciudadanos debe pronunciar, en un acto de responsabilidad tanto de él como cabeza de Estado como de los legisladores, representantes del pueblo.

El presidente de la República, como responsable de la dirección de este país, está obligado, por este hecho, a rendir cuentas e informar a la nación sobre el estado que guarda.

Para ello se propone la siguiente modificación a la Carta Magna:

Texto vigente

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.

...

...

Texto propuesto

Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República **asistirá a la sesión y presentará por escrito**, un informe en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. **En dicha ocasión dirigirá un mensaje a la nación exponiendo el contenido** del informe. El presidente de la República escuchará a un representante de cada grupo parlamentario sus posicionamientos respecto a dicho informe.

...

...

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.

Resulta relevante que el presidente de la República acuda ante las Cámaras de Congreso para sostener un diálogo respetuoso que coadyuve al mejor quehacer político de ambos poderes de la Unión. La clase política mexicana, ha demostrado en años recientes la madurez y tolerancia entre pares, por lo que es posible mantener el vínculo de colaboración y control entre los poderes ejecutivo y legislativo

Por medio del informe presidencial se entabla una comunicación entre dichos órganos con la finalidad de que el primero haga saber al segundo de manera pormenorizada la situación en que se encuentra la administración, los éxitos y los fracasos.

Con la propuesta de modificación constitucional que se presenta, se le da la oportunidad al poder legislativo de ejercer cierta fiscalización sobre las acciones que el presidente y los secretarios de estado, realicen en el último año; en representación de los ciudadanos.

El hecho de que el presidente ya no tenga que acudir a la máxima tribuna de la nación a presentar de manera oral su informe, ha traído más perjuicios que beneficios. Ha marcado distancia entre ambos poderes, ha limitado el diálogo abierto e incluyente y ha evitado que se asuman responsabilidades de frente a la nación mexicana.

Si bien, recientemente se ha optado por realizar un evento, al que el presidente de la República acude pronunciar un discurso, éste acto no responde a lo que los ciudadanos mexicanos merecen. Sobre todo porque los invitados son la clase política, los empresarios, los diplomáticos y académicos; se recitan cifras y frases triunfalistas y la cobertura de los medios masivos de comunicación no se compara con la que se alcanza en una transmisión televisiva en cadena nacional como se realizaba anteriormente.

Asimismo, se considera que es importante mantener el envío de las preguntas parlamentarias a las cabezas de las secretarías de Estado así como llamarlos a comparecer bajo protesta de decir verdad, ya que esto complementa el análisis del informe toda vez que es el análisis detallado el que permite a los parlamentarios hacer los cuestionamientos que respondan al interés de la sociedad.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la Diputada Lilia Aguilar Gil del Grupo Parlamentario del Trabajo presenta a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 69. En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República **asistirá a la sesión** y presentará **por escrito**, un informe en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. **En dicha ocasión dirigirá un mensaje a la nación exponiendo el contenido** del informe. El presidente de la República escuchará a un representante de cada grupo parlamentario sus posicionamientos respecto a dicho informe.

...

...

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.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a 11 de septiembre de 2014.

Diputada Lilia Aguilar Gil (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2o., 27, 28 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA TERESA DE JESÚS MOJICA MORGÁ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, Teresa de Jesús Mojica Morga, 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 reforman los artículos 2, 27, 28 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de reconocer a la población negra afromexicana sus aportes a la cultura y a la historia de nuestro país, así como su participación en la conformación de la identidad nacional, con la siguiente

Exposición de Motivos

¿Quién aquí no conoce a José María Morelos y Pavón, el Siervo de la Nación? Autor de los Sentimientos de la Nación e instaurador del Congreso de Anáhuac, mismo que en el año 2013 conmemoró su Bicentenario; ¿Quién no conoce al general Vicente Guerrero Saldaña? Consumador de la Independencia y segundo presidente de México; ¿Quién no conoce a Juan N. Álvarez, expresidente que derrocó al dictador López de Santa Anna? Tres hombres afromexicanos que tienen grabado sus nombres en letras de oro en el recinto legislativo de esta honorable Cámara de Diputados, tres hombres que hicieron posible la Independencia de México para que pudiéramos ser ciudadanos libres.

La grandeza de estos hombres nos debe llevar a reivindicar con orgullo todas las aportaciones sociales, culturales e históricas de los afromexicanos, mismas que no han sido reconocidas en los libros de texto.

Por eso pedimos que la Secretaría de Educación Pública (SEP), corrija el error histórico de ignorar el origen de sus héroes patrios, la existencia y el legado afromexicano.

A más de 500 años de su llegada a México, los autodenominados negros, jarochos, costeños o mascogos, siguen siendo objeto de discriminación y racismo, miles de afromexicanos viven en la invisibilidad total al no ser sujetos de derechos plenos por no estar reconocidos en la Constitución Política.

En la actualidad hay alrededor de 200 millones de personas afrodescendientes en el continente americano, lo que representa un tercio de la población.

Alrededor de 250 mil afrodescendientes llegaron a México en la Conquista (1510), cuando trajeron miles de esclavos negros del Congo y diferentes partes de África a suplir la mano de obra indígena.

Luego de la muerte de la mayoría de los indígenas (tanto por la epidemia y enfermedades que trajeron los españoles, como por la aniquilación que sufrieron por parte de Hernán Cortés durante la conquista), la población negra llegó a superar en número a la indígena, y de manera natural, después surgió el mestizaje entre españoles, indígenas y negros.

Sin embargo, los afroamericanos -como son llamados actualmente por intelectuales e investigadores del tema- no son reconocidos como raíz cultural en los libros de texto y no se mencionan sus contribuciones en la historia de México, a pesar de haber luchado junto con los indígenas para lograr la Independencia y haber conformado nuestro estado-nación.

Por eso es importante el reconocimiento constitucional como una de las tres raíces culturales de nuestro país, junto con la indígena y la española, el cual vaya acompañado con la asignación de recursos presupuestales para que las diferentes dependencias de gobierno atiendan sus demandas y se inscriban en el Plan Nacional de Desarrollo.

Es muy importante que en el conteo 2015 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) aplique un censo a la población afroamericana ya que actualmente no sabemos con certeza cuántos son, dónde están y con qué infraestructura cuentan para poder desarrollarse.

A pesar de diversos acuerdos internacionales firmados por nuestro país para contabilizar a los afroamericanos, seguimos rezagados en esa materia (Paraguay, Chile y México son los países de América Latina que aún no incorporan en sus censos poblacionales a los afrodescendientes).

Es necesario hacer mención que instituciones de gobierno como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), que dentro de sus funciones tiene la atención a los indígenas y a las diferentes etnias del país (incluyendo la afroamericana), argumenta que no puede aplicar programas de apoyo a la población afroamericana ya que sus reglas de operación no se le permite, aunque en muchas ocasiones han hecho compromisos para ayudar a esta población sin resultados.

Tampoco existen políticas públicas, programas, proyectos productivos y acciones afirmativas que fomenten su desarrollo y tal situación ha sumido a los afroamericanos en la pobreza y marginación, quienes carecen de los servicios elementales como los de salud, educación, agua, drenaje, luz e infraestructura en general, pero sobre todo son excluidos del desarrollo económico.

Ante esta problemática, es necesario que los tres niveles de gobierno realicen campañas informativas de sensibilización y visibilización de la existencia, historia, tradiciones y cultura de los afroamericanos, para que se asuman como tales, se facilite su autoadscripción y que el resto de la población los reconozca y respete.

Por todo esto es urgente que el Estado mexicano combata el racismo y la discriminación adoptando por ejemplo, las recomendaciones de la Organización de Naciones Unidas de 1965 por medio de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. La convención fue firmada por México el 1 de noviembre de 1966 y ratificada el 20 de febrero de 1975. Su entrada en vigor a nivel internacional tuvo lugar el 4 de enero de 1969, desde entonces el Estado mexicano sigue sin aplicar estos convenios.

De igual forma, la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, aprobada y proclamada el 27 de noviembre de 1978 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, establece tanto la pertenencia de los seres humanos a una misma especie con un sólo origen, como su igualdad en cuanto a dignidad y derechos. De este modo, la diversidad de las formas de vida y el derecho a la diferencia no pueden fundamentar en ningún caso prejuicios raciales ni legitimar, en la norma o en la práctica, ninguna conducta discriminatoria.

También con los acuerdos firmados en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizado en Durban en el año 2001, en el capítulo Africanos y Afrodescendientes y los 14 programas de acción que el Estado mexicano no ha cumplido, y en el que los países firmantes se comprometen a facilitar la participación de los afrodescendientes en todos los aspectos políticos, económicos y culturales de la sociedad; a que promuevan el conocimiento y el respeto de su patrimonio y su cultura.

En 2011, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) proclamó el 2011 como el Año Internacional de los Afrodescendientes, donde la comunidad internacional reconoce que representan un sector definido de la sociedad cuyos derechos humanos deben ser promovidos y protegidos.

Además la Asamblea General de la ONU adoptó -en diciembre de 2013- una resolución que establece la celebración del Decenio Internacional de los Afrodescendientes del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2024. El lema de la década es: “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”, tomando en cuenta que todos los seres humanos nacen libres, con igualdad de derechos y dignidad. El Decenio buscará combatir los prejuicios, con una serie de actividades en varios países.

Un gran número de países ya tienen en su legislación el reconocimiento constitucional de los afrodescendientes cumpliendo con los acuerdos internacionales firmados también por México, país que no ha cumplido ni ha avanzado en el tema, siendo sólo en los estados de Guerrero y Oaxaca, los únicos que reconocen los derechos de los afromexicanos en su constitución local.

Es por ello que la iniciativa que ahora pongo a su consideración pretende saldar la deuda histórica con los afromexicanos y cumplir con los mandatos internacionales, reconociéndolos en la Constitución como una de las tres raíces culturales de México.

Esta iniciativa es resultado del trabajo y de la acción política de muchos ciudadanos, de comunidades de afromexicanos y de organizaciones de la sociedad civil; responde a la esperanza y demandas de justicia de la población; materializa los hallazgos académicos alcanzados por muchos historiadores, antropólogos, sociólogos y luchadores sociales comprometidos con las causas de nuestros hermanos afromexicanos.

Parte de estas aportaciones son resultado también de las conclusiones del Foro Nacional Afromexicano, rumbo al reconocimiento constitucional como una de las tres raíces culturales del país, que se realizó en la Cámara de Diputados los días 9 y 10 de septiembre de 2013, donde por primera vez se les abrieron las puertas a presidentes municipales y representantes de organizaciones civiles afromexicanas, así como a instituciones educativas, instituciones de gobierno, y diputados locales.

Coincide también con las observaciones, inquietudes y propuestas de infinidad de académicos y activistas de diversos países que confluyen con nuestra visión e intereses en la materia; de igual manera, constituye una respuesta concreta, desde la visión del Legislativo mexicano, frente a los compromisos internacionales asumidos por nuestro país en la lucha contra la discriminación y el racismo.

Responde a la aspiración de poner al día el contenido de nuestra Carta Magna respecto a los derechos de los afromexicanos, frente a legislaciones locales como las de Guerrero y Oaxaca.

Finalmente, la presente iniciativa constituye la posibilidad de que el Estado mexicano solvante la deuda histórica que tiene hacia la población afromexicana del país que se concentra en su mayoría en

los estados de Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Yucatán, Chiapas, Tabasco, Michoacán, Guanajuato, Nayarit, Coahuila, y el Distrito Federal, aunque los hay en toda la república.

La intención de esta iniciativa, es que los afromexicanos puedan ser sujetos de derechos plenos, es decir, sentar las bases para su reconocimiento constitucional y fortalecer su identidad para generar políticas públicas que promuevan la cultura, historia, gastronomía, así como la justicia, el desarrollo y la equidad social.

Fundamentación de la iniciativa

Artículo 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.

Denominación del proyecto

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma artículos 2, 27, 28 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforman los artículos 2, 27, 28 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, así como en los pueblos y comunidades afromexicanas, que son aquellos cuyos ascendientes provienen de poblaciones africanas, que fueron traídos de manera forzada durante la conquista y mayormente en la colonia para sustituir la mano de obra indígena, o que arribaron a nuestro país con posterioridad, que se reconocen a sí mismas como tales, y que comparten rasgos culturales y sociopolíticos con otros pueblos afrodescendientes.

La conciencia de su identidad deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas y afromexicanos.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena o afromexicanas aquellas que formen una unidad social, económica y cultural asentadas en un territorio.

El derecho de los pueblos indígenas y afromexicanos a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. a VI.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena y afroamericana, representantes ante los ayuntamientos.

...

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Lo mismo aplica para los afroamericanos cuando así corresponda.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas y afroamericanos en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas y afroamericanas como entidades de interés público.

B. La federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y afroamericanos y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y afroamericanos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas y afrodescendientes con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media-superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas y afroamericanos en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas y afroamericanas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas y afroamericanos mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y afroamericanas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas y afromexicanas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas así como los pueblos afromexicanos puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas y afromexicanas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas y afromexicanos, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. Lo mismo se aplicará en el caso de las comunidades y pueblos afromexicanas.

...

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas y afromexicanos, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. a VI. ...

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras tanto de los grupos indígenas como las de los afroamericanos.

...

...

...

...

VIII. a XX. ...

Artículo 28

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

..

Corresponde al Instituto, el otorgamiento, la revocación, así como la autorización de cesiones o cambios de control accionario, titularidad u operación de sociedades relacionadas con concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones. El Instituto notificará al secretario del ramo previo a su determinación, quien podrá emitir una opinión técnica. Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias, las indígenas y aquellas de los afroamericanos, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2o., 3o., 6o. y 7o. de esta Constitución. El Instituto fijará el monto de las contraprestaciones por el otorgamiento de las concesiones, así como por la autorización de servicios vinculados a éstas, previa opinión de la autoridad hacendaria. Las opiniones a que se refiere este párrafo no serán vinculantes y deberán emitirse en un plazo no mayor de treinta días; transcurrido dicho plazo sin que se emitan las opiniones, el Instituto continuará los trámites correspondientes.

Artículo 115

I. ...

II. ...

III. ...

a) a i) ...

...

...

Las comunidades indígenas y las afroamericanas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Transitorios

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

Segundo. Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo señalado en el presente decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas y del Distrito Federal contarán con un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este decreto para, en el ámbito de sus respectivas competencias, efectúen las adecuaciones secundarias correspondientes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de septiembre de 2014.

Diputada Teresa de Jesús Mojica Morga (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 89, 115 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARINO MIRANDA SALGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

Hace más de una década que nuestro país comenzó a sufrir los efectos devastadores de diversos fenómenos meteorológicos. Desde el huracán Paulina en Oaxaca y Guerrero en 1997 hasta el huracán Ingrid y la tormenta tropical Manuel en Guerrero hace apenas un año, la pérdida de vidas humanas, el daño al patrimonio de las familias y de la nación, aunado a las omisiones, los yerros y las complicidades en los diferentes niveles de gobierno, se han convertido en el denominador común.

Incluso, cada vez es más frecuente que estos eventos meteorológicos constituyan verdaderas tragedias y emergencias humanitarias, al traducirse en la desaparición y el aislamiento absoluto de comunidades enteras, la destrucción de la infraestructura de vivienda y comunicación, y el consecuente empobrecimiento generalizado derivado del cierre de las fuentes laborales o de la imposibilidad de continuar con las actividades económicas; fenómenos que acompañados del desorden y la desorganización gubernamental, la rapiña y el lucro político generan, a su vez, desesperanza y desconfianza por parte de la población.

Una de las aristas desde la cual es posible analizar las causas de tal estado de cosas es el marco legal, el cual, en aras de preservar el arreglo federal sobre el cual se halla asentada la división de competencias de los tres órdenes de gobierno, ha resultado inefectivo ante la diversidad de intereses particulares que han privilegiado sobre el objetivo y el mandato constitucional del interés nacional. En este contexto, resulta necesario realizar una reforma a nuestro marco constitucional y legal que permita reconfigurar el orden de competencias de todos los niveles de gobierno en lo que respecta al desarrollo de los asentamientos humanos y la construcción de vivienda y de obras de infraestructura, con la finalidad de contar con criterios uniformes y objetivos congruentes con el interés nacional, así como establecer contrapesos efectivos que impidan que los intereses particulares se continúen apoderando de las decisiones de gobierno en detrimento del bienestar y la seguridad de la población en todo el país.

Argumentación

Hablar de asentamientos humanos es hablar de la sociedad en su dimensión espacial, es decir, del modo en el que se asienta en un determinado territorio.

A pesar de que en México, desde 1976 se cuenta con una “Ley General de Asentamientos Humanos”, ésta ha resultado desde el punto de vista tanto del control, como de la funcionalidad y la eficiencia de los asentamientos humanos, ineficaz.

El Diagnóstico Nacional de los Asentamientos Humanos ante el Riesgo de Desastres 2010,¹ elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), revela que cada año 250 mil terrenos se incorporan al suelo urbano de forma irregular y que 90 mil hogares se asientan en zonas de alta vulnerabilidad ante fenómenos naturales. Dicha expansión irregular de los asentamientos humanos ha sido impulsada por la falta de planeación, el crecimiento de la población y la pobreza. Pero también, es necesario reconocer que ello también se debe a la irregularidad y la corrupción con la que se han autorizado o regularizado tales asentamientos.

El propio titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Jorge Carlos Ramírez Marín ha detallado que 68% de la vivienda se edifica de manera irregular y suele contar con el aval de autoridades. “Son pocos los estados [que penalizan la figura de la invasión de predios y aún menos] los que llevan a los tribunales a quienes promueven las invasiones”, ha señalado dicho funcionario.²

En este contexto, el alto nivel de corrupción, los negocios que violando los reglamentos de construcción y las leyes en la materia, se realizan al amparo de la buena fe y el desconocimiento de la población, dan como resultado el escenario ya común de fraude, muerte y desolación en que se traducen diversos fenómenos naturales, sin tener que ser de esta forma necesariamente.

El referido reporte señala que, en cuanto a daños materiales, entre 1980 y 2006, se perdieron más de 347 mil viviendas, 2 millones quedaron con afectaciones parciales y 52.7 millones de hectáreas se desaprovecharon. Mientras que, entre 2001 y 2007, se afectaron más de 13 mil escuelas y 111 mil 481 kilómetros de carreteras y caminos.

Entre 1980 y 2006, en lo que se refiere al aspecto humano, destaca que se registraron 65 mil muertos y más de 200 mil personas desaparecidas, más de 5 millones de habitantes resultaron con alguna lesión o contrajeron alguna enfermedad, alrededor de 4 millones de personas tuvieron que ser evacuadas, 12.3 millones fueron damnificadas y, en suma, que 45 millones resultaron afectadas, de alguna forma, por algún tipo de fenómeno natural.

A decir de algunos miembros de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial del Senado, esta problemática radica en la existencia de un problema estructural en cuanto a la carencia de suelo para sectores de bajos ingresos, que es aprovechada por constructoras, quienes sin importar condiciones topográficas, régimen de tenencia, riesgos ambientales, equipamiento, transporte, caminos e infraestructura básica llevan a cabo grandes ‘zonas habitacionales’, que a la postre, tienen como efecto, amén de la eventual pérdida de vidas humanas y daños materiales en caso de desastres naturales, la informalidad, los procesos de movilidad laboral y escolar, la marginación y la pauperización que terminan desarticulando a los hogares.

En otras palabras, ha existido un entramado institucional que ha resultado ineficiente e ineficaz, al amparo de una distribución de competencias que lejos de haber privilegiado y beneficiado el orden y la seguridad de la población, ha significado su desamparo.

Por ello, resulta indispensable definir nuevas responsabilidades y atribuciones para cada uno de los órdenes de gobierno que permita dar certeza jurídica y social a la instalación de asentamientos humanos y los temas correlativos, tales como la vivienda y la infraestructura.

A este respecto, cabe recordar que el Estado mexicano, como todos los estados con sistemas federales, se basa en una distribución de las competencias entre las organizaciones jurídico-administrativas que la Constitución establece, con arreglo a la cláusula residual.³ De ellas, algunas, las menos, son de carácter exclusivo, mientras que la gran mayoría se desarrollan bajo la idea de colaboración o concurrencia, ya sea por la naturaleza material o espacial. La concurrencia material constituye el supuesto más claro dentro del derecho positivo mexicano, abarcando diversas materias, entre ellas, los asentamientos humanos.⁴

En este supuesto, la concurrencia se produce porque los distintos órdenes de gobierno –u organizaciones territoriales– que intervienen en la materia mantienen sus facultades “normativas” y “ejecutivas”, según sea el caso, por lo que resulta necesaria la articulación de algún mecanismo que

regule o dé cierto orden a su participación. En consecuencia, es claro que la misma Constitución permite la participación de la Federación en el desarrollo de los subsistemas normativos, condicionando o delimitando las competencias del resto de las entidades territoriales. Este mecanismo es una de las técnicas claves del denominado “federalismo cooperativo”.⁵

En este marco, la presente iniciativa forma parte de un paquete de reformas que busca lograr un nuevo equilibrio entre los poderes federal y locales que permita poner en el centro de la actividad de planeación el interés público, social y ciudadano. Para ello, un primer paso resulta la realización de una reforma a nuestra Carta Magna, en la cual sea el Ejecutivo Federal, la instancia que, mediante los instrumentos institucionales –tal como el Centro Nacional de Prevención de Desastres– y la información con la que cuenta –como el Atlas Nacional de Riesgos– dicte lineamientos en materia de protección civil que orienten, delimiten y regulen las autorizaciones locales en materia de construcción de asentamientos humanos infraestructura de diversa índole y vivienda. Un segundo paso será el rediseño de la correspondiente legislación secundaria.

Fundamento Legal

El suscrito, profesor Marino Miranda Salgado, diputado de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único: Se reforman los incisos e) y f), fracción V, del artículo 115. Y se agrega la fracción XX al artículo 89, recorriéndose la siguiente; y la fracción X al artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. a XIX. ...

XX. Dictar los lineamientos generales de las políticas en materia de protección civil.

XXI. ...

Artículo 115. ...

I. a IV. ...

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) a d)

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, **observando en todo momento los Lineamientos Generales de Protección Civil.**

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones, **observando en todo momento los Lineamientos Generales de Protección Civil**.

g) a i)

...

VI. a X. ...

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

I. a IX. ...

X. Autorizar la construcción de obras en materia de vivienda, que no observen los Lineamientos Generales de Protección Civil.

Transitorio

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

Notas

1 Mansilla, Elizabeth y Rubio Ignacio, *Diagnóstico Nacional de los Asentamientos Humanos ante el Riesgo de Desastres*, Secretaría de Desarrollo Social, 2010, México.

2 <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/29/920939>

3 “Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4 Ver Jiménez Dorantes Manuel, “Colaboración y coordinación en el Sistema Federal Mexicano”, pp. 151, 161, 162.

5 Ídem.

Fuentes

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/09/29/920939>

Jiménez Dorantes Manuel, “Colaboración y coordinación en el Sistema Federal Mexicano”, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/11.pdf>

Mansilla, Elizabeth y Rubio Ignacio, *Diagnóstico Nacional de los Asentamientos Humanos ante el Riesgo de Desastres*, Secretaría de Desarrollo Social, 2010, México. [http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/Resource/1778/2 /images/Diagnostico_PRAH.pdf](http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/Sedesol/Resource/1778/2/images/Diagnostico_PRAH.pdf)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 10 de septiembre de 2014.

Diputado Marino Miranda Salgado (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 189 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DELFINA ELIZABETH GUZMÁN DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, Delfina Elizabeth Guzmán Díaz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y fracción I de los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

A lo largo de la historia de México, nos hemos encontrado con capítulos clave para la construcción del actual sistema político. La imagen presidencial es por excelencia el referente del país, a pesar de existir dos poderes más que generan un equilibrio en la función de poderes.

El presidente de la República es el poder más representativo que el Poder Legislativo o incluso el Judicial.

Jorge Carpizo enmarca en *Notas sobre el presidencialismo mexicano* una serie de elementos/factores que hacen al titular del Ejecutivo una de las imágenes más fuertes y reconocidas del sistema político mexicano:

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente, las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en que el presidente está interesado.
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, y las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) La institucionalización del Ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación masiva.
- g) La concentración de recursos económicos en la federación, específicamente del Ejecutivo

Entre otros...

Muchas de estas facultades están subjetivamente enmarcadas. Sin embargo, hay una clara diferencia entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

El Congreso de la Unión es un órgano cada vez más plural e integral, si bien no acota todos los sectores sociales en los representantes, si disminuye esa brecha que existe entre representantes y representados.

Una nueva cultura y modelo de representación ha surgido como factor de cambio y forma parte de los conceptos de las democracias contemporáneas, esta cultura es la de la rendición de cuentas y transparencia.

México ha logrado establecer organismos encargados de la rendición de cuentas y transparencia de las dependencias federales, estatales y municipales; así como de los congresos en el país, federales y locales.

Pese a que el despacho de la presidencia de la república forma parte de estos programas anticorrupción es necesario el hacer constitucional que su titular rinda a los mexicanos un informe detallado y digerible para la población.

El informe presidencial

De acuerdo con el *Diccionario* de la Real Academia Española, *informar* significa “enterar, dar noticia de una persona o cosa”.

Sin embargo, el informe de alguna autoridad política o administrativa gubernamental, tiene un peso mayúsculo específico, debido a los conceptos de representación que se enmarcan dentro de las democracias contemporáneas.

Autores como Przerowski, Manin y Stokes, académicos que han trabajado ardua y completamente sobre el concepto de la representación en el sentido de la rendición de cuentas, se preguntan

¿Es suficiente que los gobiernos sean elegidos y se dividan en diferentes poderes para actúen de forma representativa?

Toman como un factor necesario para la correlación entre representación y rendición de cuentas el que la oposición debe poder monitorear los resultados del ejercicio de gobierno e informar a la ciudadanía. En este contexto destaca, además del acceso a la información, la libertad de prensa. Finalmente, los ciudadanos deben tener acceso a mecanismos formales e informales para recompensar o castigar a los gobiernos en diversos ámbitos de actividad.

Especialmente es necesario eliminar o minimizar las barreras de entrada al ejercicio del poder, lo que garantiza un sistema legislativo fuerte, protegido y un sistema de partidos similar al comportamiento en los congresos.

Resulta por demás interesante la teoría doctrinal donde puede apreciarse la diversidad de criterios existentes sobre la figura jurídico-política del informe presidencial, y cómo la concepción que se ha tenido de ella ha evolucionado por los cambios, tanto de gobierno como de la formación del Congreso en años recientes.

El informe presidencial debe considerarse la comparecencia del presidente de la República, la cual va dirigida a la nación, a los ciudadanos mexicanos, los representantes del pueblo se encuentran en el Congreso de la Unión, los diputados federales.

Y es que así lo enmarca la Carta Magna, en el artículo 51:

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

El informe presidencial tiene un inminente carácter informativo, por determinados elementos, es una herramienta para el congreso que analiza los elementos de gestión, operación y administración del titular del Ejecutivo federal, en una clara muestra de la equidad de poderes.

Si bien el presidente de la República goza de facultades conferidas en la Constitución, de igual manera cuenta con una serie de obligaciones protocolarias de servicio y rendición de cuentas al pueblo de México.

El acceso de los mexicanos a un informe de gobierno escrito es complicado debido a las escasas plataformas de información y el limitado acceso geográfico, territorial y económico de comunidades el país a estos medios.

Sin embargo, la presencia de medios de comunicación como radio y televisión es mayúscula en el país, lo que es una herramienta benéfica para la rendición de cuentas del titular del Ejecutivo nacional.

En México, en el informe presidencial se resumen las principales actividades de los diversos ramos de la administración pública, se justifican medidas importantes tomadas durante el año, se anuncian los principales proyectos que el Ejecutivo presentará a consideración del Congreso y se reserva una parte al mensaje político, que es muy importante porque en él se trazan las líneas generales de la política del presidente, conectadas con la situación general del país.

Hay en la actual política del país el criterio concurrente de la mayoría de los grupos y sectores, acerca de la inoperancia o inutilidad del informe que el presidente de la República rinde a la nación en la apertura del primer periodo de sesiones ordinarias de cada año legislativo. Hay la convicción de que el formato a que está sujeto no responde a las exigencias actuales de equilibrio de los poderes, transparencia gubernamental y rendición de cuentas.

Más que reducir las atribuciones del Poder Ejecutivo se trata de diseñar un contrapeso fuerte en el Poder Legislativo que lo obligue a observar estrictamente sus facultades, a rendir cuentas y a compartir una serie de atribuciones con el Congreso de la Unión, por el bien de la república.

Por lo expuesto presento a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Primero. Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

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. **Asimismo, brindará un resumen ejecutivo de manera oral a la nación. Los grupos parlamentarios que tengan representación en el Congreso designarán a un diputado para fijar postura en base al informe anual presidencial.** 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 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.

Segundo. Se reforma el artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 189. **El presidente de la República pronunciará un resumen ejecutivo sobre sus actividades anuales como titular del Ejecutivo federal.**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de septiembre de 2014.

Diputada Delfina Elizabeth Guzmán Díaz (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA SONIA RINCÓN CHANONA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

Quien suscribe, Sonia Rincón Chanona, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con el artículo 6, numeral 1, fracción I; artículo 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto, al tenor del siguiente:

Planteamiento del problema

Las modificaciones progresivas tienen múltiples ventajas, ya que ninguna reforma o adición es la última o la más acabada; todas se van dando acorde a la cambiante realidad social; por eso resulta relevante destacar la importancia que adquiere reformar el artículo 115 constitucional para regular que todos los municipios como células primarias por excelencia de la República deberán cumplir con el principio de igualdad entre la mujer y el hombre cuando se lleven a cabo las elecciones de los ayuntamientos, así como elegir representante en aquellos municipios que tengan asentamientos de población indígena, si bien los cambios que se proponen ya están plasmados en las fracciones III y VII del Apartado “A” del artículo 2º, están enfocados hacia los municipios que se rigen por el régimen de usos y costumbres. Hace falta establecerlos para los municipios que están sujetos por régimen de partidos y candidaturas ciudadanas y además por la naturaleza el artículo 115 es el marco constitucional.

Argumentación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, que adquiere vigencia el 1 de mayo del referido año, establece en su texto original al municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, al afirmar en su primer párrafo del artículo 115, que: “Los Estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre”: Así mismo, se estableció en la fracción I del precepto en comento, que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa...”.

Posteriormente, con la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se promovió y garantizó el derecho pleno de los pueblos indígenas a ser reconocidos como sociedades permanentes, cuya diversidad étnica y cultural debe ser respetada a lo largo de todo el territorio nacional..

Es así, como los países comprometidos con los derechos humanos y la democracia en el concierto internacional han decidido ratificar decisiones políticas en dicho Convenio, a efecto de respetar y tratar con igualdad a, a los pueblos indígenas, a efecto de que puedan hacerse un espacio en los entramados legales nacionales e internacionales y en las sociedades actuales, para una convivencia armoniosa considerando las diferencias.

Los pueblos indígenas vieron en esta evolución del derecho internacional, la ocasión propicia para comenzar un fuerte movimiento social a favor de sus derechos tanto individuales como colectivos; su lucha, se trasladó fuera de las fronteras nacionales, uniendo fuerzas para demandar su protección y sobrevivencia en distintos países.

Aunque muchos de estos núcleos poblacionales siguen sufriendo constantemente amenazas y violaciones de sus derechos, ya nadie puede dudar del reconocimiento nacional e internacional de sus derechos en todos los ámbitos. El reto ahora es concretar y garantizar la protección real de esos derechos.

Para hacer efectivo lo anterior, servirá de piedra angular el convenio 169 de la OIT, que establece el binomio consulta/participación, porque sobre tales premisas se basan todas sus disposiciones: el Convenio exige que los pueblos indígenas sean consultados en relación con los temas que los afectan; también exige que estos pueblos puedan participar de manera informada, previa y libre, en los procesos y en la formulación de las políticas que los afectan.

Además, los principios de consulta y participación no se relacionan únicamente con proyectos de desarrollo específico, sino con cuestiones más amplias de gobernanza, y de la participación de los pueblos indígenas en la vida pública.

Es así como en el artículo 6 del citado convenio se establecen los lineamientos sobre cómo se debe consultar a los pueblos indígenas, mismos que se detallan a continuación:

- La consulta a los pueblos indígenas debe realizarse a través de procedimientos apropiados, de buena fe, y a través de sus instituciones representativas.
- Los pueblos involucrados deben tener la oportunidad de participar libremente en todos los niveles en la formulación, implementación y evaluación de medidas y programas que les conciernen directamente;

Otro componente importante del concepto de consulta es el de representatividad. Si no se desarrolla un proceso de consulta apropiado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales que son verdaderamente representativas de esos pueblos, entonces las consultas no cumplirán con los requisitos establecidos en el Convenio.

México reconoce la imperiosa necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los Estados, porque considera que son asuntos de preocupación, interés y responsabilidad de carácter nacional e internacional, que sirven de base para el fortalecimiento de la asociación entre los pueblos indígenas y los Estados.

Partiendo de lo antes dicho, se propone adecuar el marco constitucional y legal de la Nación, para guardar congruencia con los tratados internacionales, con lo que nuestro país reafirmará la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación su condición política y a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Es así como el Poder Constituyente Permanente plasmó en el Apartado A, fracción III, del artículo 2 de la Ley Fundamental el texto que dice:

“Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para”...

“III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados”.

Este mismo criterio se adopta en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que fue adoptada en Nueva York el 13 septiembre de 2007 durante la sesión 61 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la cual se precisan los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas para mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones, estas libertades e igualdades están establecidas en los siguientes artículos:

“Artículo 44

Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.”

“Artículo 45

Nada de lo contenido en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscaba o suprime los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro”.

“Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”

“Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si así lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.”

Estamos conscientes y convencidos de que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Los Derechos de los Pueblos Indígenas, aparte de que protege y promueve este derecho permite fomentar las relaciones armoniosas y de cooperación entre los Estados y pueblos indígenas, basados en los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la no discriminación y la buena fe.

Los municipios que eligen sus autoridades bajo el régimen de usos y costumbres son respetados para hacerlo, porque a través de esta práctica se está cumpliendo el ejercicio de su derecho a la libre determinación y a la autodeterminación o autogobierno, a fin de conservar y reforzar sus propias instituciones políticas,, tal como lo indica la Declaración en el precepto que a la letra dice:

“Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”.

En tal sentido, los municipios con las características señaladas previamente podrán aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, pero sujetándose a los principios generales enmarcados en la Constitución Federal, esto es, respetando los derechos humanos y sus garantías y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Por ello, hay que respetar los usos y costumbres de los núcleos indígenas, pero de ninguna manera en menoscabo de los derechos establecidos en la Constitución Federal, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Después de las consideraciones expuestas, resulta relevante reformar el artículo 115 constitucional para regular que todos los municipios como células primarias por excelencia de la República deberán cumplir con el principio de igualdad entre la mujer y el hombre, así como elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, cuando se lleven a cabo las elecciones de los ayuntamientos.

Por lo tanto, Nueva Alianza somete a la consideración de esta soberanía, la iniciativa con reformas y adiciones, con la finalidad de corregir lo que no funcionó y preservar lo que probó eficacia democrática y buenos resultados, pero siempre por el sendero de la democracia.

Fundamento legal

Por las consideraciones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos someto a la consideración de esta Asamblea el presente proyecto de:

Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo a la fracción VIII, y el segundo actual se recorre para ser el tercero, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo a la fracción VIII y recorriéndose lo subsecuente del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 115. ...

I. ...

...

...

...

...

II. ...

...

...

a) al e) ...

...

III. ...

a) al i) ...

...

...

...

IV. ...

a) ...

...

b) ...

c) ...

...

...

...

...

V. ...

a) a i) ...

...

VI. ...

VII. ...

...

VIII. ...

Así mismo, garantizarán la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, además, permitirán que en los municipios con población indígena, haya de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la elección de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

...

IX. ...

X. ...

Transitorio

Primero. La presente reforma será publicada en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor el día siguiente a aquel en que se celebre las elecciones federales y locales del año 2015.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro el 23 de septiembre de 2014.

Diputada Sonia Rincón Chanona (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LOURDES EULALIA QUIÑONES CANALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y demás relativos, presento a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La realidad demográfica y socio-económica de las familias en México

Tradicionalmente en México, en materia censal y estadística hemos utilizado el concepto de hogar como aproximación de familia, ya que por cuestiones operativas los ejercicios para la generación de información estadística básica (censos, conteos y encuestas) utilizan el hogar como unidad de recolección y análisis de datos; no obstante, este concepto también ha evolucionado, ya que en el levantamiento censal de 2010 surgió el término de hogar censal que difiere de la definición utilizada tradicionalmente en otros eventos censales y encuestas en hogares,¹ pues se refiere al grupo de personas vinculadas o no por lazos de parentesco que residen habitualmente en la misma vivienda.

De acuerdo con los datos censales de 2010 del Inegi, la mayor parte de los hogares son familiares. De la población residente en el país, 90.5 por ciento forma parte de éstos.² La proporción de los hogares no familiares es de 9.3 y la forman los hogares unipersonales o grupos de personas que no tienen parentesco con el jefe del hogar (hogares corresidentes).

Los hogares familiares encuentran su fundamento en las relaciones de parentesco existentes entre sus miembros, hay casos donde el jefe convive sólo con sus hijos (hogar monoparental), o bien, convive con sus hijos y su cónyuge (biparental), en conjunto, a estos hogares se les denomina nucleares y representan 70.9 por ciento de los hogares familiares. Por otro lado, existen hogares nucleares donde se incorpora la residencia de otros parientes (hogar ampliado) o de personas que no tienen parentesco con el jefe del hogar (hogar compuesto), representando 28.1 por ciento de los hogares familiares.

- En los hogares extensos, 62.7 por ciento convive la nuera, el yerno o los nietos del jefe del hogar, indistintamente de la convivencia de otros parientes.
- De los hogares familiares, 77.7 por ciento tiene como jefe a un hombre y 22.3 a una mujer.
- En 45 por ciento de los hogares familiares sólo un integrante se inserta en el mercado laboral (población ocupada), en 31.3 de los casos son dos integrantes quienes cumplen esta condición y en 15 por ciento son tres los que laboran, en 8.6 ninguno de sus integrantes forma parte de la población ocupada.
- La situación conyugal confirma que ser jefa de hogar se asocia con una disolución de la unión y con una ausencia del cónyuge. 28 por ciento de mujeres que dirigen un hogar familiar son viudas; 29.2 están separadas o divorciadas; en 28.7 de los casos la jefa se encuentra unida (casada o en

unión libre) y de éstas, en 31.4 de los casos, el cónyuge no reside en el hogar, en general, hay ausencia del cónyuge en 78.4 por ciento de los hogares familiares con jefatura femenina.

- En contraste con los datos anteriores, la proporción de hombres que dirigen un hogar familiar y que actualmente están unidos es alta (94.4 por ciento), sólo 3.6 por ciento están separados, divorciados o viudos y 1.9 por ciento se mantiene soltero.
- La participación económica de las jefas que dirigen un hogar familiar es del 49.7 por ciento y se acentúa en las edades de 30 a 49 años donde la tasa supera 66 por ciento; en los hombres la tasa de participación económica aumenta a 88.4 por ciento y se acentúa en un rango mayor de edad (15 a 54 años) con tasas que superan 90 por ciento.
- La tasa de participación económica de los jefes y jefas de 60 años y más que dirigen un hogar familiar es de 43.4 por ciento; en los hombres esta condición es mayor (55 por ciento) que en las mujeres (16.1 por ciento).
- Las jefas de familia dedican en promedio 9.3 horas a la semana a la limpieza de la vivienda y 22.9 horas al cuidado de los niños, mientras que los jefes destinan menor tiempo a estas tareas 3.5 y 11.8 horas, respectivamente.
- En 64.7 por ciento de los hogares familiares hay al menos un niño de 0 a 14 años; en 64.9 por ciento cohabita al menos un joven de 15 a 29, en 82.7 por ciento hay al menos un integrante de 30 a 59 años y en 24.5 por ciento al menos un adulto mayor de 60 años y más.
- El índice de dependencia nos da una aproximación de la cohabitación de diversas generaciones en el mismo hogar, en 20 por ciento de los hogares familiares no hay niños menores de 15 años ni población de 60 años y más, mientras que 4 por ciento no cuenta con personas en edad productiva (15 a 59 años) y en 76 por ciento confluye la cohabitación tanto de personas en edad productiva como de población dependiente (menores de 15 años o mayores de 59 años).
- En 1.8 por ciento de los hogares familiares existe al menos un niño de 8 a 14 años de edad que no tiene la aptitud de leer ni escribir y en 28.5 de éstos el jefe es analfabeto; hay también 1.8 de hogares donde existe al menos un joven de 15 a 29 años que no sabe leer ni escribir pero el porcentaje de jefes analfabetas en estos hogares aumenta a 43.8.
- En 6.5 por ciento de los hogares familiares donde hay niños de 6 a 14 años, al menos uno de ellos no asisten a la escuela, y si se considera la escolaridad del jefe del hogar entonces la proporción aumenta a 16.4 cuando éste no tiene instrucción.
- La población económicamente activa es más alta en los adultos mayores que forman parte de un hogar nuclear (34.8 por ciento) que aquellos que forman parte de un hogar extenso (28.4).
- En el total de viviendas en donde los ocupantes se forman como hogar familiar, 88.3 por ciento cuenta con agua potable en el ámbito de la vivienda, 90.5 tiene drenaje y prevalece el conectado a la red pública (79.6), seguido de fosa séptica (18.4), mientras que aproximadamente 2 por ciento tiene tuberías que descargan a barrancas, grietas, ríos, lagos o al mar. La cobertura en los servicios de electricidad es casi universal (98.1) y también es alta la proporción de las que cuentan con excusado (95.8). De estas últimas, la mayoría tiene descarga directa de agua (67.6), una cuarta parte (25 por ciento) aún le echan agua con una cubeta y en 6.8 por ciento de los casos no se puede echar agua al excusado.

- El material predominante en los pisos de las viviendas, destaca que seis de cada cien tienen piso de tierra, información de relevancia debido a la asociación que esta situación guarda con el riesgo de contraer enfermedades de tipo infeccioso. Además, en 14.4 por ciento se cocina con leña o carbón, aspecto que se vincula con enfermedades respiratorias.
- La mitad de las familias mexicanas se encuentra en la imposibilidad de acceder a un crédito para vivienda, ya que las ofertas del mercado inmobiliario van dirigidas de manera exclusiva a las personas con sueldos superiores a los seis salarios mínimos.³

Hacia un concepto de familia

Si tomamos en consideración la estadística referida y coincidimos con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, donde la familia se concibe como el elemento natural y fundamental de la sociedad que tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado,⁴ sin duda tenemos mucho por hacer desde los tres Poderes del Estado.

Hoy, sabemos que la familia, sin importar su categoría, constituye el grupo social básico en que la mayoría de la población se organiza para satisfacer sus necesidades y en el cual los individuos construyen una identidad por medio de la transmisión y actualización de los patrones de socialización.

En razón de lo anterior, las familias mexicanas y las instituciones públicas, enfrentan en la segunda década de este Siglo, diversos desafíos internos y externos que tienen que resolver, porque de ahí dependerá el futuro del orden o el desorden social.

La pobreza, la migración, el cambio cultural, el desempleo, la marginación y en general con la falta de oportunidades, se entrelazan con el proceso de secularización, la diferenciación simbólica, los cambios en la estructura de roles y de las estructuras generacionales, lo que hace que la familia como institución, hoy enfrente diversos desafíos y tensiones.

En los últimos 40 años, la sociedad mexicana ha experimentado una serie de cambios vertiginosos en los diferentes ámbitos, entre los que destacan una sociedad crecientemente modernizada (con todo lo que ello implica), así como la pérdida de tradiciones y certidumbre sobre muchos hechos de la vida.

Nos encontramos más que ante una crisis de valores como bien lo señalara Jérôme Bindé, ante una diversidad de valores. Siguiendo esta misma línea, me atrevo a señalar que en México, la familia no está en crisis, simplemente tenemos una diversidad de familias, cuya composición y organización responden a la propia diversidad de los seres humanos, de sus valores, intereses, necesidades, ideales y aspiraciones, lo que ha hecho que las estructuras familiares tradicionales sean cada vez más frágiles para dar paso a nuevos modelos, lo cual requiere de mayores esfuerzos y atención por parte de las autoridades.

De ahí que una primera dimensión sobre la que resulta fundamental trabajar, es en lo concerniente a la institucionalización de la familia. Es decir, al reconocimiento jurídico y político pleno de la familia como institución y como estructura social básica, lo que en primer lugar implicaría, elevarla su figura a rango constitucional.

A fin de alcanzar el objetivo tutelado por la familia, para organizarla, protegerla y desarrollarla debemos partir de que la familia es una unidad social, plural y compleja, no una simple reunión de unidades, de individualidades separadas y aisladas a las que tenemos que proteger como tales, como individuos;⁵ si aceptamos que la familia es un grupo social, que es la célula de toda sociedad, que es

base del Estado moderno, además de ser un grupo natural y primario, debemos regularla como grupo, atendiendo sólo al interés superior de ella, constituida por todos sus elementos personales, asumiendo que no podemos enfrentar los intereses de sus integrantes.

Como señala Miguel Carbonell, en materia familiar el ordenamiento constitucional y jurídico debe renunciar e imponer un modelo de familia o de comportamiento familiar y limitarse a dar cobertura a las opciones que puede tomar cada persona en uso de su autonomía moral y libertad. Esto incluye el respeto a la forma en que conciben a la familia y las distintas culturas, sin restringir las posibilidades legales de organizarse conforme a sus propias creencias, deseos o necesidades.

De acuerdo con diferentes teóricos, los tipos o modalidades de familias en términos generales son los siguientes:

1. La familia de padres separados, esto es la familia en que los padres se niegan a vivir juntos, no son pareja, pero deben seguir cumpliendo a cabalidad con su rol de padres ante los hijos, por muy distantes que estos se encuentren; aun cuando hay que reconocer que por el bien de los hijos se niegan a la relación de pareja, pero no a la paternidad ni maternidad;
2. La familia de madre soltera, esto es la familia en que la madre desde un inicio asume sola la crianza de sus hijos; y como es de conocimiento general es la mujer quien en la mayoría de las veces asume este rol, pues el hombre se distancia y no reconoce su paternidad por diversos motivos, aunque la doctrina señala que en este tipo de familia, hay que tener presente, que hay distinciones, pues no es lo mismo ser madre soltera, adolescente, joven o adulta;
3. La familia mono parental, esto es aquella familia que se constituye por uno de los padres de sus hijos; y esta clase de familia puede tener diversos orígenes:
 - Porque los padres se han divorciado, y los hijos quedan viviendo con uno de ellos, por lo general la madre;
 - Por un embarazo precoz o planeado, donde se configura otro tipo de familia, esto es la familia de madre soltera; y
 - Por el fallecimiento de uno de los cónyuges.
4. La familia extensa o consanguínea, se compone de más de una unidad nuclear, se extiende más allá de dos generaciones y está basada en los vínculos de sangre de una gran cantidad de personas, incluyendo a los padres, niños, abuelos, tíos, tías, sobrinos, primos y demás; por ejemplo, la familia de triple generación incluye a los padres, a sus hijos casados o solteros, a los hijos políticos y a los nietos;
5. La familia nuclear, derivada del matrimonio heterosexual, que tradicionalmente es la familia básica y cuya base del matrimonio entre un hombre y una mujer, y que será materia de estudio en un próximo artículo, cuando trate sobre el matrimonio y el divorcio; y
6. Las familias homoparentales, en las sociedades donde la legislación reconoce ya el matrimonio entre personas del mismo sexo.

Con gran tino, De la Fuente Linares afirma: “el Estado moderno es lo que son sus familias, la humanidad contemporánea es lo que son sus Estados”.

La familia no puede ser reducida a una concepción bioligista, es decir, su fin único no puede ser la reproducción de la especie, sino el espacio idóneo para desarrollar todas las potencialidades humanas, compartir fines y objetivos comunes, construir proyectos, socializar, adquirir identidad, obtener la seguridad y certeza de vivir en condiciones emocionales, físicas, mentales y materiales adecuadas para una vida plena y feliz.

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la ONU, mandata el reconocimiento de los diversos tipos de organización familiar que pueda haber. El artículo 23 del Pacto establece en el numeral 2: “El Comité observa que el concepto de familia puede diferir en algunos aspectos de un Estado a otro, y aun entre regiones dentro de un mismo Estado, de manera que no es posible dar una definición uniforme del concepto. Sin embargo, el Comité destaca que, cuando la legislación y la práctica de un Estado consideren a un grupo de personas como una familia, éste debe ser objeto de la protección prevista en el artículo 23. Por consiguiente, en sus informes, los Estados parte deberían exponer la interpretación o la definición que se da del concepto de familia y de su alcance en sus sociedades y en sus ordenamientos jurídicos. Cuando existieran diversos conceptos de familia dentro de un Estado, ‘nuclear’ y ‘extendida’, debería precisarse la existencia de esos diversos conceptos de familia, con indicación del grado de protección de una y otra. En vista de la existencia de diversos tipos de familia, como las de parejas que no han contraído matrimonio y sus hijos y las familias monoparentales, los Estados Partes deberían también indicar en qué medida la legislación y las prácticas nacionales reconocen y protegen a esos tipos de familia y a sus miembros”.

Es de señalarse a manera de síntesis que lo hasta aquí expuesto encuentra su mejor sustento en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y la Convención de los Derechos del Niño, que el Estado Mexicano, de acuerdo al mandato de la Ley Fundamental y derivado de las Reformas en la materia de 2011 debe observar.

En virtud de lo anterior, y una vez realizado el reconocimiento constitucional sin más limitante que la libertad y la autonomía de los ciudadanos, es menester realizar las adecuaciones jurídicas, a efecto de posibilitar el ejercicio pleno de los derechos de las familias y de los individuos que las forman.

En otras palabras, crear los mecanismos necesarios, que les permitan a los individuos formar parte del tipo de familias que deseen, teniendo salvaguardados sus derechos y prerrogativas frente a los demás individuos del grupo familiar, y como familia tener garantizados también sus derechos y prerrogativas frente al resto de la sociedad y las instituciones públicas y privadas, contrayendo también las obligaciones conducentes.

Lo anterior, a la par de instaurar e impulsar las políticas públicas necesarias, a efecto de atender las necesidades y requerimientos de las familias, atendiendo a sus nuevas conformaciones, lo que implica poner en marcha una serie de acciones que les permita, pero sobre todo, facilite el acceso a las oportunidades sin que medie ningún tipo de discriminación, poniendo especial énfasis en temas como la seguridad social, la adquisición de vivienda y los servicios de salud, así como proyectos estratégicos y específicos que benefician la economía de las familias.

Sin duda, este piso legal e institucional, será la base fundamental para que las familias, la sociedad civil y los ciudadanos en lo individual, construyan una nueva cultura, en donde se privilegie el espacio familiar como el idóneo para fortalecer la equidad e igualdad de género, la equidad generacional, la

socialización, la transmisión cultural, la afirmación y realización personal. Relaciones ecológicas que permitan la formación y cohabitación de individuos libres, plenos, responsables y sensibles.

En la medida que se otorgue reconocimiento, respeto, certeza y seguridad a los diferentes tipos de familias, los individuos que las conforman serán capaces de construir relaciones más nutritivas, duraderas y solidarias que permitan la convivencia entre sus miembros sin que las diferencias de edad, sexo, condición social o jurídica sean una limitación.

Si aceptamos que las familias mexicanas han sufrido una gran cantidad de cambios entre mediados del siglo XX y la primera década del Siglo XXI, los cuales han trastocado las estructuras tradicionales, han cambiado las funciones clásicas que se llevaban a cabo en el seno familiar y han dado paso han diferentes y cambiantes roles, podemos aceptar también que esto ha incidido y modificado las clásicas posiciones de poder y autoridad.

Dicho de otro modo, estamos ante una revolución familiar, callada pero contundente, que nos permite avizorar un futuro halagüeño.

Aun sin el apoyo gubernamental y sin el reconocimiento legal necesarios, los individuos han decidido construir nuevos modelos de familias en donde han aprendido a convivir con otras generaciones, con personas del mismo sexo y bajo mecanismo de colaboración y adaptación diferentes, dando paso a modelos familiares más equitativos y equilibrados a los de otrora.

Pero lo más importante, es que la idea de la familia está cambiando fundamentalmente, cada vez más, los intereses que anima a los individuos para formar un hogar son más genuinos, más razonados y más humanos, ya que responden a necesidades reales, personales y cada vez más genuinas.

Los lazos familiares, en los nuevos modelos de familia responden a nuevos valores sociales como la igualdad, la solidaridad, el apoyo y la ayuda mutua, el amor, la felicidad, la realización y la dignidad. Libres de prejuicios y pruritos, las modernas familias conservan la tradición de unidad de la familia mexicana, comparten y se vinculan bajo el respeto y la confianza, dejando a un lado la jerarquización de las posiciones y la subordinación.

Sin duda, si el Estado cumple de manera cabal con la obligación de proteger a las familias mexicanas. Las familias mexicanas, harán lo propio con los individuos que la conforman, posibilitándoles el derecho a vivir una vida plena y feliz.

La familia, como acertadamente apuntó el secretario general de la ONU, es el elemento que aglutina a las sociedades, y las relaciones entre las generaciones perpetúan este legado en el curso del tiempo.

Argumentación jurídica

Los instrumentos internacionales de derechos humanos ⁶

I. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece en el artículo 6: “Toda persona tiene derecho a constituir una familia, elemento fundamental de la sociedad, y a recibir protección para ella”. El artículo 23 dispone que “Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar” (énfasis agregado).

II. La Declaración Universal de Derechos Humanos en el artículo 16.1.III caracteriza a la familia como “el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”. El artículo 25.1 reza: “Toda persona tiene derecho a un nivel adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda...” (énfasis agregado).

III. El artículo 17.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), también reconoce a la familia como “el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y del Estado” (énfasis agregado).

IV. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: entre los derechos y deberes que se comprometen a garantizar los Estados parte se dispone en su artículo 10 que reconocen que “se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad la más amplia protección y asistencia posible...” (énfasis agregado) especialmente lo adecuado para que se garantice a toda persona el derecho a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, y el derecho a una vivienda adecuada (artículo 11).

V. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en referencia a la mujer residente en zonas rurales, consagra especialmente en su artículo 14 inciso “h”: “Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en la esfera de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones” (énfasis agregado).

VI. La Convención de los Derechos del Niño da un marco tutelar de protección integral, en el cual el artículo 27 se consagra: el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (inciso 1); la obligación de los padres u otras personas encargadas de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño (inciso 2) y la de los Estados, de adoptar “medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda” (énfasis agregado).

De acuerdo con especialistas en la materia, el primer texto en ocuparse del tema fue la constitución mexicana de Querétaro, sancionada en 1917, considerada como la primera exponente del constitucionalismo social, el artículo 123, que a letra decía: “Las leyes determinaran los bienes que constituyen el patrimonio familiar, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse de gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios”. Vale apuntar incluso legisló en la materia dos años que la Weimar.

La protección a la familia se encuentra presente tanto a nivel constitucional como institucional, sin embargo, no existe un concepto de ésta, así como tampoco quedan explícitos sus derechos y obligaciones, la a saber, el artículo 2o. de la Ley Fundamental regula a la familia indígena; el artículo tercero establece derechos y obligaciones a algunos miembros de cierto tipo de familias concretamente el derecho de las niñas y los niños a recibir educación y la obligación de los padres y tutores de vigilar de que éstos asistan a la escuela; el artículo 4o. establece que el varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia, además mandata que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos, y que toda familia tiene derecho a una vivienda digna y decorosa; la garantía de legalidad consagrada en el artículo 14, establece que “ninguna familia puede ser molestada en sus derechos, posesiones, bienes sino mediante mandamiento por escrito de autoridad competente

que funde y motive la causa legal del proceso”; por su parte el artículo 27, que instituye la propiedad privada al igual que el 123 señalan la posibilidad de establecer el patrimonio familiar como derecho de familia.

En la práctica la protección a la familia o mejor dicho a los derechos de los miembros de la familia, se realizan a través de políticas y programas públicos, como son el servicio de guardería, beneficios a jefas de familias, recursos a las personas de la tercera edad; y a través de apoyos y beneficios de programas sociales, los cuales se entregan a un miembro de la familia y se entiende que son para ésta.

Ejemplo de lo anterior es que el Plan Nacional de Desarrollo señala que: “La Constitución así como la Ley de Planeación establecen que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que éste sea integral y sustentable, para fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático, y para que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, mejore la equidad social y el bienestar de las familias mexicanas”.

En razón de lo anterior, es menester elevar a rango constitucional el concepto de familia, teniendo como base fundamental el artículo 1o., el cual establece:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. (...)

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

En suma, es menester adecuar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la nueva realidad, toda vez que ya se ha dado un paso fundamental al establecer en su parte dogmática los derechos humanos, sustituyendo la nomenclatura de garantías individuales, garantizando derechos de primera, segunda y tercera generación, acorde a un Estado moderno y democrático.

Resulta fundamental perfeccionar el marco constitucional, en aras de responder a las nuevas demandas y necesidades de la sociedad y de los distintos modelos de familia que la conforman.

Si bien el actual párrafo segundo señala que la ley protegerá la organización y el desarrollo de la familia, es necesario apuntar que dicho mandato resulta insuficiente, ambiguo e incompleto para los tiempos actuales y venideros.

Para los efectos que aquí nos ocupan, no obsta señalar que el artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Finalmente, vale dejar en claro que a la luz de las enseñanzas del constitucionalismo social del siglo XX que dio vida a nuestro actual sistema constitucional y de los compromisos internacionales asumidos, es evidente que el Estado debe asumir un rol activo para concretar avances en el terreno social que permitan consolidar y materializar el efectivo goce de todos los derechos humanos fundamentales, incluidos el derecho a formar parte de una familia, al reconocimiento y la protección de la misma. Por consiguiente, el Estado debe garantizar a los núcleos familiares –sin tener en cuenta la forma inicial de constituirse– todos sus derechos y prerrogativas.

Esta propuesta tiene como objeto, sentar las bases de la protección de la familia en cualquiera de sus modalidades, sin que exista un modelo preestablecido por el propio Estado, ya que el *nomen iuris* de cada una de las relaciones interpersonales que puedan presentarse en la realidad depende de los sujetos que en ellas intervienen, lo cual deberá encontrar su mejor expresión en la legislación secundaria, en donde deberán abarcarse múltiples cuestiones como son: la discriminación, violencia, patrimonio, etcétera.

Se estima conveniente recoger la definición que proporciona el artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”, con la idea de establecer un principio constitucional a partir del cual se desprenderá el conjunto de reglas que estructurará un derecho familiar, que tendrá por finalidad la protección de esta institución, sus integrantes y su patrimonio.⁷

Propuesta

Se reforman los párrafos primero (actualmente derogado) y segundo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Texto vigente

Artículo 4o. (Se deroga el anterior párrafo primero)

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

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Texto propuesto

Artículo 4o. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

El varón y la mujer son iguales ante la ley.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

En tal virtud, y en por lo expuesto y fundado, someto a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Se **reforman** los párrafos primero (actualmente derogado) y segundo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 4o. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

El varón y la mujer son iguales ante la ley.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Notas

1 En estas fuentes el concepto de hogar se refiere al conjunto de personas unidas o no por lazos de parentesco, que residen habitualmente en la misma vivienda y se sostienen de un gasto común para comer.

2 La población en hogares comprende la población identificada en viviendas particulares, incluidos los locales no construidos para habitación, viviendas móviles y refugios, además de las personas del Servicio Exterior Mexicano que residen en otros países. Excluye estimación de 1 millón 344 mil 585 personas que corresponde a 448 195 viviendas sin información de ocupantes.

3 Fuente: Universidad Autónoma Metropolitana.

4 Organización de las Naciones Unidas (ONU). Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 16, <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, 21 de febrero de 2012.

5 José Cándido Francisco Javier de la Fuente Linares. “La protección constitucional de la familia en América Latina”, en *Ius*, revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México, ISSN: 1870-2147. Año VI, Ius número 29, enero-junio de 2012, páginas 60-76.

6 “El bien de familia desde el punto de vista del derecho constitucional”, en *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, Rubinzal Culzoni, 2001-1, páginas 27 y siguientes.

7 Novena época. Registro número 162604. Instancia: Tribunales colegiados de circuito. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIII, marzo de 2011. Materia: Civil. Tesis I.5o.C. J/11, página 2133.

Derecho de familia. Su concepto. En el sistema jurídico mexicano, basado en un sistema constitucional y democrático, el derecho familiar es un conjunto de principios y valores procedentes de la Constitución, de los tratados internacionales, así como de las leyes e interpretaciones jurisprudenciales, dirigidos a proteger la estabilidad de la familia y a regular la conducta de sus integrantes entre sí, y también a delimitar las relaciones conyugales, de concubinato y de parentesco, conformadas por un sistema especial de protección de derechos y obligaciones respecto de menores, incapacitados, mujeres y adultos mayores, de bienes materiales e inmateriales, poderes, facultades y deberes entre padres e hijos, consortes y parientes, cuya observancia alcanza el rango de orden público e interés social.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de septiembre de 2014.

Diputados: Manlio Fabio Beltrones Rivera, Lourdes Eulalia Quiñones Canales (rúbrica), María de las Nieves García Fernández (rúbrica).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LAS DIPUTADAS ROCÍO ADRIANA ABREU ARTIÑANO Y MARÍA DEL CARMEN GARCÍA DE LA CADENA ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Las suscritas, Rocío Adriana Abreu Artiñano y María del Carmen García de la Cadena Romero, diputadas a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de educación para la salud, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Planteamiento del problema

El anhelo por lograr una mejor calidad de vida para todos los mexicanos ha sido y sigue siendo un propósito de justicia social.

En esta LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión se ha hecho una muy relevante labor en materia reforma educativa.

Pero, es justo reconocer que en esta materia es mucho lo que falta por hacer porque vivimos una muy cambiante realidad que impone nuevos retos y muy diversos campos de atención que demandan la introducción de nuevos enfoques a la educación sobre temas diversos de la realidad que vive la sociedad mexicana.

El México contemporáneo demanda hoy enfrentar múltiples retos en todos los órdenes del quehacer colectivo cotidiano.

Uno de los temas que llama nuestra atención lo es la urgente necesidad de profundizar en el arraigo de una nueva cultura en materia de salud que permita transformar para bien, en el mediano plazo, los hábitos de nuestra colectividad, por la vía de la educación para la salud, pero con la amplitud que en la actualidad se requiere.

Es por ello que consideramos importante que el tema de la educación para la salud se encuentre considerado a nivel de leyes secundarias y programas de estudios, pero, especialmente como propósito esencial del pueblo mexicano y consecuentemente, como política nacional del Estado mexicano, establecida y tutelada por la norma fundamental, siendo éste el objeto de la presente iniciativa que se somete a la consideración de esta soberanía.

Argumentación

En la actualidad son diversos los problemas de salud que afectan a la población mexicana, por ejemplo los derivados del consumo del alcohol, el tabaco y las drogas o aquellos que tienen que ver con hábitos

inadecuados de alimentación que conducen a la diabetes o la obesidad y otros más que se manifiestan en términos de anorexia o bulimia.

En las últimas décadas el consumo de alcohol, de tabaco y otras drogas ha ido en aumento, sobre todo de las drogas de todo tipo, de ahí la preocupación que permea en todos los estratos sociales; de docencia e investigación; y, en los tres niveles de gobierno.

Mayor preocupación nos genera cuando hablamos de los riesgos a que está expuesta la población desde la niñez y sobre todo en la adolescencia, porque a esa edad carecen de la capacidad necesaria para ponderar el mal que trae aparejado el consumo eventual y la posterior adicción.

Diversos tratadistas e interesados en el tema de la educación para la salud han abordado y diagnosticado esta problemática desde diferentes puntos de vista y en especial desde las conductas sociales que conducen la niñez y la adolescencia hacia todas estas conductas y hábitos nocivos para la salud.

Así por ejemplo, se afirma que los adolescentes generalmente tratan de imitar a sus iguales; que tratan de ser como los demás, sin que resulte importante distinguir cuando es perjudicial la conducta que tengan que asumir.

Poco o nada importa si tienen que aprender a fumar, a ingerir bebidas con alcohol o consumir drogas, con el propósito de sentirse parte o dentro del grupo más cercano a su entorno de convivencia.

Estamos hablando de la salud de los ciudadanos del futuro en nuestra sociedad.

Desafortunadamente tenemos que reconocer que el consumo de alcohol, tabaco y otras drogas empieza a edad cada vez más temprana, lo cual es alarmante y que requiere de atención especializada, pero sobre todo de prevención.

Otro problema preocupante en materia de salud que aqueja a la población mexicana es la mala alimentación que conduce al sobrepeso y la obesidad.

En la niñez y la adolescencia se advierte con claridad que generalmente acuden a los centros de educación con una inadecuada alimentación que lejos de corregir, se ve que consumen alimentos que en poco o nada contribuyen a su salud.

Es por eso que hoy en día, uno de cada cuatro niños presenta sobrepeso u obesidad, a lo que contribuye el sedentarismo originado por la adicción a los videojuegos y en general al mundo de la computación y el Internet.

Otro resultado directo de la mala alimentación, el sobrepeso y la obesidad es la tendencia de los adolescentes, en especial de las niñas y las adolescentes, a dejar de comer para convertirse en personas atractivas y con éxito entre sus pares, sus amistades y sus grupos sociales.

A las jovencitas exageradamente delgadas se les asume como ejemplo de chicas guapas, bellas y con éxito, lo que lleva a las adolescentes a imitarlas y a convertirse en anoréxicas y bulímicas.

Esto se ha convertido en una especie de epidemia que se ha presentado en la actualidad y que viene afectando de manera muy preocupante a estos estratos sociales.

Por eso consideramos que es necesario enfatizar que en la actualidad la educación para la salud es indispensable.

Esto es así porque el agitado ritmo de vida de hoy hace que no le dispensemos la atención que merece la alimentación para nuestra salud.

La publicidad, desafortunadamente, lejos de ayudar al desarrollo saludable, influye negativamente.

El aspecto físico en nuestra cultura está llevando a muchos adolescentes y jóvenes a poner sus vidas en peligro olvidando que son muchos otros los aspectos esenciales de la personalidad como son la inteligencia, la capacidad, la cultura, etcétera, que con otros principios y valores parecen ya no estar de moda en el contexto social.

Los niños y los adolescentes son, por sus características, los más vulnerables. Carecen de un sentido crítico que les permita distinguir lo que es realmente valioso e importante, porque su personalidad no está lo suficientemente definida.

Es por ello que hablar de Educación para la Salud es hablar de una manera especial de concebir la labor docente.

Es decir, concebir a la educación para la salud como una herramienta útil para que los niños y los adolescentes lleguen a ser personas preocupadas por su salud física y mental; interesadas por su bienestar emocional; conscientes de que la buena alimentación es parte fundamental en la vida de toda persona; y, sin prejuicios sociales, reflexivos y con sentido crítico suficiente para distinguir y encontrar lo realmente valioso.

La escuela, afortunadamente, es un espacio efectivo para desarrollar una cultura en materia de salud, ya que dispone de espacios, tiempo, grupos de iguales reunidos y personal docente capacitado en materia de educación para la salud.

Es necesario velar por el refuerzo y la ampliación de comportamientos y hábitos saludables; prevenir el tabaquismo, alcoholismo y la drogadicción; reforzar las políticas públicas de protección y prevención para la salud; dar ejemplo de vida saludable; detectar en los niños y adolescentes conductas relacionadas con el alcohol, el tabaquismo, las drogas, el sobrepeso, la obesidad, la anorexia, la bulimia e informar a los padres; en suma, fomentar en los niños y adolescentes la autoestima, la capacidad y la personalidad suficiente y definida, para que sean ellos mismos los que se alejen las prácticas nocivas y protejan a sus semejantes.

En este espacio legislativo es claro el compromiso social de trabajar en beneficio de la niñez, la adolescencia y la juventud mexicana, conscientes de que la formación y la educación desde esa etapa de la vida garantiza en el futuro la existencia de mejores entes sociales.

El artículo 4o. constitucional tutela el derecho a la protección de la salud.

Por su parte la Ley General de Salud, en su artículo 3o., fracción XI, precisa que es materia de salubridad general la educación para la salud, lo que sin duda tiene una mayor importancia si se le concibe desde la perspectiva de lograr su arraigo desde la temprana edad.

El artículo 27, fracción I, de este ordenamiento legal, dispone que para los efectos del derecho a la protección de la salud, se consideran servicios básicos de salud, entre otros, los referentes a la educación para la salud.

En tanto que el artículo 111, en su fracción I, establece con precisión que la promoción de la salud comprende la educación para la salud.

Este tema tan importante se encuentra regulado por el capítulo II del título séptimo de la Ley General de Salud con el rubro Educación para la Salud, cuyos artículos 112 y 113 establecen:

“Artículo 112. La educación para la salud tiene por objeto:

I. Fomentar en la población el desarrollo de actitudes y conductas que le permitan participar en la prevención de enfermedades individuales, colectivas y accidentes, y protegerse de los riesgos que pongan en peligro su salud;

II. Proporcionar a la población los conocimientos sobre las causas de las enfermedades y de los daños provocados por los efectos nocivos del ambiente en la salud, y

III. Orientar y capacitar a la población preferentemente en materia de nutrición, salud mental, salud bucal, educación sexual, planificación familiar, cuidados paliativos, riesgos de automedicación, prevención de farmacodependencia, salud ocupacional, salud visual, salud auditiva, uso adecuado de los servicios de salud, prevención de accidentes, prevención de la discapacidad y rehabilitación de las personas con discapacidad y detección oportuna de enfermedades.”

Artículo 113. La Secretaría de Salud, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública y los gobiernos de las entidades federativas, y con la colaboración de las dependencias y entidades del sector salud, formulará, propondrá y desarrollará programas de educación para la salud, procurando optimizar los recursos y alcanzar una cobertura total de la población.

Tratándose de las comunidades indígenas, los programas a los que se refiere el párrafo anterior, deberán difundirse en español y la lengua o lenguas indígenas que correspondan.”

En este orden de ideas, considero que este tema tan importante no sólo debe estar contemplado desde el enfoque de la salud; sino que, también debe estar contemplado desde la perspectiva de la educación.

El artículo 3o. constitucional no hace alusión expresa a la educación para la salud; es decir, no contempla la educación para la salud. En su parte relativa textualmente dice:

“Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. ...”

“La educación que imparta el estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. ...”.

En su texto completo, el artículo 3o. constitucional, tampoco hace alusión a la salud.

Pero no podemos soslayar que el artículo 3o. constitucional establece que la educación que imparta el estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y por tanto, es

ineludible contemplar el tema de la educación para la salud, porque en la Ley General de Educación, en el tema de la salud, sólo prevé crear conciencia sobre la preservación de la salud.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la calidad de vida como la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus objetivos, sus expectativas, sus normas, sus inquietudes.

La Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) define la educación para la salud, como un proceso que aborda no solamente la transmisión de la información en salud, sino también el fomento de la motivación, las habilidades personales y el autoestima necesarios para adoptar medidas destinadas a mejorar la salud, en ello se incluye la información que se refiere a los factores de riesgo y comportamientos de riesgo, así como su contraparte la promoción de la salud.

La Ley General de Educación en su artículo 7o. establece:

“Artículo 7o. La educación que impartan el estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

I. Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plena y responsablemente sus capacidades humanas;

II. Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;

III. Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;

IV. Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.

V. Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad;

VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;

VII. Fomentar actitudes que estimulen la investigación y la innovación científicas y tecnológicas;

VIII. Impulsar la creación artística y propiciar la adquisición, el enriquecimiento y la difusión de los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquéllos que constituyen el patrimonio cultural de la nación;

IX. Fomentar la educación en materia de nutrición y estimular la educación física y la práctica del deporte;

X. Desarrollar actitudes solidarias en los individuos y crear conciencia sobre la preservación de la salud, el ejercicio responsable de la sexualidad, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios y adicciones, fomentando el conocimiento de sus causas, riesgos y consecuencias;

XI. Inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable, la prevención del cambio climático, así como de la valoración de la protección y conservación del medio ambiente como elementos esenciales para el desenvolvimiento armónico e integral del individuo y la sociedad. También se proporcionarán los elementos básicos de protección civil, mitigación y adaptación ante los efectos que representa el cambio climático y otros fenómenos naturales;

XII. Fomentar actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.

XIII. Fomentar los valores y principios del cooperativismo.

XIV. Fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental y de las mejores prácticas para ejercerlo.

XIV Bis. Promover y fomentar la lectura y el libro.

XV. Difundir los derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes y las formas de protección con que cuentan para ejercitarlos.

XVI. Realizar acciones educativas y preventivas a fin de evitar que se cometan ilícitos en contra de menores de dieciocho años de edad o de personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o para resistirlo.”

En este orden de ideas, claro resulta que la educación para la salud es una asignatura que ha cobrado actualidad y que es muy importante incorporarla al contexto social y jurídico nacional.

Es necesario que el tema de la educación para la salud se encuentre considerado como un propósito esencial del pueblo mexicano; como una política nacional del estado, establecida y tutelada por la norma fundamental.

Es por ello que someto a la consideración de esta honorable soberanía, reformar el artículo 3o. constitucional, para establecer que la educación que imparta el estado fomentará en el ser humano la educación para la salud, fomentando la cultura de prevención y desarrollo del ser humano para una vida saludable.

Al efecto, considero importante precisar que el objeto y propósito esencial de la educación para la salud es propiciar en el ser humano el goce y disfrute de una vida saludable.

No omito manifestar que esta iniciativa no tiene impacto presupuestario toda vez que no requiere de recursos adicionales para su cumplimiento.

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se adiciona un párrafo tercero, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

...

La educación fomentará la cultura de prevención y desarrollo del ser humano para una vida saludable.

...

Transitorio

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

Fuentes

<http://www.eumed.net/rev/cccss/05/emrc3.htm>

http://www.csi-csif.es/andalucia/modules/mod_ense/revista/pdf/Numero_41/Francisca_R_Pedrosa_2.pdf

<http://www.fgcasal.org/aes/docs/Calvo.pdf>

<http://registromodeloeducativo.sep.gob.mx/Archivo;jsessionid=e85950817cfdb3ab50bc2752981d?nombre=8568-EDUCACION+EN+SALUD+PARA+UNA+VIDA+EN+SALUDABLE.pdf>

http://html.rincondelvago.com/educacion-para-la-salud_10.html

<https://www.lilly.es/PRENSA/medical/cancer/archivos/10.%20CALIDAD%20DE%20VIDA.pdf>

<http://www.dgsm.unam.mx/web/educa.html>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de septiembre de 2014.

Diputadas: Rocío Adriana Abreu Artiñano, María del Carmen García de la Cadena Romero (rúbricas).

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL SOCORRO CESEÑAS CHAPA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa

El objetivo de la presente ley es revertir una de las principales limitantes de la contrarreforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012, la cual se impuso sin consultar la opinión de los trabajadores. Por lo que con esta iniciativa se busca implantar la democracia como principio esencial del mundo del trabajo, que permita cambios con oportunidad, sino que sean contruidos con la participación de los trabajadores, en general de todas las partes interesadas, lo que permitirá un mejor acabado en las reformas con las aportaciones colectivas, pero sobre todo, que sean viables al recoger el equilibrio entre intereses encontrados.

Por otra parte, la celebración periódica de las convenciones que se proponen, permitirá darle nueva relevancia nacional al tema del trabajo, rescatándolo del silencio, la marginación y la paralización a que ha sido condenado por el neoliberalismo. Finalmente, permitirá un crecimiento educativo y social de los actores de la relación de trabajo. Un mundo en el que los trabajadores sean reducidos al silencio, negados en su peso social y político, es una simulación que camina a pasos agigantados, no sólo a la injusticia, sino a la esclavitud.

Ante la terrible situación que padecían los trabajadores como consecuencia de la Revolución Industrial, el Derecho del Trabajo, nació de la acción participativa y reclamante de los propios trabajadores. Más en la actualidad se ha pretendido despojarlos de este patrimonio histórico, para usarlo en su contra.

Algunos, inclusive, han pretendido negar la existencia de una lucha obrera como base del derecho del trabajo en nuestro país sobre todo en el marco de la Constitución de 1917; nada más falso, baste ver la lucha del Movimiento Obrero de la mano del Partido Liberal Mexicano, traducido entre otras en diversas huelgas que precedieron a la Revolución Mexicana, mismas que no se reducen a las de Cananea y Río Blanco. Posteriormente, la participación de los obreros en la propia Revolución con los Batallones Rojos en el marco de la Casa del Obrero Mundial. Lucha nacional del movimiento obrero, que en mayor o menor medida se fortalecía con la lucha de los obreros a nivel mundial.

Las voces que representaban a los obreros, se hicieron escuchar en esa gran convención que lo fue el Constituyente del que nació la Constitución de 1917, así en la discusión del artículo 123 constitucional, el diputado Félix Fulgencio Palavicini señaló: “Lo único que puede dar a esta Constitución firmeza en el país, es que estén solidariamente en todas las clases sociales representados los intereses generales. Esta es una ocasión en que la Constitución de 1917 se hará solidaria en todo el país con la clase trabajadora.”

En el dictamen relativo al artículo 123 constitucional, se agrega: “..la comisión creyó oportuno proponer se incluyeran... algunas restricciones a la libertad absoluta de trabajo, por ser ellas de tal manera necesarias para la conservación del individuo y de la raza, que pueden fundarse en el mismo principio que sirve de base a las garantías individuales: El derecho de la vida completa...”

Luego el derecho del trabajo a nivel nacional e internacional, es una manifestación viva de la situación y lucha de los trabajadores. Compendio de derechos básicos para la libertad, dignidad y bienestar de las personas que viven de su trabajo y sus familias.

El derecho del trabajo es en la forma más sencilla, un listado de las necesidades mínimas de las personas que viven de su trabajo, y a cargo de la patronal, bajo la intermediación del Estado. Así como de los instrumentos jurídicos y organizativos mínimos indispensables para que los trabajadores puedan defender tales necesidades traducidos en derechos. De no satisfacerse estas necesidades, los trabajadores quedan reducidos al hambre, a la enfermedad, a la esclavitud.

Cuando la producción artesanal dio paso a las nuevas formas productivas propias del capitalismo, cuya forma esencial es la fábrica, convergieron dos elementos: por un lado, la aglomeración en un mismo espacio de cantidades crecientes de trabajadores; por la otra, los abusos crecientes de los patrones: omisión de las medidas de seguridad e higiene con un saldo terrible de accidentes y enfermedades de trabajo, inexistencia de la atención médica e indemnizaciones en vista de los riesgos de trabajo, jornada inhumana, salarios insuficientes, además reducidos, entre otros, con multas que respondían a múltiples pretextos, inestabilidad absoluta de los empleos, persecución de la organización de los trabajadores, desprotección total frente a circunstancias que reducían la capacidad laboral de los trabajadores para obtener sus medios de vida (discapacidad, vejez, etcétera).

Ambas condiciones se sumaron, para llevar a la formación del movimiento obrero, que encuentra su etapa de mayor fuerza entre los siglos XIX y principios del XX, especialmente en la primera mitad del siglo XIX. Los trabajadores al exigir condiciones de trabajo dignas, la formación de la inspección del trabajo, el respeto a los derechos de sindicalización, contratación colectiva y huelga, fueron tejiendo en etapas subsecuentes lo que llegaría a ser el derecho del trabajo.

Al surgimiento del derecho del trabajo también contribuyó el trabajo intelectual de grandes personalidades en diversas esferas sindical, político, jurídico, económico, revolucionario, filosófico, literario, entre otros.

Es pues el derecho del trabajo, esencia que nace ante todo de la participación, de la lucha, de la organización de los propios trabajadores, muchas veces en negociación con la patronal, y normalmente con la mediación del Estado.

Si esta es la materia histórica con la que nació el derecho del trabajo, no se puede ir en su contra, salvo simulando, anulándolo en los hechos. No se puede seguir tolerando, que los grandes cambios en los ámbitos de los derechos laborales y de la seguridad social, surjan de la intolerancia, de la imposición de unos cuantos “notables” que normalmente obedecen los mandatos de los centros de poder imperial. Por lo que es indispensable, que se institucionalice el diálogo amplio en vista de los derechos humanos de los trabajadores. Es decir, las convenciones, no podrán usarse como pretexto para desconocer o reducir los derechos de las personas que viven de su trabajo.

Desde luego, tales convenciones deberán tener la representación más amplia y plural de las partes interesadas. Por otra parte, los acuerdos tomados en estas convenciones preferentemente por consenso, o por mayoría de votos, se harán llegar a titular del Ejecutivo Federal, y al Congreso de la Unión, para en su caso, se dé trámite a las iniciativas de ley procedentes.

Nuestra propuesta es además, un impulso más a la integración de la comunidad en la democracia participativa, entendiendo la democracia, como lo señala el artículo 3o. constitucional, “no solamente

como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...”

Que mejor que terminar con el **preámbulo de la Constitución de la OIT**, que es un resumen de todo lo expuesto en la presente iniciativa:

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...

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 por el que se adicionan dos últimos párrafos al artículo 123 constitucional

Artículo Único. Se adicionan dos últimos párrafos al artículo 123 constitucional, en los siguientes términos:

Artículo 123. ...

Con una periodicidad de cuatro años, o antes en caso de urgencia, el titular del Ejecutivo federal estará obligado, en coordinación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a convocar y realizar una amplia Convención Nacional de Derecho Laboral y Seguridad Social, en la que participen representantes de los factores de la producción y especialistas en la materia, con una perspectiva de pluralidad y de género y, las autoridades competentes, entre otros, para valorar los cambios legales

necesarios, de la administración pública, en materia de justicia, y demás para la mejora del mundo del trabajo sobre la base del respeto de los derechos humanos de las y los trabajadores. Los acuerdos tomados en estas convenciones, por consenso, a lo cual se dará preferencia, o por mayoría de votos, se harán llegar a titular del Ejecutivo federal, y al Congreso de la Unión, para en su caso, se dé trámite a las iniciativas de ley procedentes.

Los acuerdos de las convenciones a que se refiere el párrafo anterior, que comprenderán, tanto a las relaciones de trabajo del Apartado A como del Apartado B de este artículo, en ningún momento, se traducirán o interpretarán como reducción de los derechos laborales y de seguridad social ya reconocidos a favor de las y los trabajadores.

Transitorios

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

Segundo. La primera Convención Nacional de Derecho Laboral y Seguridad Social, deberá ser convocada y realizada por el Ejecutivo federal en el mes de octubre de 2017.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de septiembre de 2014.

Diputada Socorro Ceseñas Chapa (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 20. A 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DELFINA ELIZABETH GUZMÁN DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada Delfina Elizabeth Guzmán Díaz, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 2, 3 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de motivos

México es una nación pluricultural, si algo distingue a México en el mundo, es la diversidad cultural con la que se cuenta, una gran variedad de etnias conforman a este país y han sido forjadoras de la identidad nacional reconocida en todos los ámbitos.

Sin duda, que es una nación construida y edificada en las culturas indígenas ya establecidas en el país antes de la conquista occidental por la cual atravesamos. Pero no se ha establecido de una manera injusta, el que las diferentes variaciones raciales suscitadas en esta época de nuestra historia sean reconocidas como parte de la formación de México libre y soberano.

Entre este sesgo de identidad se encuentran los pueblos afromexicanos, autodenominados también pueblos negros, son parte de la construcción mestiza del pueblo mexicano.

La historia de los afrodescendientes en México se remonta al periodo virreinal, cuando en mercados, plazas, iglesias, talleres de trabajo, procesiones, fandangos o cocinas convivieron con hombres y mujeres nahuas, otomíes o mayas con españoles de varias regiones, pero también y de manera importante con mandigos y wolofs de África Occidental y bantúes del centro de ese continente.

Lenguas, costumbres, creencias y formas de vestir, curar o inclusive cocinar de distintos grupos, empezaron a combinarse desde el siglo XVI, cuando junto con los españoles empezaron a arribar al país de manera forzada, personas africanas.

Estudios iniciados desde 1940 han ido abonando acerca de la participación y contribución de hombres y mujeres africanos en la formación de México.

Las mujeres y hombres africanos aportaron un enorme contexto cultural e histórico en la etapa virreinal por la cruzo el país. Lo que es parte de las raíces de la cultura mexicana, dada su mezcla con costumbres, tradiciones nativas y españolas.

La comunidad afrodescendiente se encuentra ubicada principalmente en regiones costeras del país, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Tabasco, entre otros tienen importante número de

¿Por qué no conocemos aquellas historias, en donde se cuenta la importancia de la cultura afrodescendiente en la historia de México?

Precisamente porque no existe un reconocimiento palpable y tangible para la comunidad afroamericana, no existe una visibilidad de su importancia, por lo cual no queda establecido un reconocimiento legal hacia esta comunidad.

El reconocer legalmente a esta comunidad, no solo ratifica la dignidad del pueblo negro en México, reconoce la lucha activa que desarrollo la comunidad de afrodescendientes en los distintos movimientos sociales y políticos que han construido al país.

La iniciativa pretende que los pueblos afroamericanos se “visibilicen” por el estado y por el orden jurídico, por lo que deben ser contemplados expresa y explícitamente en la historia y en el sistema legal como forjadores de la nación mexicana. Son pueblos a los que se les ha olvidado y marginado, tan es así que la historia nacional vigente no narra con suficiencia el papel que en nuestra historia y en la vida contemporánea han desempeñado y aún desempeñan los pueblos afroamericanos.

Como se puede advertir, en nuestro país existe un amplio número de población negra o afroamericana diseminada a lo largo y ancho de nuestro territorio, misma que no cuenta con un reconocimiento jurídico específico como el que actualmente tienen los pueblos y las comunidades indígenas, pero que viven en condiciones de pobreza y desigualdad extremas que ofenden y lastiman a todos los mexicanos y mexicanas.

La legislación no reconoce la diferencia cultural de los pueblos negros o afroamericanos y ello limita el ejercicio de sus derechos, principalmente para fortalecer su identidad, generar espacios de difusión que reconstruyan su cultura y en la recopilación y aprovechamiento de sus conocimientos. Además, los excluye de las políticas públicas que les permitan participar en los procesos de desarrollo económico, político y social.

En virtud del olvido y escasa atención a nuestra tercera raíz, resulta apremiante su reconocimiento jurídico porque se trata de pueblos que fueron en sus orígenes esclavizados; posteriormente afectados, tanto ellos como sus descendientes en su dignidad; y, hoy en día, son excluidos, segregados y eliminados de cualquier reconocimiento identitario que les brinde acceso con suficiencia al resto de los derechos fundamentales, principalmente a los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, los pueblos afrodescendientes están presentes en nuestra realidad.

No obstante los fundamentos internacionales y nacionales expuestos, los pueblos afroamericanos no cuentan con el apoyo institucional debido. Así, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) celebra reuniones de conciliación cuando se produce algún fenómeno de discriminación pero no contempla sanciones ni indemnizaciones que permitan resarcir el daño que provocan a las víctimas.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) no ha logrado establecer una metodología para censar a las poblaciones negras. Y en general existe una violencia institucional y estructural hacia estas poblaciones y comunidades que pretende volverlas invisibles ante el resto de los sectores sociales y del propio estado, negándoles sus derechos colectivos que ya se encuentran consagrados en el ámbito internacional

La iniciativa que se propone busca aliviar la desigualdad material y formal de los descendientes de los africanos, atender los problemas de discriminación hacia las poblaciones afroamericanas y, erradicar el racismo que sufren. Sus fundamentos jurídicos en el ámbito internacional se localizan en los siguientes instrumentos: el artículo 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que postula la igualdad y la prohibición de la discriminación:

El artículo 1 de la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; y, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

En el ámbito interno, sus fundamentos son el artículo 1 de la Constitución que prohíbe la Esclavitud y la Discriminación; y la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación. Además de lo previsto en el artículo 2 de la Constitución que reconoce el carácter pluricultural de la nación mexicana.

Este último reclamo tiene como las demás reivindicaciones fundamentos jurídicos. La Declaración de los Principios de la Cooperación Internacional, adoptada en 1966 en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aboga por la igualdad entre las culturas, el deber de desarrollar la cultura propia y el respeto a la variedad y diversidad de las culturas.

Por eso, en un país como México que ha reconocido constitucionalmente la pluriculturalidad de la nación y ha elevado al rango de la ley fundamental el derecho a la cultura tiene que plantear los mecanismos para que esta igualdad entre las culturas pueda expresarse a través de la asunción de las diferencias. Esto es, aceptar que la diferencia es el derecho de los individuos a ser reconocidos como miembros de cierto grupo social y a gozar de determinados beneficios en virtud de ellos.

En el derecho comparado, la Ley 70 de Colombia define a la comunidad negra de la siguiente manera: “Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que posee una cultura propia, comparte una historia y tiene sus propias tradiciones y costumbres dentro de la población campo-poblado, que revelan y conservan conciencia e identidad que la distingue de otros grupos étnicos”. Este ejemplo en Iberoamérica da cuenta del reconocimiento de los derechos de los pueblos afroamericanos y debe servir de marco a seguir por otras naciones como la nuestra.

En este tenor, un fundamento contundente para reconocer en nuestro país constitucionalmente los derechos de los pueblos afrodescendientes el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1987, que desarrolla la tercera generación de derechos fundamentales, que son los derechos colectivos que apoyan los derechos de los pueblos a la propiedad y disfrute de la tierra, a las prácticas culturales, al uso de la lengua y a la libre determinación. También la Declaración de los Derechos de los Pueblos de la Organización de las Naciones Unidas propone para los pueblos los siguientes derechos: derecho a la existencia; derecho a la autodeterminación política; derecho económico; derecho a la cultura; derecho al medio ambiente y los recursos comunes; derechos de las minorías; y, el establecimiento de garantías y sanciones para hacer efectivos los derechos anteriores.

En virtud de los fundamentos anteriores, los derechos de los pueblos afroamericanos de México deben ser reconocidos porque la existencia de estas comunidades no ha tenido efectos jurídicos en su convivencia con la cultura mayoritaria; porque es su camino para su sobrevivencia física y cultural; porque es un mecanismo para paliar una injusticia histórica; porque no ha sido asumida de manera expresa su existencia en el territorio nacional; porque deben tomar parte en las decisiones que les atañen directamente; porque deben hacer efectivo el principio constitucional a la igualdad jurídica; para que puedan tener acceso a los recursos naturales; y, porque requieren de la existencia jurídica para defender sus derechos.

El 26 y 27 de septiembre de dos mil doce se llevó a cabo el foro nacional: poblaciones afrodescendientes en México 2012, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el cual se propone como

un espacio de diálogo entre las instituciones del estado, los colectivos de afrodescendientes y la academia, que permita hacer un balance sobre lo que hasta ahora se ha realizado en relación con este tema y construir una nueva plataforma para reconocer los enormes desafíos que supone la atención a esta población, ahora animados e interpelados por los compromisos del Estado mexicano en la materia.

El reconocimiento constitucional y legal de los derechos de los pueblos afroamericanos es una necesidad que no puede esperar y que está más que justificado. Se origina, de la demanda social creciente de esas comunidades y organizaciones enfocadas en la defensa de dichos pueblos, quienes buscan su reivindicación en el estado, y la exigencia a éste el cumplimiento de los derechos fundamentales como el derecho a la educación, a la salud, al desarrollo económico, a la cultura y, a la participación política; además del reconocimiento en el sistema jurídico nacional para que estas organizaciones sociales puedan realizar o exigir el cumplimiento de derechos de carácter colectivo y aún individual.

Por lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 2, 3 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman los **artículos 2, 3 y 4** de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** para quedar en los siguientes términos.

Artículo 2o. La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y **pueblos afroamericanos** que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

La conciencia de su identidad afroamericana deberá ser criterio fundamental para para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Los pueblos afroamericanos son aquellos que descienden de poblaciones africanas que fueron traídas en condiciones de esclavitud al territorio actual del país desde el inicio de la conquista y que conservan sus propias culturas, de conformidad con lo señalado en el penúltimo párrafo del artículo 4o. de esta Constitución.

La comunidad negra se conforma por el conjunto de individuos y familias que se consideran afrodescendientes con una cultura propia, que comparten una historia, tienen tradiciones y costumbres que los identifican entre sí y los diferencian de los pueblos indígenas y de otros pueblos.

La conciencia de identidad cultural será criterio fundamental para la identificación de los pueblos afromexicanos como sujetos de derecho y para invocar la aplicación de sus derechos colectivos.

El derecho de los pueblos indígenas y **afromexicanos** a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las comunidades y pueblos **afromexicanos** se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. ...

I. a VIII...

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. ...

I. al VIII...

IX. Consultar a los pueblos indígenas y afromexicanos en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

C. Los pueblos afromexicanos tienen derecho a:

I. La preservación de su identidad, sus tradiciones, costumbres, conocimientos y todos los elementos que contribuyan a fortalecer y desarrollar su cultura y su patrimonio cultural material e inmaterial.

II. La protección y promoción de la diversidad de sus expresiones culturales, y de sus actividades, bienes y servicios culturales.

III. No ser víctima de racismo ni discriminación racial.

IV. Aplicar sus sistemas normativos internos para la resolución de conflictos y para la organización de sus comunidades.

V. La protección de su hábitat, tierras, territorios y recursos naturales así como el acceso a las concesiones de la franja costera aledañas a sus asentamientos.

VI. Participar en las decisiones de los aspectos sociales, culturales, económicos, de desarrollo y políticos que les afecten.

VII. La protección, preservación, difusión y promoción de sus aportaciones artísticas, históricas y culturales a la conformación del Estado mexicano, principalmente en los programas de educación básica y en los medios de comunicación.

VIII. El acceso a los programas sociales que les beneficien.

IX. Participar en el progreso científico y tecnológico en todos los aspectos que les afecten.

X. Decidir sobre sus propias formas de desarrollo humano, económico, social y cultural.

XI. Participar en la conservación, protección, explotación y aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales y del medio ambiente, de las playas, de la alta mar y del fondo de los mares.

XII. Disfrutar de los derechos derivados de su identificación como miembros de los pueblos fromexicanos o comunidades equiparables.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Artículo 3o. ...

I. a IV. ...

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

VI. ...

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir las culturas 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;

VIII. a IX. ...

...

Artículo 4o. ...

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

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

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

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

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en este decreto

Tercero. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en un plazo de seis meses después de la entrada en vigor de este decreto en el ámbito de sus competencias harán las adecuaciones secundarias correspondientes para darle a éste plena eficacia.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de septiembre de 2014.

Diputada Delfina Elizabeth Guzmán Díaz (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MIRIAM CÁRDENAS CANTÚ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Miriam Cárdenas Cantú, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos; 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto ante esta Honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción XXIX-A y se reforma la fracción XXIX-B del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente:

Preámbulo

En los primeros años de la década de los cuarenta, durante el siglo XX, poco después de haber finalizado la Segunda Guerra Mundial, en el campo del derecho se iniciaba una profunda transformación: empezaba a ser superado el modelo que lo circunscribía a la ley (positivista) y, con ello, se vislumbraba a una nueva forma de entender, interpretar y aplicar el derecho, con base en el entendimiento de valores y principios –derechos humanos.¹

“[...] fue reclamando su lugar una nueva actitud, estimativista y axiológica que, con base en las coordenadas filosóficas del neokantismo culturalista de los valores [...] se uniría a las voces de los neotomistas y neoiusnaturalistas para replantear el irrenunciable contenido moral, ético o valorativo de todo derecho”²

De aquel tiempo a la fecha, en el marco del Estado de derecho constitucional que han adoptado los países de occidente, entre ellos México, los valores y principios –derechos humanos- que nutren al derecho de contenido moral, asumen una destacada posición para lograr la máxima protección de las personas.

En ese contexto, la producción legislativa ha de desempeñar un importante papel, porque [...] se requiere de leyes principalistas que de algún modo completen la indeterminación del Constituyente, pero no con la intención de cerrar toda determinación judicial, sino de fijarle límites a la misma”³

En otras palabras expresado, para proteger y garantizar de manera efectiva el goce y ejercicio de los derechos humanos, es necesario sean emitidas normas secundarias que, teniendo como base un precepto constitucional que los reconozca, tengan por objetivo optimizar ese mandato en beneficio de las personas.

En el caso de México se inauguró una etapa garantista con la reforma constitucional en materia de derechos humanos que entró en vigor el 11 de junio de 2011,⁴ misma que precisa las bases a partir de las cuales el diseño, formulación e implantación de mecanismos de tutela y garantía de aquéllos, debe efectuarse con base en el contenido valorativo y principalista de preceptos constitucionales que sin duda han de orientar la producción legislativa.

Ello es así en razón de que la Constitución debe ser entendida como la principal fuente de derecho, que no la única, porque en ella, más allá de un programa político, se contienen valores y principios -

derechos humanos- que han de orientar el desarrollo de las funciones estatales y de manera importante la legislativa.

Ciertamente el derecho es mucho más que la sola ley –o mandatos definitivos como refiere Robert Alexy⁵ y ello implica dos importantes situaciones que no pueden pasarse por alto por ningún legislador: la primera, como lo menciona Norberto Bobbio, que este tiempo es uno: el de los derechos; por lo que su protección se constituye en el problema que ha implicado por primera vez en la historia a toda la humanidad.⁶

La segunda, que a partir de las normas deben protegerse y garantizarse todos los derechos humanos para todas las personas, por lo que es imperativo asumir, como lo sostiene Ronald Dworkin, los derechos en serio.

Sin embargo, debe anotarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante Constitución Federal, reconoce derechos humanos respecto de los cuales se ha omitido la emisión de la legislación secundaria⁷ en la que se determinen los mecanismos, en concordancia con las prevenciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que protejan y garanticen su goce y ejercicio. Sirva como ejemplo mencionar los referentes a alimentación, réplica, petición y objeción de conciencia.

Considerando lo anterior, es indispensable que ahora se continúe avanzando en la protección y garantía de los derechos humanos y, para ello resulta necesario vaya emitiéndose la legislación secundaria que dé efectividad a los mandatos constitucionales.

Efectivamente, sólo a través de una norma secundaria que tenga como punto de partida –por su fuerza vinculante– el texto constitucional, podrá optimizarse el contenido del mismo considerando el mayor beneficio para las personas.

A fin de arribar a ese propósito, debe determinarse qué instancias resultan competentes para proteger y garantizar los derechos humanos para, con base en ello, precisar a cuál corresponde aprobar la legislación correspondiente.

Al respecto, la propia Constitución Federal ofrece una respuesta al precisar en el párrafo tercero del artículo 1º que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Del texto transcrito, categóricamente se desprende que corresponde al estado –que comprende a la federación, las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal- a quien compete garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos. En ello encuentra fundamento la concurrencia de facultades entre los diferentes órdenes de gobierno para protegerlos y garantizarlos y, de ahí, la justificación para que sean emitidas leyes generales⁸ que determinen, entre otras cosas:

- Las bases para garantizar el goce y ejercicio de cada derecho humano.

- Los mecanismos de coordinación entre las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.
- La participación social en la adopción de las acciones encaminadas a la efectividad de los derechos humanos.

De tal forma, se estima corresponde al Congreso de la Unión emitir las leyes generales que orienten las acciones y tareas a desarrollar por cada instancia en materia de derechos humanos, para que de ahí, las entidades federativas del país o, en su caso, el Distrito Federal, legislen en la misma sintonía.

En virtud de lo expresado, me permito presentar esta iniciativa al tenor de la siguiente

Exposición de motivos

I. Apuntes sobre la reforma constitucional de junio de 2011 en materia de derechos humanos

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación⁹ el decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Federal.

El objeto de dicha reforma fue fortalecer el marco constitucional en esa materia, así como armonizarlo con las disposiciones del Derecho Internacional de Derechos Humanos –incluso del humanitario-. Para concretarla, ambas cámaras del Congreso de la Unión desarrollaron diversos trabajos.

En 2009 en la Cámara de Diputados se llevó a cabo un amplio debate para alcanzar consensos en torno a las más de 30 iniciativas que proponían reformar varios artículos constitucionales. A las mismas recayó un dictamen que fue aprobado por el pleno, luego, la minuta correspondiente fue turnada la Cámara de Senadores que el 7 de abril de 2010 la aprobó con modificaciones y regresó a la Cámara de Diputados.¹⁰

Aunados a esos trabajos, se desarrollaron foros de consulta para escuchar propuestas de organizaciones de la sociedad civil, de especialistas y académicos. Finalmente, la cámara alta el 8 de marzo de 2011 autorizó las citadas reformas que más adelante fueron aprobadas por las legislaturas de estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.¹¹

Con motivo de aquella reforma se reconocen los derechos estipulados en los instrumentos internacionales de los que México es estado parte; se prevé la inscripción del principio *pro personae* como eje rector en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas para favorecer y brindar mayor protección a las personas; se incorpora el control de convencionalidad; se determina la obligación de las autoridades de respetar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, así como para que, en el ámbito de sus competencias, los promuevan, protejan y garanticen; se actualizan las bases para restringir o suspender el ejercicio de derechos y garantías; se confieren nuevas facultades a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y se establece la obligación de los servidores públicos que no acepten sus recomendaciones a fundar y motivar su negativa y hacerla pública o para que, en caso de que las rechacen, comparezcan ante el Senado de la República o ante la Comisión Permanente a explicar los motivos de ello.¹²

De lo anterior puede apreciarse que con la aprobación de la citada reforma constitucional se sentaron las bases a partir de las cuales el reconocimiento, protección y garantía de los derechos humanos de las personas se constituyen en eje fundamental de la acción del estado, en guía para la interpretación y aplicación de las normas secundarias y, en parámetro para orientar la producción legislativa en ese rubro. Sentaron además las bases para una mayor promoción y protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, al elevar a rango constitucional todos los estipulados en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Ciertamente, esa reforma colocó en el escenario jurídico nuevos esquemas para diseñar, formular e implantar mecanismos efectivos de protección y garantía, con base en la visión axiológica y principialista contenida en el texto constitucional.

II. Hacia la efectividad de los derechos humanos

A. Sobre la protección de derechos humanos en el orden jurídico nacional antes de la reforma de 2011

Se ha expuesto en las líneas que preceden como en México se redefinió el orden constitucional en materia de derechos humanos a raíz de la reforma de junio de 2011. Sin embargo, debe anotarse que antes de ello ya algunas leyes generales siguen esquemas de tutela y garantía de derechos humanos – individuales y colectivos-. Están por ejemplo las referentes a salud, educación, cultura física y deporte, de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, de equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente, asentamientos humanos y desarrollo forestal y en todas ellas aparece como común denominador la distribución de competencias, la definición de los mecanismos de coordinación entre las instancias involucradas en cada materia y las bases para que, en su caso, los estados legislen sobre el rubro correspondiente.

Como puede observarse, se ha legislado siguiendo la ruta que orienta esta propuesta, es decir, que corresponda al Congreso de la Unión la aprobación de leyes generales que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados, de los municipios y del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, para proteger y garantizar los derechos humanos, empero ahora, al amparo de las renovadas prevenciones constitucionales.

B. La legislación ordinaria: la vía para garantizar el goce y ejercicio de todo derecho humanos

Se ha apuntado ya que la Constitución Federal reconoce, a través sus preceptos, derechos humanos y precisa la obligación del estado de garantizarlos. De tal forma, se está frente a disposiciones normativas que por su naturaleza constitucional y contenido principialista, deben orientar la formulación e interpretación de otras, por lo que dichas normas ha de ser parámetro en la producción legislativa o en la significación o sentido de determinadas prevenciones legales.

Ciertamente, en una constitución permea una perspectiva axiológica y principialista, de manera que en ella se recogen valores y principios como expresión de los más altos anhelos de una sociedad y de aquellos que son aceptados universalmente por ser inherentes a las personas, esto porque “existe un núcleo constituido por la dignidad, la libertad y la igualdad, que se tienen como valores en torno a los cuales se articula el proyecto moral de los derechos y sin los cuales no es posible el reconocimiento de una determinada propuesta como perteneciente al ámbito de los derechos”.¹³

En suma, se está frente a mandatos constitucionales que requieren, para su efectividad, ser optimizados por las normas secundarias.

En otras palabras expresado, las leyes ordinarias son la vía para cumplir con los mandatos optimizadores previstos en la constitución.¹⁴ Es ahí, en esas normas secundarias, donde pueden y han de concretarse y materializarse los medios y mecanismos para promover, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas.

C. Sobre la emisión de leyes generales en la materia

De lo expuesto pueden derivarse los elementos que justificarían la emisión, por el Congreso de la Unión, de leyes generales y, de entre ellos, cabe mencionar los siguientes:

Primero, se trata de derechos humanos y, por tanto, todas las autoridades del país tienen la obligación, en sus correspondientes ámbitos de competencia, de implementar las acciones para respetarlos, protegerlos y garantizarlos.

Segundo, como consecuencia de lo anterior, aparece la concurrencia entre de los diferentes órdenes de gobierno y, de ahí, la posibilidad de que el Congreso de la Unión emita las leyes generales que, en cada caso, determinen los ámbitos competenciales de cada uno de ellos.

Tercero, las prevenciones legales que se deriven del texto constitucional han de determinar el marco general de actuación de las instancias federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, a fin de que todas, en un marco de coordinación de acciones, realicen las necesarias para ofrecer mayor protección y bienestar a las personas, así como otorgar las bases para el desarrollo de las leyes locales respectivas.

Cuarto, la existencia de disposiciones previstas en leyes generales como las señaladas con antelación en este documento que prevén ya la concurrencia de autoridades para proteger y garantizar derechos humanos, tales como las de salud, educación, cultura física y deporte, de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, de equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente, asentamientos humanos y desarrollo forestal.

Quinto, los preceptos constitucionales que reconocen derechos humanos contienen mandatos de optimización, desde los cuales deberá procurarse el mayor beneficio para las personas o realizarse en la mayor medida posible.¹⁵ De tal forma que la legislación ordinaria se traduce en el vehículo idóneo para darles efectividad.

En otras palabras, tratándose de normas que reconocen derechos humanos el estado debe establecer las condiciones para que puedan cumplirse y ello será posible a través de la producción legislativa.

D. La incorporación de la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de derechos humanos en la fracción XXIX-B del artículo 73, una cuestión de técnica legislativa

En la creación, reforma o adición de las leyes resulta necesario hacer acopio de las herramientas que ofrece la técnica legislativa, a fin de “definir las características formales que debe tener un texto normativo, como son: el uso del lenguaje, su estructura lógica, brevedad, claridad; y la inserción armónica dentro del sistema jurídico, es decir, de su cumplimiento con las reglas de reconocimiento (constitucionalidad y legalidad)”.¹⁶

Expresado en otra forma, “la técnica legislativa consiste en el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales de derecho”.¹⁷

Considerando lo anterior puede apreciarse que toda producción normativa debe emplear las herramientas que ofrece la técnica legislativa¹⁸ tales como las relativas a la racionalidad jurídico formal o técnico – jurídica, esto es, las necesarias para integrar armónicamente la norma que se crea, reforma o adiciona al sistema normativo del cual habrá de formar parte.

Por ejemplo, tratándose de una reforma o adición al texto constitucional lo primero que habrá de considerarse para efectuar esa integración armónica es verificar que el texto correspondiente no sea inconstitucional. Luego tendrá que determinarse que su incorporación en el apartado correspondiente sea coherente y consistente con el resto de las disposiciones que lo integren; se trata entonces de que se le incluya de manera sistemática y ello se traduce, entre otras cosas, en el orden en que deberá aparecer en el texto del ordenamiento correspondiente.

En el caso de la propuesta que se contiene en esta iniciativa cuyo objeto es otorgar al Poder Legislativo federal la facultad para emitir las leyes a partir de las cuales se protejan y garanticen con efectividad los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, cabe destacar que, conforme a la técnica legislativa, lo propio es incorporarla en el artículo constitucional en el que se enumeran las atribuciones conferidas al Congreso, esto es el 73. Posteriormente, cabría incluirla, en lo particular, junto a aquellas otras facultades que versan sobre la expedición de leyes. Así, lo propio sería adicionar una nueva fracción.

Sin embargo, cabe anotar que por alguna circunstancia en ese artículo 73 se ha omitido por el Constituyente Permanente desde 1967 la fracción XXIX-A.

Efectivamente, del texto vigente de la Constitución Federal puede darse cuenta de dicha omisión, puesto que de la fracción XXIX se continúa con la XXIX-B¹⁹ y subsecuentes hasta la fracción XXIX-U.²⁰

Ante tal circunstancia se aprecia que aquella omisión puede –y debe- ser subsanada. Las razones para ello van desde considerar que la omisión aparece en la Constitución Federal que es la principal fuente de derecho en el país, o estimarse que precisamente la misma se presenta en el artículo que determina las atribuciones del Congreso de la Unión el cual es responsable de conducir la producción constitucional o, simplemente, asumir que se está frente a un error resultado de una inadecuada técnica legislativa.

En tal virtud, se propone en esta iniciativa adicionar aquella fracción XXIX-A y en la misma incorporar el texto actual de la fracción XXIX-B para después reformar el texto de esta fracción, a fin de prever en ella la facultad de legislar en materia de derechos humanos, de manera que se le ubique sistemáticamente con aquellas otras fracciones que también facultan sobre la emisión de leyes.

Sirva para esquematizar esta propuesta el siguiente cuadro comparativo:

Texto constitucional vigente	Texto propuesto	Comentarios
<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I a XXVIII. ... XXIX. Para establecer contribuciones: 1º a . 4º. ... 5º. Especiales sobre: a) a g) ... Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.</p> <p>XXIX-B. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.</p> <p>XXIX-C a XXIX-U ... XXX.</p>	<p>Artículo 73. El Congreso tiene facultad: I a XXVIII. ... XXIX. Para establecer contribuciones: 1º a . 4º. ... 5º. Especiales sobre: a) a g) ... Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.</p> <p>XXIX-A. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales. XXIX- B. Para emitir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados, de los municipios y del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, para proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como para determinar los mecanismos de participación de los sectores social y privado. XXIX-C a XXIX-U ... XXX.</p>	<p>Como puede apreciarse en el texto de este artículo 73 se ha omitido incluir la fracción XXIX-A y frente a dicha omisión, cabe plantear que se trata de una imprecisión de sistematización o funcionalidad, porque se sigue un orden alfabético consecutivo incorrecto. Cabe anotar que dicha imprecisión reviste de importancia porque se detecta en la Constitución Federal.</p>

IV. La participación de los sectores social y privado: un apoyo fundamental en la protección y garantía de los derechos humanos

Para promover, proteger y garantizar los derechos humanos se requiere de la participación y colaboración de la sociedad en su conjunto para que, a través de sus organizaciones sociales y privadas, intervenga en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas tendientes a la realización de aquellos objetivos.

Se estima entonces debe institucionalizarse dicha participación en la ley. Que sea ésta la que defina los esquemas de vinculación gobierno-sociedad, que determine los mecanismos de integración y colaboración y que señale las tareas y responsabilidades que habrán de ser compartidas.

Ciertamente, ya en México se han constituido organizaciones que tienen como objetivo promover, garantizar y defender los derechos humanos, mismas que están integradas por representantes de la sociedad, civil, académicos y especialistas, quienes trabajan para promover la salvaguarda de los derechos fundamentales en el país.

Sin embargo, como en toda gran tarea, se requiere sumar esfuerzos y multiplicar las acciones, de ahí que, promover la participación de los sectores social y privado sea una razón más para que el Congreso de la Unión emita las leyes generales que resulten necesarias en materia de derechos humanos.

Con base en las consideraciones antes expuestas, me permito someter ante esta Soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona la fracción XXIX-A y se reforma la fracción XXIX-B del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

Artículo 73. ...

I a XXIX. ...

XXIX- A. Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

XXIX-B. Para emitir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados, de los municipios y del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, para proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como para determinar los mecanismos de participación de los sectores social y privado.

XXIX-C a XXIX-U...

XXX. ...

Transitorio

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

Notas

1 Si se remota la memoria a mediados del siglo XX podrá recordarse que al final de la Segunda Guerra Mundial se desarrollaron -de 1945 a 1946- juicios que sacudieron el pensamiento jurídico: los de Nürembergen contra los funcionarios nazis. Ahí, a éstos se les juzgó y condenó por haber violado el derecho, aun cuando habían observado la ley. Ello fue así porque, si bien cumplieron con las prevenciones dictadas por la normativa alemana

vigente, ésta atentaba contra los bienes más preciados de las personas: los que son inherentes a su dignidad humana.

A esos hechos habrían de sumarse otros de significada trascendencia: la conformación de la Organización de las Naciones Unidas y la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

2 Pampillo Baliño, Juan Pablo, *Historia general del derecho*, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Oxford, México, D.F., 2008, p. 297.

3 Vigo, Rodolfo Luis, *Constitucionalización y judicialización del derecho*, del estado de derecho legal al estado de derecho constitucional, Ed. Porrúa y Universidad Panamericana, México, D.F., 2013. pp. 61 y 62.

4 Que se suma a la reforma constitucional, también de junio de 2011, en materia de amparo.

5 *Ibidem*, p. 5.

6 Cfr. *El Tiempo de los derechos*, Bobbio, Norberto, Ed. Sistema, trad. Rafael de Asís Roig, Madrid, 1991, pp. 66 a 68, documento en línea disponible en <http://upecen.edu.pe/ebooks/Derecho/Teor%C3%ADa%20del%20Derecho/El%20Tiempo%20de%20los%20Derechos.%20Norberto%20Bobbio.pdf>.

7 Diferente a aquella que se mandata emitir con motivo de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos.

8 Cabe referir que si bien el artículo 124 de la Constitución Federal determina el ámbito competencial de la federación y, la denominada residual respecto de las entidades federativas, el propio texto constitucional ha ido confiriendo al Congreso de la Unión la atribución para formular el reparto de competencias - facultades concurrentes- para que las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno actúen en una misma materia de conformidad con las leyes generales que así lo determinen; leyes éstas que precisan las bases para la emisión de normas locales –de ahí que se conozca a aquéllas como leyes marco.

Lo anterior encuentra respaldo en los criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis siguientes:

Facultades concurrentes en el sistema jurídico mexicano. Sus características generales. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será? el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una “ley general”.

Tesis de jurisprudencia 142/2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XV, Enero de 2002, p. 1042, en línea disponible en http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=facultades%2520concurrentes&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=6&Epp=20&Desde=-

100&Hasta=-100&Index=0&ID=187982&Hit=5&IDs=160028,160856,161385,163374,187982,204018&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=

Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

Tesis aislada, No. Registro 172,739, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, abril de 2007, en línea disponible en

http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralIV2.aspx?Epoca=1e3e18000000000&Apendice=100000000000&Expresion=%2522interpretaci%25c3%25b3n%2520del%2520art%25c3%25adculo%2520133%2522&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=13&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&ID=172739&Hit=9&IDs=2003860,2003682,2002589,161358,165153,167850,168977,171275,172739,172667,172650,180240,192867&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=

9 Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, en línea, disponible en <http://dof.gob.mx/>

10 García Ramírez, Sergio, *Hacia una nueva regulación constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, documento en línea disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/131/el/el11.pdf>

11 Para mayor detalle puede consultarse el documento “Reforma constitucional relativa a los derechos humanos y los tratados internacionales”, recuento del proceso legislativo y de los principales instrumentos internacionales a los que alude dicha reforma, elaborado por la Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, junio de 2012, documento en línea disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-15-12.pdf>

12 Efectivamente, “*Los documentos conducentes a la reforma reconocen que la fórmula asumida tiene signo iusnaturalista, fincado en la dignidad humana. Los derechos son preexistentes al reconocimiento por el Estado. Esta preexistencia también es ampliamente reconocida en el DIDH*”. García Ramírez Sergio, *Op. Cit.*, nota 8, p. 820.

13 Meier García, Eduardo, “(Neo) constitucionalismo e internacionalización de los derechos”, *Universitas Revista de Filosofía, Derecho y Política*. s.e., no. 15, p. 52, documento en línea disponible en <http://universitas.idhbc.es/n15/15-03.pdf>

14 “Si el derecho actual esta? compuesto de reglas y de principios, cabe observar que las normas legislativas son prevalentemente reglas, mientras que las normas constitucionales sobre derechos y sobre la justicia son prevalentemente principios [...] Por ello, distinguir los principios de las reglas significa, a grandes rasgos, distinguir la Constitución de la ley”. Zagrebelsky, citado por García Figueroa, Alfonso en *El no positivismo principialista, fl diritto mite de Gustavo Zagrebelsky*. Documento en línea disponible

en [file:///Users/macbookpro/Downloads/Dialnet-ElNoPositivismoPrincipali staEnIlDirittoMiteDeGusta-142373.pdf](file:///Users/macbookpro/Downloads/Dialnet-ElNoPositivismoPrincipali%20staEnIlDirittoMiteDeGusta-142373.pdf)

15 Citado por Bernal Pulido Carlos, *en Estructura y límites* al referirse a la Fórmula del Peso, documento en línea disponible en la siguiente dirección electrónica <http://publicaciones.ua.es/filespubli/pdf/02148676RD49949854.pdf>

16 Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Nu?m. 44, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 2000, p. 37

17 Ibidem, p. 41

18 Bien podría hacerse mención a consideraciones vinculadas a la teoría legislativa, no obstante, para los propósitos de esta iniciativa baste con referir a la técnica legislativa.

19 Que fue adicionada en 1967.

20 El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, ofrece en su página electrónica documentos que detallan sobre la evolución de la Constitución Federal, por artículos. Ahí aparecen cada una de las 71 reformas o adiciones que, desde 1917 hasta la fecha, se han realizado al artículo 73. Enlace en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de septiembre de 2014.

Diputada Miriam Cárdenas Cantú (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS LUIS ARMANDO CÓRDOVA DÍAZ Y MARÍA DEL CARMEN GARCÍA DE LA CADENA ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Los suscritos, Luis Armando Córdova Díaz y María del Carmen García de la Cadena Romero, diputados federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 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 la consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Es una realidad que el quehacer gubernamental en el ejercicio de su labor soberana de proteger los intereses primigenios de la nación mexicana ha ido evolucionando con el paso de los años, para dar pauta a nuevas formas y expresiones en el ejercicio del gobierno.

El concepto de que el supremo poder de la unión, se divide, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no ha cambiado en el aspecto doctrinario ni en el enunciado constitucional, sin embargo, en la realidad poco a poco han ido surgiendo nuevos entes cuya función y razón de existencia se encuentran plasmados en la propia Carta Magna y su labor es la de mantener un nivel de autonomía pues se trata en la mayoría de los casos de órganos vigilantes del cumplimiento normativo del Ejecutivo frente a los demás poderes o en su relación con los ciudadanos.

Estas figuras mantienen una característica dual: por una parte, son independientes de los denominados “poderes primarios” y por la otra, siguen formando parte del estado Mexicano; son, sin lugar a dudas, ejemplo del dinamismo del mundo jurídico y de la realidad cambiante de la distribución del poder público; a estos entes se les otorga la denominación de “Órganos Constitucionales Autónomos”.

Los órganos constitucionalmente autónomos son definidos en la teoría como **aquellos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado.**¹

Por su parte, Susana Thalía Pedroza de la Llave² señala que los órganos constitucionalmente autónomos tienen las siguientes características:

- a) Autonomía de tipo político-jurídica, administrativa y financiera.
- b) El órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria.
- c) Se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes y órganos.
- d) Deben contar con capacidad para organizarse, incluyendo la selección de su personal, establecimiento de las medidas disciplinarias y designación de sus autoridades.

- e) Gozar de autonomía financiera o de gasto.
- f) No tener influencia proveniente de las fuerzas políticas.
- g) Sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia de otros órganos.
- h) Sus integrantes son personas de reconocido prestigio y experiencia en la materia.
- i) Sus integrantes están sujetos a un marco de incompatibilidades.
- j) La remuneración de sus titulares debe ser la misma que la otorgada a los Secretarios de Estado.
- k) Debe tener derecho de iniciativa legislativa en las leyes de su competencia.
- l) El órgano debe tener facultad para reglamentar la ley que le da competencia.
- m) Las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada.
- n) Deben prestar informes y comparecer ante el Congreso.
- o) El órgano no debe estar sujeto a cualquiera de los tres Poderes de la Unión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que son sólo cuatro las características de los órganos autónomos:

- a) Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- b) Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y,
- d) Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Aunque son diversas las características materiales que al órgano constitucional autónomo le son atribuidas desde la perspectiva doctrinaria, las peculiaridades formales han sido determinadas por el máximo tribunal de control constitucional en México, el cual para mayor abundamiento, define en la jurisprudencia la esencia jurídica del mismo; para sustentar lo anterior, incorporo la siguiente jurisprudencia, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871, que al tenor literal reza:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender

eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la creación de diez órganos autónomos, los cuales se enlistan en el siguiente cuadro:

ÓRGANOS AUTÓNOMOS Y SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	
Órgano Constitucionalmente Autónomo	Artículo Constitucional
Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	3 fracción IX
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	6 apartado A fracción VIII
Instituto Federal de Telecomunicaciones	28
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	26 apartado B
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	26 apartado C
Banco de México	28
Comisión Federal de Competencia Económica	28
Instituto Nacional Electoral	41 fracción V, apartado A
Fiscalía General de la República	102 apartado A
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	102 apartado B

Fuente: Elaborado con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

Como se aprecia en el cuadro anterior, los Órganos Constitucionalmente Autónomos están encargados de funciones muy relevantes para el Estado y los cuales se consideran deben estar dotados de independencia respecto a los Poderes de la Unión, para desarrollar sus labores de forma imparcial, de ahí la dualidad: su labor es tan determinante para la función gubernamental que deben estar plasmados en el texto constitucional, dotados de autonomía pero al mismo tiempo, ser parte del orden jurídico nacional a efecto de que sus determinaciones trasciendan y tengan relevancia.

La esencia de que los órganos constitucionales autónomos son parte de la función estatal se materializa en el hecho de que los servidores públicos de los referidos no se encuentran exentos del

régimen de responsabilidades que establece el Título Cuarto de la Constitución General, por lo cual los mismos cuentan con Contralorías, en ocasiones denominadas “Generales” y en otras “Internas”, encargadas de las funciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para todos los entes públicos de la Federación.

Designación de los titulares de las contralorías de los órganos autónomos

Conforme a los artículos 28 fracción XII y 41 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la facultad de designar a los Contralores de la Comisión Federal de Competencia Económica, del Instituto Federal de Telecomunicaciones y del Instituto Nacional Electoral.

Sin embargo, no sucede lo mismo en el caso de los otros 7 Órganos Autónomos³ establecidos en la Constitución y cuyos Contralores no son designados ni removidos por esta Soberanía; por lo que, en consecuencia, su nombramiento y remoción se da por las cabezas de los propios Órganos Autónomos en demérito de la independencia e imparcialidad con que deben desempeñar sus funciones de control interno pues se convierten en vigilantes de quien les otorgó el cargo lo que vuelve prácticamente incompatible su función con aspectos de certeza, objetividad, legalidad y transparencia.

Otro aspecto relevante es que no existe una autoridad encargada de sancionar a los servidores públicos de esas Contralorías Internas en los Órganos Autónomos que incurrieran en responsabilidad administrativa como ocurre en el caso del Ejecutivo, en el cual lo hace la Secretaría de la Función Pública. Esta circunstancia se constituye en un área de opacidad en la actuación de las personas adscritas a esas Contralorías pues no existe siquiera la instancia ante la que cualquier ciudadana o ciudadano pudieran acudir para ejercer una pretensión de derecho en perjuicio de la legalidad.

Es claro que con el estatus actual, no será posible contar con Contralorías objetivas y cuya función se apegue a los más altos estándares de cumplimiento normativo, ya que además, no existe, ni en el marco teórico, ni en la práctica, ni en algún antecedente jurisdiccional, razón alguna o impedimento para que sea otro poder de la unión quien realice la función de nombrar, ratificar y remover a quien se encargue del cumplimiento puntual de la función pública en los siete Órganos Autónomos antes mencionados.

Por lo anterior, propongo que se otorgue competencia a la Cámara de Diputados para que designe a los Contralores Internos en todos y cada uno de los Órganos Autónomos sin excepción, siguiendo los parámetros y el diseño que en su momento, a nivel constitucional se establecen para la designación de los Contralores en la Comisión Federal de Competencia Económica, en el Instituto Federal de Telecomunicaciones y en el Instituto Nacional Electoral.

También es indispensable que dichos servidores públicos sean designados por un periodo fijo y que sólo puedan ser removidos por esta Soberanía, a efecto de dotarlos de estabilidad en el trabajo que repercuta en la independencia para dictar sus resoluciones respecto al o los titulares de los Órganos Autónomos y sus determinaciones no sean fundadas o motivadas por el interés de la permanencia laboral o por aspectos ajenos a los que establecen las normas jurídicas en nuestro país.

Aunado a lo anterior, propongo que se otorgue competencia a la Contraloría General de la Cámara de Diputados para iniciar, conocer y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa instaurados en contra de los servidores públicos de las Contralorías en los Órganos Autónomos, con la finalidad de que éstos no queden impunes y sigan gozando de un esquema que privilegia la

opacidad, se encuentra bajo una completa falta de rendición de cuentas por su gestión, todo ante la ausencia de una autoridad que pueda sancionarlos administrativamente.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se adiciona una fracción VIII, recorriendo la actual VIII a IX del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a VII. ...

VIII. Designar, mediante voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a los Titulares de las Contralorías de los Órganos Autónomos establecidos en esta Constitución, quienes durarán en su encargo un plazo de seis años, quienes podrán ser reelectos por una sola vez. En consecuencia, la Cámara de Diputados emitirá convocatoria pública para que Instituciones de educación superior propongan los candidatos a dichos cargos, quienes concursarán con base en los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.

Corresponde en forma exclusiva a la Cámara de Diputados decidir, por el voto de dos terceras partes de los legisladores presentes, de las renunciaciones, de las solicitudes de licencia y de las remociones de los Titulares de las Contralorías a que se refiere esta fracción.

La Cámara de Diputados, a través de su Contraloría, conocerá y resolverá de las responsabilidades administrativas que, en términos del Título Cuarto de esta Constitución y de las leyes respectivas, cometan los servidores públicos de las Contralorías de los Órganos Autónomos a que se refiere esta Constitución; se requerirá la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes para la imposición de la sanción de destitución, sólo por lo que hace a los Titulares de esas Contralorías Internas; y

IX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Los Titulares de los Órganos del Control de los Órganos Autónomos que hayan sido designados por la Cámara de Diputados permanecerán en su cargo, de conformidad con los términos de su nombramiento.

Tercero. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través de su Mesa Directiva, deberá emitir las convocatorias para que se presenten candidatos a ocupar la Titularidad de las Contralorías de los órganos Autónomos, con excepción de lo previsto en el artículo transitorio siguiente, dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Cuarto. El proceso para la designación del Contralor de la Fiscalía General de la República se deberá iniciar, mediante la expedición de la Convocatoria respectiva, dentro de los treinta días siguientes a la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la referida Fiscalía General, de conformidad a lo establecido en el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Quinto. Los Contralores de los Órganos Autónomos que actualmente desempeñan dicho cargo, o bien los servidores públicos que los sustituyan, seguirán en su cargo hasta en tanto la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión no rinda protesta a los nuevos Contralores.

Sexto. Se derogan las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente decreto.

Notas

1 Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia . Propuestas para un nuevo orden constitucional* . UNAM, México, 1996. p. 244

2 Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los Órganos Constitucionales Autónomos”, en Serna de la Garza José María *et. al*(editores). *Estado de Derecho y Transición Jurídica*, Serie Doctrina Jurídica, número 95, UNAM, México, 2002, págs. 179-181.

3 Los 7 Órganos Autónomos son: 1) Banco de México; 2) Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; 3) Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 4) Fiscalía General de la República; 5) Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; 6) Instituto Nacional de Estadística y Geografía; y, 7) Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Dado en la Cámara de Diputados, a los 30 días del mes de septiembre de 2014.

Diputado Luis Armando Córdova Díaz (rúbrica)

Diputada María del Carmen García de la Cadena Romero (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GLAFIRO SALINAS MENDIOLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que otorga el artículo 72, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o., fracción I, del numeral 1; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

La trascendencia del presente proyecto estriba en el espíritu fundamental que la motiva, de tal forma que deben analizarse pormenorizadamente factores como la esencia y los antecedentes del mismo, que han permitido, que poco a poco, vaya adquiriendo forma y se realice como una reforma constitucional capaz de modificar la realidad coyuntural y estructural de nuestro país.

Con la finalidad de hacer valer la premisa mencionada, se considera imperante esgrimir todos aquellos proyectos elaborados con anterioridad, y que han abonado sustancialmente para que la presente propuesta cuente con las bases necesarias para su concepción; a saber:

- En 1993 se impulsó el debate sobre la nomenclatura del país, resultando de éste una iniciativa presentada por el entonces diputado federal Florencio Salazar Adame, la cual sostenía esencialmente que era imprescindible otorgar a nuestra patria la denominación de México, ya que aquella referencia brindaba el significado real al sistema de gobierno, a la idiosincrasia y a la cultura de nuestro país, entre otros elementos de hermenéutica y etimología, que respaldaban tal propuesta.
- El 22 de enero de 2003, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, presenta una iniciativa que busca modificar, de nueva cuenta, el nombre oficial de los Estados Unidos Mexicanos por “México”, elaborando un profundo análisis del Código Mendocino, el cual describe detalladamente el proceso de formación de la nación Azteca, así como la elección del nombre que llevaría el futuro país. Además, contempla que adoptar el nombre de México no supone asumir una designación de carácter centralista; sino que la palabra en sí misma está permeada por el concepto de federalismo, puesto que connota la diversidad plural de nuestro país.
- En 2007 el diputado Luis Fernando Rodríguez Ahumada presenta ante la Comisión Permanente una excitativa para retomar la propuesta que había elaborado el diputado Felipe de Jesús Calderón Hinojosa años antes, y que se encontraba aún en proceso de dictamen por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Dicha propuesta buscaba resaltar los elementos más importantes de aquella iniciativa, así como circunscribir el contexto histórico que le había dado vida.

En septiembre de 2010, el entonces senador Guillermo Tamborrel presentó una iniciativa que buscaba, de igual manera, modificar el nombre del país; sosteniendo que la propuesta sólo buscaba

reconocer el nombre por el cual se conoce a nuestro país, y que expresa, diáfananamente, todos los elementos que componen nuestra nación.

Un factor importante que se adiciona a esta iniciativa es la campaña que se le solicita al Ejecutivo federal para promover el nuevo nombre del país ante la comunidad internacional, de tal suerte que les permita enterarse de dicha modificación.

El objeto normativo primordial a modificarse es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual se contemplan, como un común denominador, los artículos 1, 2, 10, 12, 27, 28, 29, 40, 44, 50, 70, 74, 80, 87, 89, 97, 116 y 122 de dicho ordenamiento.

Consideraciones

Contexto histórico

El nombre de México cuenta con una trayectoria previa al surgimiento de la nación en el siglo XIX. Su origen es prehispánico, limitado al de las ciudades lacustres de México Tenochtitlán y México Tlatelolco. La etimología y la hermenéutica parecen hacer referencia al asentamiento en medio de un lago: “Mexi” es la luna o el centro del maguey, “co” significa “en donde está”. Tras la conquista española del siglo XVI, la ciudad que sirvió de cabeza al reino de Nueva España fue llamada México, por lo que se podía usar ese nombre para todos los dominios que se gobernaban desde esa capital. Muy pronto se pueden hallar referencias al Seno Mexicano (el Golfo de México) y en 1590 el *Orbis terrarum* de Petrus Plancius señalaba a toda la parte norte del Nuevo Mundo como “America Mexicana”, es decir, eran regiones que dependían de la Ciudad de México.

A finales del siglo XVIII, Francisco Xavier Clavijero publicó su *Storia antica del Messico*, lo que contribuyó a llamar con este nombre a los dominios españoles en América del Norte, en especial en Europa y en Estados Unidos. Sin embargo, el término “mexicano” se usó durante el periodo colonial únicamente para designar a las personas que vivían en la Ciudad de México o a quienes hablaban náhuatl, la “lengua mexicana”, y no para la generalidad de los habitantes de Nueva España. El vocablo “novohispano” fue inventado en el siglo XX, de modo que nunca nadie lo empleó para identificarse.

Si bien una de las tesis más aceptadas se basa en que la República Mexicana imitó al modelo estadounidense, cabe recalcar que la idea de dar autonomía a las provincias comenzó en la Nueva España, obedeciendo a la experiencia interna que arranco del centralismo colonial y culminó con el fraccionamiento de la República Mexicana.

Estas puntualizaciones son pertinentes, porque durante el proceso que condujo a la independencia del país, no hubo una única manera de nombrarlo. Miguel Hidalgo siempre se refirió a “este reino” o a “esta América”. Por su parte, José María Morelos usó el nombre “América Mexicana”, que se ve en el Decreto Constitucional de 1814. No obstante, en los papeles de los dos dirigentes de la insurgencia hay referencias a los “apáticos mexicanos” o los “cobardes mexicanos”, es decir, a los habitantes de la capital virreinal.

Los términos “Estados Unidos Mexicanos” y “República Mexicana” fueron empleados por vez primera por los insurgentes de Texas, quienes se hallaban muy influidos por los estadounidenses.

En 1821, cuando el país se volvió independiente del imperio español, los constituyentes, a cargo de Agustín de Iturbide, acordaron nombrar al país Imperio Mexicano.

Sin embargo, tres años después, en 1824, se le cambió al actual nombre, Estados Unidos Mexicanos, ya que los constituyentes tenían como paradigma a Estados Unidos de América, que era ejemplo de libertad y democracia, según la opinión de algunos.

En 1836 fue nombrado República Mexicana.

Once años después, en 1847, cuando se restableció la constitución de 1824, se retomó el nombre de Estados Unidos Mexicanos.

Cuando entró Antonio López de Santa Anna y después de la revolución de Ayutla, en 1857, se le volvió a cambiar el nombre a República Mexicana, que le duró hasta 1917.

Desde 1917 y hasta ahora, se retomó el nombre de Estados Unidos Mexicanos.

República Federal Mexicana estuvo a poco de ser otro nombre del país. El Congreso votó con 108 votos en contra y 56 votos a favor. Al no haber logrado la mayoría, se quedó el nombre de Estados Unidos Mexicanos.

Con el paso de los años y haciendo justicia a la funcionalidad de los elementos históricos dentro del contexto del pasado, es innegable que el nombre de Estados Unidos Mexicanos, que tiene actualmente nuestro país, ha cumplido ya sus objetivos en cuanto a la organización política y administrativa e incluso cultural y social. México es hoy una suma de estados libres y soberanos, que juntos se labran un destino común pero que; sin embargo, surgió de un mismo territorio que a su vez se dividió en estados para dar paso a la creación del Pacto Federal.

Contexto actual

Para el Partido Acción Nacional es perentorio señalar que dentro del ideario y la visión de Estado inherente a los principios de esta institución se asumen como auténticos cada uno de los factores polisémicos que la palabra “México” encierra y se propone recuperar, para el país, el nombre que los contiene a todos y que, de manera consuetudinaria, ha sido utilizado, a efecto de hacer legalmente oficial lo que es una costumbre que se arraiga de manera inmemorial en nosotros, los mexicanos.

Estamos plenamente convencidos de que todos los significados de la palabra “México” nos permiten apreciar la riqueza simbólica de ésta a la cual podemos atribuir enormes posibilidades interpretativas, cuya heterogeneidad además esboza y coincide con la pluralidad de su amplio territorio y de sus habitantes, los ciudadanos mexicanos. Los símbolos son palabras arquetípicas que, en la medida en que nos remiten a lo que se denomina el inconsciente colectivo, poseen un valor universal.

La palabra México tiene un sentido extenso y profundo y siempre inagotable en tanto que se renueva, que coincide de manera más pertinente con el concepto que los mexicanos tenemos de nuestro país. Nombrarlo va más allá de hacer referencia a conceptos unívocos de carácter político o geográfico, para penetrar en la esencia de un país que es, al fin y al cabo, resultado de la historia individual y colectiva de quienes lo habitamos.

La presente propuesta, además de otros argumentos esgrimidos con anterioridad, se debe a que los habitantes de este país no nos hacemos llamar “estadounidenses mexicanos”. Incluso pareciera que un gentilicio de ese tipo sería totalmente extraño para nosotros y que no describiría de ninguna forma el sistema de gobierno asentado en una república federal representativa y democrática.

Desde la perspectiva de nuestros juristas, la palabra México engloba y connota la idea de estados autónomos e independientes en su régimen interior, los cuales celebran un pacto federal para su representación exterior y para el ejercicio de su soberanía. Adoptar el nombre de México no supone asumir una designación de carácter centralista, al contrario, la palabra en sí misma está permeada por el concepto de federalismo, puesto que connota la diversidad plural de nuestro país. Por consiguiente, consideran que no hay otra forma de decir naturalmente y con un significado tan amplio lo que la palabra México representa.

En el ámbito internacional se debe destacar que tanto gobiernos como ciudadanos de otros países, así como organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU) designan a nuestro país con el nombre de México y no con el de Estados Unidos Mexicanos, y lo hacen en el entendido de que, de forma consuetudinaria, el gentilicio de nuestros habitantes es mexicano.

Comparativo con el contexto internacional

A lo largo de la historia mundial han existido un sinnúmero de países y ciudades que, por razones endógenas o exógenas, han modificado o cambiado por completo el nombre con el que originalmente se denominaba a sus Estados. A saber:

Nombre actual	Nombre antiguo	Año
Bangladesh	Bengala del Este	1955
Belice	Honduras Británicas	1973
Benin	República de Dahomey	1975
Botswana	Bechuanaland	1966
Burkina Faso	Alto Volta Francés	1960
Camboya	República Khmer	1970
Colombia	Nueva Granada	1863
Zimbabwe	Rhodesia del Sur	1980

Es importante mencionar que la mayoría de los cambios a las denominaciones anteriores obedecen a la consecución de la independencia o la autonomía de los países. Sin embargo, el ejemplo se presenta como un antecedente viable de la propuesta aquí presentada.

Por todo lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que el nombre oficial del país sea México

Artículo Primero: Se sustituye el título de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el de Constitución Política de México.

Artículo Segundo: Se reforman los artículos 1, en su primer y segundo párrafos, 10, 12, 27, en su fracción XV, 28, en su primer párrafo, 29, 41, en su fracción III, 44, 50, 70, en su primer párrafo, 80, 87, 89 en su fracción VIII, 97, en su séptimo párrafo, 99, en su fracción II, 116, en su fracción VI, 122, en el Apartado B del sexto párrafo y E de la base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 10. En México todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en México. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

...

Artículo 10. Los habitantes de **México** tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Artículo 12. En **México** no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

Artículo 27. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a XIV. ...

XV. En **México** quedan prohibidos los latifundios.

...

...

...

...

...

...

XVI. a XX. ...

Artículo 28. En México quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de **México**, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Artículo 41. ...

...

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 México 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. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...

...

...

VI. ...

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de México. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Artículo 50. El Poder Legislativo de México se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de

cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de **México** decreta: (texto de la ley o decreto)”.

...

...

...

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “presidente de México”.

Artículo 87. El presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de **México** y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciera que la nación me lo demande.”

Artículo 89. ...

I. a VII. ...

VIII. Declarar la guerra en nombre de México, previa ley del Congreso de la Unión;

IX. a XX. ...

Artículo 97. ...

...

...

...

...

Presidente: “¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de México y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”

...

...

...

Artículo 99. ...

...

...

...

I. ...

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de México que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

...

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de presidente de **México**, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. a IX. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo 116. ...

I. a V ...

VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de **México** y sus disposiciones reglamentarias; y

VII. ...

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. ...

B. Corresponde al presidente de **México**:

I. a V. ...

C. y D. ...

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del presidente de **México**, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. a H. ...

Artículos Transitorios

Primero. La presente reforma entrará en vigor el 1 de enero de 2015.

Segundo. En las leyes, disposiciones y documentos oficiales donde se haga referencia a nuestro país como Estados Unidos Mexicanos, República Mexicana, Estado mexicano o cualquier otra denominación, deberá entenderse México.

Tercero. El Ejecutivo federal realizará las acciones correspondientes para que en el exterior, nuestro país sea conocido y reconocido como México.

Cuarto. Las legislaturas de los estados y los Poderes Ejecutivos estatales iniciarán y reformarán sus constituciones en el término de un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, a

efecto de cambiar el nombre de Estados Unidos Mexicanos y establecer en su lugar el nombre de México.

Quinto. El Poder Ejecutivo federal, los Poderes Ejecutivos estatales, las Cámaras integrantes del Poder Legislativo de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, iniciarán y harán los cambios pertinentes en la legislación ordinaria de forma gradual y progresiva, a efecto de cambiar el nombre de Estados Unidos Mexicanos y establecer en su lugar el nombre de México.

Palacio legislativo de San Lázaro, a 30 de septiembre de 2014.

Diputado Glafiro Salinas Mendiola (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RENÉ RICARDO FUJIWARA MONTELONGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

El suscrito, René Ricardo Fujiwara Montelongo, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se reforman los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en el siguiente

Planteamiento del problema

En el acuerdo político denominado “Pacto por México”, firmado por los partidos políticos que cuentan con mayoría en el Congreso, se ha propuesto en el acuerdo 5.3 “crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, estatales y municipales”.

A partir de esta premisa se ha creado el Instituto Nacional Electoral. Con la reforma constitucional en materia político-electoral publicada el 10 de febrero de 2014 se rediseñó el régimen electoral y se transformó el Instituto Federal Electoral en la autoridad de carácter nacional denominada “Instituto Nacional Electoral”, a fin de homologar los estándares con que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en la democracia electoral.

Además de organizar los procesos electorales federales, el Instituto Nacional Electoral se coordinará con los organismos electorales locales para la organización de los comicios en las entidades.

De la reforma constitucional en materia político-electoral podemos desprender que en la redacción de los artículos 41 y 116 de la Constitución se utilizan los términos “organismos públicos locales” y “órganos electorales locales” indistintamente en todo el texto reformado, para referirse a las autoridades electorales locales **sin contener una homologación en la redacción**, y si bien en algunos párrafos del cuerpo normativo se hacen referencia a los órganos electorales locales dejando claro que será una autoridad local quien tendrá a su cargo la organización de las elecciones locales; lo cierto es que la gran mayoría de la redacción considera el concepto de organismos públicos locales, sin dejar claro a qué se refiere con ello.

Argumentación

La creación del Instituto Federal Electoral, en 1990, trajo para México la existencia de un organismo especializado en materia electoral; dicho instituto se caracterizaba por ser un organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, encargado de cumplir la función estatal de organizar las elecciones federales, relativas a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral por mandato constitucional estaba dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; en el ejercicio de las funciones que tenía a su cargo se conducía por cinco

principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; además, para ejercer sus atribuciones se regía bajo un esquema desconcentrado en todo el territorio nacional, con una sede central en el Distrito Federal que tenía un carácter permanente.

En la formación y el funcionamiento del Instituto Federal Electoral se distinguía el principio de desconcentración en el que se sustentaba la organización y funcionamiento de dicho Instituto, estos órganos están representados a escalas central, estatal (en cada una de las 32 entidades federativas) y distrital (en cada uno de los 300 distritos uninominales).

Ahora bien, la reforma de diversas disposiciones de la Constitución en materia político-electoral trajo consigo cambios sustanciales a las normas que regulan la materia electoral, las cuales establecen entre otras cosas la creación del Instituto Nacional Electoral como el organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios así como de **órganos electorales locales**, que tendrán a su cargo la organización de las elecciones para renovar los Poderes Ejecutivo y Legislativo tanto a escala federal como local.

En dicha reforma de los artículos 41 y 116 de la Constitución se mencionan los órganos electorales locales como organismos públicos locales, entendiendo que un organismo público es aquel cuya legalidad se fundamenta desde la propia Constitución y en algunos casos sus leyes los dotan de plena autonomía funcional, técnica y de gestión, para lo cual algunos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio que les permite ejercer en forma independiente su autonomía operacional **para ocuparse de los asuntos propios de su competencia**.

No obstante lo anterior, podemos desprender que cualquier alusión al término de **organismos públicos locales** necesariamente conlleva la necesidad de señalar la competencia del órgano al cual se hace referencia, puesto que de no hacerlo así, se pensaría que la función estatal de organizar las elecciones correspondería **a cualquier organismo de la administración pública del Estado**, de ahí que la Constitución emplee mal la denominación de los organismos públicos locales, puede desencadenar interpretaciones erróneas por el uso indistinto de un término o del otro.

Considerando la acepción de “organismos públicos locales”, el Instituto Nacional Electoral a través de los órganos descentralizados no sería la única autoridad encargada de organizar las elecciones, como establece el artículo 41, fracción IV, Apartado D:

Artículo 41, CPEUM

Apartado A. ...

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

Por ello surge la necesidad de modificar la redacción de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que se utilice la terminología correcta de **órganos electorales locales** para que se haga referencia de manera clara y precisa al órgano descentralizado del Instituto Nacional Electoral, al cual se le transfieren facultades propiamente administrativas para que se encargue de la organización de las elecciones locales.

Los cambios que se proponen establecer en los artículos 41 y 116 de la Constitucionales no atentan contra la esencia de la reforma política-electoral, pues comprenden el fortalecimiento del Instituto

Federal Electoral y sus atribuciones mediante su transformación en Instituto Nacional Electoral, homologando las calidades de los procesos electorales federales y de las entidades federativas; permitiendo la homologación de la redacción en el contenido de los preceptos normativos en comento en cuanto a la acepción de órganos electorales locales, lo cual daría un entendimiento más claro de los conceptos a los que se hace alusión dichas disposiciones constitucionales.

Proyecto de Decreto

Artículo Primero. Se reforman la fracción V, Apartado A, Apartado C y Apartado D del artículo 41 y numeral 1o. y numeral 6o. de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. a IV. ...

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los **órganos electorales locales**, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. ...

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y diez consejeros electorales, concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y el funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los **órganos electorales locales**...

...

Apartado B. ...

...

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de los **órganos electorales locales** en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

...

a) a c) ...

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los **órganos electorales locales**, en los términos de esta Constitución.

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de **órganos electorales locales** en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

I. a II. ...

a) a c) ...

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los **órganos electorales locales**, en los términos de esta Constitución.

Apartado D. El servicio profesional electoral nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los **órganos electorales locales** de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este servicio.

...

Artículo 116. ...

...

I. a III. ...

IV. ...

a) y b) ...

c) ...

...

1o. Los **órganos electorales locales** contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto;

2o. a 5o. ...

6o. Los **órganos electorales locales** contarán con servidores públicos investidos de fé (sic. DOF 10 de febrero de 2014) pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas en la ley.

...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de octubre de 2014.

Diputado René Ricardo Fujiwara Montelongo (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 70. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SILVANO AUREOLES CONEJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que suscribe, diputado Silvano Aureoles Conejo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, presenta ante esta asamblea, iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se adicionan un tercer y cuarto párrafo al artículo 70. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Planteamiento del problema

El artículo 70. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra una de las libertades esenciales de las personas en sociedad, históricamente conocida como la libertad de imprenta. Actualmente ya no sólo es una libertad fundamental, ni una garantía constitucional, sino que se concibe como una parte esencial de los derechos humanos; así está plasmada en la Constitución Política. Obviamente, en la actualidad ya no sólo se trata de la libertad de imprenta, sino que se define en la Carta Magna como el derecho inviolable de difundir libremente opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Sin embargo, el órgano difusor de los documentos oficiales, léase reformas constitucionales, leyes y reglamentos, se encuentra bajo la tutela del Poder Ejecutivo. Efectivamente, el Diario Oficial de la Federación, que fue y sigue siendo la imprenta oficial del Estado mexicano, está resguardado en uno de los Poderes de la Unión, que es el Ejecutivo, y en particular, como una dependencia de la Secretaría de Gobernación.

Todavía hoy, el Diario Oficial es controlado y administrado por el Ejecutivo, el cual mantiene una capacidad discrecional para demorar, a conveniencia, las publicaciones de ciertos ordenamientos, conculcando injustamente los preceptos esenciales consagrados en los artículos 70. y 72 constitucionales.

Argumentos

El presidente de la República tiene la facultad de promulgar las leyes y los decretos de reforma que aprueba el legislativo, establecida en la fracción primera del artículo 89 de la Carta Magna, y tiene la facultad de observar las leyes o decretos de acuerdo a lo establecido en el artículo 72 constitucional.

El presidente ha tenido la facultad de vetar cualquier ley o decreto, no sólo haciendo las observaciones en tiempo y forma, sino que haciendo uso de una facultad “metaconstitucional”; es decir, que las leyes o decretos que le resultaban incómodos simplemente se los guardaba en el cajón, o, como se conoció coloquialmente esta mala práctica durante décadas, se los guardaba en el “bolsillo”. El conocido “veto de bolsillo” fue superado hace algunos años, cuando el Constituyente Permanente concretó una trascendente reforma al artículo 72, estableciendo que si el presidente no observaba la ley o el decreto en cuestión, dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción, se entendería que el presidente no tuvo observación alguna y entonces, el Ejecutivo tendría diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto.

El presidente quedó obligado a promulgar y a ordenar la publicación, es decir, ya no puede guardarse la ley o la reforma en el “bolsillo”. Más aún, el Constituyente Permanente dispuso cualquier duda al respecto al plasmar en ese Apartado B del artículo 72 en comentario lo siguiente: “transcurrido este segundo plazo –el de los diez días para que el Ejecutivo ordene la publicación de la ley o decreto en el Diario Oficial– la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.”

Queda claro que, en el supuesto de que el Ejecutivo sea omiso con sus plazos para observar, promulgar y publicar una ley o decreto, la propia Constitución le suspende –para tal caso– la facultad establecida en la fracción primera del artículo 89 de la Constitución y activa un procedimiento de contrapeso esencial –entre Poderes– confirmando tal facultad al presidente de la Cámara de origen de la ley o decreto con reforma al ordenamiento del cual se trate. Por lo tanto es el presidente de la Cámara de origen el que tiene la facultad constitucional plena de ordenar la publicación de la ley o decreto al Diario Oficial de la Federación.

Sin embargo, el hecho de que la oficina del Diario Oficial de la Federación, que tiene por encargo publicar por un lado las reformas constitucionales, las leyes y decretos; y también tiene que publicar los reglamentos no sólo del Ejecutivo, sino los reglamentos, acuerdos, órdenes, circulares de los tres Poderes de la Unión, de los órganos desconcentrados y de los organismos autónomos del Estado, esté supeditada a la Secretaría de Gobernación y por tanto al Poder Ejecutivo, y en particular al secretario de la dependencia y al presidente de la República, es una reminiscencia de un esquema del pasado que debemos de superar con urgencia.

Aún hoy el titular del Diario Oficial de la Federación tiene una conducta de subordinación absoluta con respecto al secretario de Gobernación y al presidente de la República, lo cual compromete el acatamiento a una orden de un poder diverso al Ejecutivo, en este caso, al del presidente de la Cámara de Origen de la ley o el decreto para que ésta se publique, una vez que el Ejecutivo no haya ejercido su facultad constitucional establecida en el artículo 89 en los plazos que marca la disposición del artículo 72 de la Constitución Política.

El Ejecutivo, al tener bajo su mando al Diario Oficial de la Federación, y al no ordenar la publicación de una ley o decreto y al presionar para que no se acate una orden del presidente de la Cámara de origen de tal ordenamiento, lesiona el derecho y la garantía constitucional consagrada en el artículo 7o., ya que conculca la libertad de difusión de un ordenamiento legal que atañe a la sociedad en su conjunto.

Es más, los ordenamientos y documentos oficiales de los órganos autónomos del Estado, hoy por hoy, se publican de igual forma en el Diario Oficial de la Federación, apéndice de la Secretaría de Gobernación y obviamente, dependiente del Ejecutivo federal. Esto sucede así aún sin que esté debidamente normado en la Ley del Diario Oficial de la Federación y gacetas gubernamentales. Este diseño es erróneo, es una herencia del pasado que no corresponde al diseño republicano de equilibrio entre los Poderes que nos hemos empeñado en construir en estos últimos años.

La reforma que propongo a esta asamblea es muy sencilla, aunque su implicación constitucional es muy relevante. Se trata de retirar la oficina del Diario Oficial de la Federación del ámbito del Poder Ejecutivo, haciendo de éste un organismo autónomo. Pero no pensemos en un monstruo burocrático con numerosos funcionarios con grandes sueldos y pensiones vitalicias, se trata simplemente de

trasladar lo que hoy es esa Dirección General del Diario Oficial de la Federación, con sus recursos materiales y humanos, a un ámbito que no sea el del Ejecutivo, un ámbito que tenga la sobriedad republicana de lo que implicara tener como función principal no solo atender el mandato de un solo poder, sino de los tres poderes de la Unión y de los órganos autónomos del Estado.

Propongo que el titular del Diario Oficial de la Federación sea propuesto y nombrado por la Cámara de Senadores y ratificado por mayoría en esta Cámara de Diputados, y que su gestión dure siete años.

No le escatimamos al titular del Ejecutivo su facultad constitucional para promulgar y publicar leyes y decretos, pero lo tendrá que hacer directamente a través de este órgano del Estado, y ya no a través del secretario de Gobernación, y tendrá que observar estrictamente los plazos constitucionales que tiene para ejercer esta facultad. De igual forma, tampoco escatimamos la facultad de refrendo que les confiere la Constitución a los secretarios de despacho en el artículo 92, para que sean obedecidos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente, pero ahora enviarán los documentos firmados al órgano autónomo responsable y encargado de garantizar la publicación y difusión de tales ordenamientos.

Un Diario Oficial de la Federación autónomo, dará certeza a los Poderes de la Unión, pero sobretodo dará certeza a la sociedad al salvaguardar el precepto de la libertad, de la garantía y del derecho a la información, y de la difusión por cualquier medio, de los acuerdos, circulares, y reglamentos, de los órganos autónomos, de los tres Poderes de la Unión, y de las leyes y decretos que configuran el marco jurídico mexicano.

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

Decreto

Artículo Único. Se **adicionan** los párrafos tercero y cuarto al artículo 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 7o. ...

...

La difusión y publicación de los acuerdos, órdenes, circulares, reglamentos y demás actos expedidos por los órganos autónomos del Estado y por los Poderes de la federación, en sus respectivos ámbitos de competencia, así como de las leyes y decretos, serán responsabilidad del Diario Oficial de la Federación, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente.

El Diario Oficial de la Federación será un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La Cámara de Senadores nombrará al titular del Diario Oficial de la Federación, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, con la ratificación de la Cámara de Diputados, en los mismos términos. Durará en su cargo siete años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión expedirá la Ley del Diario Oficial Autónomo de la Federación, a más tardar en un plazo de noventa días naturales contando a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley del Diario Oficial Autónomo de la Federación, los acuerdos, órdenes, circulares, reglamentos, así como leyes y decretos de publicación iniciados antes de la publicación de este decreto, continuarán su trámite en términos de la legislación aplicable al momento de su inicio.

Tercero. Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos a la dirección general del Diario Oficial de la Federación dependiente de la Secretaría de Gobernación, pasan a formar parte del organismo público autónomo que se crea en los términos del presente decreto.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de octubre de 2014.

Diputado Silvano Aureoles Conejo (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40. Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA CONCEPCIÓN RAMÍREZ DIEZ GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, María Concepción Ramírez Diez Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 40. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de sanidad, inocuidad y seguridad alimentarias, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Constitucionalmente hablando, el tema de la sanidad e inocuidad agroalimentaria no es un asunto que se prevé, lo cual se traduce en una laguna jurídica que en la práctica es ineficiente, aun cuando hay leyes secundarias en materia.

Lo anterior pone en riesgo al sector agropecuario, principalmente por la presencia de plagas y enfermedades que si bien algunas tienen cura, otras son nuevas y muchas de ellas se encuentran en estudios y análisis sin que hasta el momento encuentren cura alguna. Esta situación influye al campo mexicano en la crisis que afronta tanto productiva como de competitividad, impidiendo la mejora en el nivel de vida de las y los mexicanos que viven en aras de este sector tan importante y que con el paso de los años se devalúa.

En consecuencia, la sanidad tiene por objeto preservar la salud de las personas, prevenir, controlar y erradicar las enfermedades o plagas de los animales y vegetales, así como la inocuidad, referida a la existencia y al control de peligro de los alimentos que consumimos. En conjunto se convierten en el apartado medular del derecho a una alimentación saludable, que surgen como defensa de las adulteraciones, fraudes e higiene en los alimentos o cualquier otro que perjudique el bienestar del consumidor.

Fomentar la salud en los alimentos es uno de los derechos humanos reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y ratificado en el 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos contenidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos.

Mantener libre de plagas y de enfermedades como de higiene en la producción animal y vegetal debe ser obligación de la federación. Es necesario asegurar la calidad en la producción de alimentos para preservar la salud humana y animal a través de programas con respaldo jurídico y políticas públicas de calidad.

La sanidad e inocuidad agroalimentarias toman importancia a partir de la diversidad de convenios y tratados que el gobierno mexicano ha firmado para importar y exportar variedades animales y vegetales desde el plano agroalimentario con otros países. Asimismo, el cambio climático y por supuesto la escasez de programas y recursos que se destinan a la prevención, cuidado y control de los alimentos enfrenta severos riesgos asociados con las plagas y enfermedades en los cultivos y animales mexicanos; por citar alguno, la del HLB (huanglongbing) de los cítricos, una plaga mortal que en 2013 provocó pérdidas considerables en Colima.

A los productores y a las industrias compete producir alimentos de calidad, en tanto que la sociedad debe manejar de manera adecuada los alimentos y observar las medidas de higiene que recomienda la Secretaría de Salud al momento de consumir, es mejor prevenir que sancionar y causar daños a la salud, pero lamentablemente el gobierno no ha prestado la atención necesaria que ocupa. Es evidente la falta de un ordenamiento que vigile no solo a quien produce y consume sino también, a quien controla y manipula la sanidad e inocuidad de los alimentos de tal suerte que como resultados se obtenga una seguridad alimentaria con medidas previamente analizadas, sistematizadas capaces de ordenar de manera práctica la calidad en los alimentos.

Una seguridad alimentaria que comprometió la administración en turno y que a la fecha no ha cumplido con el cometido por la cual se propuso, un asunto de impacto debido a la política económica y crisis por la que atraviesa no solo nuestro país sino muchos otros incluso aquellos en proceso de desarrollo.

La dimensión de sus alcances trasciende a entidades mexicanas que enfrentan mayores retos en la materia que si bien es cierto y, durante administraciones panistas se ampliaba y creaban políticas públicas en apoyo a dicha situación como el programa “oportunidades” que a finales de 2010 el padrón se expandía en toda la república y no así a 400 municipios quienes integran la famosa Cruzada contra el Hambre, municipios que en efecto son vulnerables pero también son localidades en desarrollo y con un considerado número de población, que en procesos electorales son focos rojos dado el importante porcentaje en votos que arrojan en los resultados.

Asimismo, se ha debatido y realizado infinidad de planteamientos al respecto. El objetivo radica en fortalecer las políticas públicas a fin de priorizar la atención sobre todo a la niñez mexicana población que verdaderamente ocupa y necesita los beneficios de una alimentación de calidad.

Urge incluir el tema de la seguridad alimentaria en el ámbito legislativo e involucrar a las dependencias y órdenes de gobierno, promover espacios sobre la problemática de la malnutrición y sus vínculos con las políticas de salud pública, así como promover la producción y la comercialización de alimentos, con énfasis en la agricultura sostenible.

Por lo expuesto y motivado, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de sanidad, inocuidad y seguridad alimentarias

Único. Se **reforman** los artículos 4o., tercer párrafo, y 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de sanidad, inocuidad y seguridad alimentarias, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad **en condiciones de sanidad e inocuidad** . 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 **seguridad alimentaria** y el abasto suficiente y oportuno de los alimentos, básicos que la ley establezca.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones que contravengan lo establecido en el presente ordenamiento.

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de octubre de 2014.

Diputada María Concepción Ramírez Diez Gutiérrez (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ESTHER QUINTANA SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada Esther Quintana Salinas, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numerales 1 y 3, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción al artículo 20 Apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El doctor Salvador O. Gama Novar señala que a pesar de la esencial característica de permanencia y estabilidad de la Constitución, al ser ésta la rectora de la vida jurídica del estado, es menester adecuarla a las necesidades que los nuevos tiempos van marcando, aunque no hay que confundir adaptabilidad con reglamentación; pues la Constitución es la más abstracta y general de las normas, y ese hecho sitúa a la reforma constitucional como la última de las opciones que actualizan el contenido jurídico.

De igual manera agrega que sólo tres supuestos deben impulsar una reforma a la Constitución; cuando la realidad y la letra constitucional no coinciden, es decir, cuando el texto constitucional ya no responde en términos de congruencia con las necesidades de la población, las posibilidades del estado para hacer frente a las mismas, o cuando la disposición ya es obsoleta; cuando hay un error, imposibilidad o inconsistencia en la letra de algún precepto normativo; o, cuando el sentir del pueblo ha cambiado de tal suerte que es necesario modificar o reformar.

La Constitución de un país tiene entre sus principales objetivos garantizar la libertad y la seguridad jurídica, estableciendo garantías penales y procesales para alcanzar una justicia equitativa. Nuestra Constitución establece garantías penales sustantivas, procesales y de carácter ejecutivo, con las que se brinda protección al individuo en todos los aspectos.

La seguridad jurídica es uno de los bienes más preciados que el estado debe garantizar. En alguna medida, una de las principales justificaciones de la existencia del estado ha sido asegurar la existencia de la sociedad y la paz interior. No sólo esto, sino que la observancia general de las normas jurídicas y mandatos de autoridad permiten que los individuos se muevan dentro de un marco legal con igual libertad y autonomía, de ahí la pretensión de obligatoriedad inexorable que caracteriza a un ordenamiento jurídico.

En este sentido, y como una garantía de seguridad jurídica, la constitución señala los derechos que tiene el imputado, mismos que son imprescindibles para que tenga una verdadera defensa en materia penal. Estos derechos son: que se presuma su inocencia, conocer la naturaleza y causa de su acusación, que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca, una defensa adecuada, entre otros, que pueden ser considerados en su conjunto como aquellos que garantizan que la acusación que se realice en contra de una persona pueda ser contestada efectivamente y con ello pueda afirmarse que se respetan los derechos fundamentales de todas las personas.

El artículo 20 constitucional es fundamental en el nuevo sistema procesal penal acusatorio, ya que su observancia se traduce en un proceso penal justo y más transparente.

En el Sistema de Justicia Penal Acusatorio predomina la oralidad, por lo que la comunicación entre las partes involucradas en el proceso debe ser clara y fluida para que el juzgador disponga de los elementos necesarios y fehacientes al momento de dictar sentencia.

La Convención Americana de Derechos Humanos, de la que México es firmante, señala en su artículo 8 que toda persona inculpada de delito tiene derecho de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal, y en el artículo 20 constitucional no se contempla esta disposición.

Una discapacidad en términos de la Organización Mundial de la Salud, abarca las deficiencias, las limitaciones de la actividad y las restricciones de la participación.

Las deficiencias son problemas que afectan a una estructura o función corporal; las limitaciones son dificultades para ejecutar acciones o tareas, y las restricciones son problemas para participar en situaciones vitales.

Por consiguiente, la discapacidad es un fenómeno complejo que refleja una interacción entre las características del organismo humano y de la sociedad en la que vive.

A las personas con pérdida auditiva también se les conoce como sordos. Ellas ven disminuida su capacidad de comunicación, pues aunque muchas veces se piensa que son “sordomudas”, en realidad no lo son, sólo que la propia discapacidad de escuchar, les impide conocer los sonidos que pueden emitir.

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en su artículo 2o., fracción V, se reconoce a la Lengua de Señas Mexicana como un tipo de comunicación, inclusive en la fracción XVII del artículo antes mencionado, define a este tipo de lengua como: “Lengua de una comunidad de sordos, que consiste en una serie de signos gestuales articulados con las manos y acompañados de expresiones faciales, mirada intencional y movimiento corporal, dotados de función lingüística, forma parte del patrimonio lingüístico de dicha comunidad y es tan rica y compleja en gramática y vocabulario como cualquier lengua oral;”

Por ende, cuando es necesario comunicarse por medio de este lenguaje, que la mayoría no entendemos, se requiere de la presencia de un intérprete, tal como sucede en eventos y algunos programas de televisión, especialmente de noticias.

Otro sector de la población que se considera vulnerable, son los indígenas y los migrantes. Respecto de los indígenas, es necesario recalcar que si bien no existe una legislación, que compile sus derechos y obligaciones, en el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril del presente año, se menciona en el inciso b) de la directriz 1, lo siguiente: “La población indígena enfrenta serios obstáculos para acceder a la jurisdicción del estado. Existen prácticas de exclusión y discriminación en los ámbitos de la justicia penal, agraria, laboral, civil y mercantil, entre otros.” En el mismo plan especial se definió la estrategia denominada Derechos Indígenas y Acceso a la Justicia, que impulsa la armonización legislativa y el apoyo legal a indígenas encarcelados o sujetos a algún tipo de proceso penal, agrario o administrativo.

Lo anterior, aunado a que en el artículo 2o. constitucional se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, y en el apartado A, fracción VIII, se establece que “Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”, resulta necesario incluir este derecho establecido en el artículo 20 constitucional.

Por su parte, la Ley de Migración en su artículo 11 establece de manera fehaciente que: “En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.” A su vez, el numeral 14 de la mencionada ley prevé que cuando el migrante, independientemente de su situación migratoria, no hable o no entienda el idioma español, se le nombre de oficio un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua, para facilitar la comunicación.

Asimismo, se debe considerar a los extranjeros que no hablen o comprendan el idioma español, pues el artículo 1 de la Carta Magna en los siguientes términos: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

La Procuraduría General de la República (PGR) ha iniciado en lo que va del sexenio procesos legales contra dos mil 726 extranjeros por delitos federales, principalmente de delincuencia organizada, contra la salud, y por portación de armas de fuego y transportación ilícita de estupefacientes y dinero. Queda justificado entonces, que los indígenas, los extranjeros que no hablan ni entienden el español, tienen que ser beneficiarios de la protección de los derechos humanos, derecho a la seguridad jurídica, derecho a un intérprete o traductor.

Derivado de lo anteriormente expuesto, se propone una reforma que adiciona la fracción X al apartado A del artículo 20 constitucional, el cual se establezca que: “Las personas imputadas en un proceso penal y que no entiendan el español, o tengan alguna discapacidad, contarán en todo momento con la asistencia de un intérprete o traductor.”

Con esto, no solamente se garantiza que las personas que se encuentren en un proceso cuenten con una comunicación certera que les permita una defensa eficaz, sino que contribuirá a la equidad y la transparencia en los juicios orales.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona una fracción X al artículo 20 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona la fracción X al artículo 20 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 20. ...

A. ...

I. a IX. ...

X. Las personas imputadas en un proceso penal y que no entiendan el español, o tengan alguna discapacidad, contarán en todo momento con la asistencia de un intérprete o traductor.

XI. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de octubre de 2014.

Diputada Esther Quintana Salinas (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MIRIAM CÁRDENAS CANTÚ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Miriam Cárdenas Cantú, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos; 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, que reforma la fracción XXIX del apartado A y el inciso c) de la fracción XI del apartado B, ambos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

Preámbulo

El capital más importante con el que un Estado puede depender y en el que debe de centrar todo su proceder son sus niñas, niños y adolescentes, en ellos reside la construcción del proyecto de nación con el que nos hemos formado y en el que depositamos su plena concreción.

Los más recientes avances en materia de derechos humanos han develado arcaicas percepciones que con respecto a este sector de la población se tenían. Hoy día, la capacidad de autodeterminación de las niñas, niños y adolescentes debe ser la guía para el proceder de las diversas autoridades y de toda la población en general, capacidad ésta que se concretiza en el principio cúspide del interés superior de la niñez.

No obstante estos trascendentales cambios, en el caso concreto de nuestro país disponemos aún de una legislación que no se corresponde con los más altos estándares en esta materia manteniéndose así un lenguaje poco acertado con los progresos normativos en derechos humanos.

Lo anterior puede advertirse en una serie de diversas referencias que aún hoy se mantienen en la legislación civil, penal, familiar y de otros géneros.¹ Uno de ellos, es el ámbito de lo social, en concreto, el de las prestaciones sociales en materia laboral y sobre este tópico se refiere la presente iniciativa.

Esta propuesta de modificación normativa busca modificar la denominación de “guarderías” prevista en nuestro orden jurídico nacional y sustituirla por la de “Centros para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil” siendo ésta la denominación más acertada que da cuenta del verdadero propósito de estos centros y no el de un mero lugar de estancia para las niñas y niños. Sustentamos la presente iniciativa bajo la siguiente:

Exposición de Motivos

A. La importancia del lenguaje en la redacción normativa

Usualmente pasa desapercibida la importancia que el lenguaje puede tener en la praxis social, pocas veces nos detenemos en reflexionar cómo una palabra puede incidir en el día a día y sin embargo, esta importancia resulta fundamental pues es en el inconsciente colectivo dónde la expresión va arraigándose y transmitiéndose de generación en generación, transfiriendo así una interpretación, una

noción, una significación de lo que una palabra debiera ser (aunque en su origen no necesariamente haya querido significar tal cosa).

Las palabras, se sabe, no guardan un significado *en si* o *per se* sino que lo adquieren en virtud del determinado contexto político, económico y social en el que la palabra resulta ser empleada y, con el ámbito circunstancial en el que se es requerida.²

La tradición cultural de nuestro país, y el de muchos otros, ha mantenido como rémoras, expresiones lingüísticas que si bien, atendían a un trasfondo histórico y cultural, muchas de las veces encerraban el desprecio y la discriminación hacia diversos sectores de lo social, tales como las personas que pertenecen a pueblos indígenas, la población afrodescendiente, las personas con preferencias sexuales distintas a la heterosexual y, claro está, hacia el propio género femenino.

El asumir en serio los derechos humanos -tal y como lo mandata nuestro artículo 1o Constitucional- trae correlativamente aparejado el modificar las referidas prácticas lingüísticas que bajo un sello cultural esconden la opresión y el desprecio hacia diversos sectores de lo social. Con gran acierto señala Andrea Greppi:

...la crítica de los lenguajes que configuran el universo político, es condición necesaria –y a veces suficiente- para la transformación de estructuras sociales que en un determinado momento serían inamovibles... el cambio de ciertos hábitos lingüísticos discriminatorios, como preludio para el efectivo reconocimiento de la igualdad o la deferencia de género, son ejemplos que no dejan lugar a dudas. Hay desplazamientos discursivos que hacen *realmente* la diferencia y cambian el contenido de las políticas públicas...³

En razón de lo anterior, constituye un imperativo ineludible el modificar nuestras estructuras lingüísticas que desde lo jurídico reproducen una determinada concepción social construida bajo la hegemonía de una particular forma de vida en el que mujeres, niñas, niños, adolescentes, personas que pertenecen a pueblos originarios, afrodescendientes y otros sectores históricamente excluidos, no tenían cabida. A continuación, pasaremos al análisis lingüístico de la expresión “guardería” para determinar si la misma se corresponde o no con lo que hemos expresado en esta sección.

B. Sobre el desarrollo lingüístico de la expresión “guarderías”

Hemos señalado que si bien, no partimos de un contenido esencialista del lenguaje, sino de uno convencional, no obstante los diccionarios pueden sernos de un trascendental apoyo para expresar qué es lo que una determinada palabra puede significar en el colectivo social.⁴

Al respecto, el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española indica que, por *guardería* debe entenderse:

1. f. Ocupación y trabajo de guarda.
2. f. Coste de los guardas de una finca rústica.
3. f. guardería infantil.

Al respecto, por *guarda* el mismo diccionario dispone:

(Del germ. **warda* , acto de buscar con la vista, y este de **wardôn* , atender, prestar atención; cf. a. al. ant.*warta*).

1. com. Persona que tiene a su cargo la conservación de algo. U. m. c. s. m.
2. f. Acción de guardar (? conservar o retener).
3. f. tutela.
4. f. Observancia y cumplimiento de un mandato, ley o estatuto.
5. f. Monja que acompaña a los hombres que entran en el convento para que se observe la debida compostura.
6. f. En algunos juegos de naipes, carta baja que sirve para reservar la de mejor calidad.
7. f. Cada una de las dos varillas grandes del abanico. U. m. en pl.
8. f. Cada una de las dos hojas de papel blanco que ponen los encuadernadores al principio y al fin de los libros. U. m. en pl.
9. f. En una cerradura, rodete o hierro que impide pasar la llave para correr el pestillo. U. m. en pl.
10. f. En una llave, rodaplancha o hueco que hay en el paletón por donde pasa el rodete. U. m. en pl.
11. f. Guarnición de la espada.
12. f. *And.* Vaina de la podadera.
13. f. ant. **escasez**.
14. f. ant. Sitio donde se guardaba algo.”

Como es fácil de advertir, la expresión “guardería” inmediatamente nos conduce a una relación semántica que apareja expresiones como “guardar”, “cuidar”, “custodiar” “conservar”, “almacenar”, “depositar”, y expresiones similares en las que el común denominador es el de una relación de implicación emisor?receptor, misma que resulta característica, en términos educativos, a la de un modelo de “escuela tradicional” incompatible hoy día con los modelos educativos más avanzados en los que el educando no es más un mero receptáculo o “vasija” a ser llenada por los educadores.⁵

C. Sobre la educación tradicional y los modelos educativos más avanzados

En pedagogía suele hacerse referencia al modelo de “Escuela tradicional” para referirse a aquel que hasta hace pocas décadas resultaba imperante en la mayor parte de los países de nuestra región y en los que el estudiante constituía un mero depositario de contenidos transmitidos por el docente. A manera de síntesis, pueden expresarse las siguientes características:

I. Educación bancaria. Sólo resulta importante el saber cosas, memorizarlas, no reflexión, contenido dogmático.

II: Educación pasiva. Contenido de implicación: Docente?Alumno.

III. Reproduce la ideología de la clase dominante. No la crítica, la tolera y promueve inconscientemente.

IV. Mantiene el vínculo pedagógico de dependencia (visión de que sólo el docente enseña y no de que nos encontramos en un proceso de recíproco aprendizaje).

V. Puede modificar los contenidos haciéndolos más actuales pero no cambia la forma de transmitir conocimientos.

VI. Mantiene estereotipos que dificultan el diálogo docente/alumno (estereotipos como que el alumno no sabe, el profesor no se equivoca, el alumno sólo recibe información y no que también aporta, etcétera.)

VII. Saber acabado. Visión de que el conocimiento esta dado, sólo hay que aprenderlo.

VIII. Concepción del saber cómo producto.⁶

Frente a este modelo de educación tradicional, las teorías más modernas del aprendizaje proponen una forma de “aprender” diversa en el que las principales directivas a seguir son las siguientes:

I. Educación activa. El alumno participa en la enseñanza (investiga, selecciona, realiza experiencias...)

II. Enseña los contenidos del programa de estudios de manera crítica y reflexiva, los cuestiona y confronta

III. Es plural. No privilegia una determinada corriente educativa o un determinado punto de vista, explora las diversas tendencias y deja al alumno la posibilidad de elección.

IV. Transforma el vínculo dependiente de la relación pedagógica.

V. No le basta con modificar los contenidos, sino que transforma la forma de transmitirlos.

VI. Relación pedagógica de bi-implicación: docente ? alumno.

VII. Destruye los estereotipos o argumentos de autoridad que dificultan la comunicación, el diálogo y el debate Saber inacabado.⁷

La anterior reminiscencia pedagógica ha sido colada con el propósito de dar cuenta de cuáles son los tipos de aprendizaje a los que se han encontrado encaminados tácita o explícitamente nuestras estructuras educativas. Estas estructuras educativas, hemos señalado, se manifiestan también a través de un particular lenguaje que resulta coherente con su forma de enseñar.

De este modo, la expresión “guardería” resulta ser un evidente ejemplo de la manifestación de una forma tradicional de aprendizaje toda vez que el propio término, se ha indicado, se encuentra estrechamente identificado con acciones como: “guardar”, “cuidar”, “conservar”, “almacenar”, “archivar”, etcétera, todas estas acciones de implicación en las que uno sólo de los elementos del proceso comunicativo (el emisor) desempeña un rol activo.

Aunque las disposiciones normativas más actuales indiquen que la “guardería” resulta ser más que eso, la propia expresión encierra un significado que no puede mantenerse en un Estado que reconoce el interés superior de la niñez como principio máximo a observarse en tratándose de las niñas, niños y adolescentes. En razón de lo anterior, estimamos, debe ser modificada esta expresión.

D. Las previsiones vigentes en materia de guarderías

Diversas son las disposiciones normativas que al día de hoy mantienen la expresión “guarderías” (aunque otras tantas han modificado esta denominación).

Desde nuestro texto constitucional, el artículo 123, en su apartado “A”, fracción XXIX, dispone:

“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.”

La misma disposición constitucional en su apartado “B”, fracción XI, inciso C, señala:

“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 mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del **servicio de guarderías infantiles.**”

El Reglamento para la Prestación de los Servicios de Guardería, si bien es cierto prevé que el servicio de guardería comprende la “guarda” y “custodia” de ningún modo lo limita a ello reflejando un cuidado integral de los menores de edad, en su artículo 1., dispone:

“**Artículo 1.** Los servicios de guardería, establecidos en el Título Segundo, sección primera del capítulo VII de la Ley del Seguro Social, se regirán por lo dispuesto en el presente Reglamento, así como por las políticas y normas de orden técnico, administrativo y médico, que dicte el Instituto Mexicano del Seguro Social.”

En el “Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil 2014-2018” publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 30 de abril de 2014 pueden advertirse las características y diversas denominaciones de los servicios de las principales instancias gubernamentales, mismo que se transcribe:

Centros de atención infantil					
SEP	ISSSTE	IMSS	Sedesol	DIF	
Centros de Desarrollo Infantil CENDI	Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil	Guarderías	Estancias Infantiles para apoyar a madres	Centro Asistencial de Desarrollo Infantil	Centro de Asistencia Infantil Comunitario
Brinda el servicio a madres trabajadoras de la institución	Brinda el servicio a padres trabajadores	Se otorga el servicio a madres trabajadoras	Brinda el servicio a madres trabajadoras y desempleadas	Brinda el servicio a población en estado de vulnerabilidad	Proporciona el servicio a comunidades urbano-marginadas
Cuenta con un modelo de enseñanza aprendizaje, poniendo énfasis en el desarrollo del infante, va más allá del cuidado.	Se basa en el espíritu de corresponsabilidad con los beneficiarios, para lograr el máximo desarrollo social, sociológico, físico y psicológico.	El servicio que ofrecen es de carácter educativo asistencial, donde se favorece el desarrollo integral y armónico	Otorga un servicio de cuidado	Brinda el servicio de asistencia, educación, alimentación, salud y prevención de riesgos.	Brinda educación semiescolarizada que impulsa la SEP, bajo el esquema de educación, alimentación y prevención de riesgos.

Como puede advertirse en el anterior esquema, diversas instancias estatales, salvo el IMSS, han preferido el empleo de una denominación diversa a la de guarderías usando una expresión que pueda representar de mejor manera la atención integral que debe brindarse a las niñas y niños en estos Centros. Lo anterior es un ejemplo que refuerza la propuesta planteada en la presente iniciativa.

Mención aparte merece la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2011, disposición claramente influenciada por el estándar progresista de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011 y la que, por cierto, también es conocida como *Ley de 5 de junio* en honor del “Movimiento Ciudadano por la Justicia 5 de Junio, AC”, colectivo integrado por madres y padres de las niñas y niños víctimas del incendio en la *Guardería ABC* que costó la vida a 49 pequeños y dejó con trágicas lesiones a más de medio centenar de infantes, colectivo que impulsó la anotada Ley General y que también impulsa la presente iniciativa de modificación normativa.

Esta Ley dispone, así, tanto de un conjunto dispositivo de gran raigambre progresista, como de un trasfondo histórico tomado a partir de un evento tan funesto y permanentemente presente en la memoria colectiva. Ambos caracteres confieren a esta normativa un principio moral para que nunca más vuelvan a repetirse hechos tan deleznable como los acaecidos.

El carácter progresista puede advertirse a lo largo del articulado de la Ley en comento en la que bajo el principio rector del interés superior de la niñez (artículo 9) se amplía el espectro de protección de los menores de edad.

En el tópico que nos interesa para efectos de esta iniciativa, debe anotarse que en lugar del empleo de la expresión “guarderías” la Ley General utiliza la expresión “Centros de Atención” para referirse a

aquellos: “Espacios, cualquiera que sea su denominación de modalidad pública, privada o mixta, donde se prestanservicios para la atención, cuidado y desarrollo integral infantil en un marco de ejercicio pleno de los derechos de niñas y niños desde los cuarenta y tres días de nacido...” (Artículo 8, fracción I).

Como parte de las actividades que se desarrollan en los referidos Centros, el artículo 12 de la Ley General indicada precisa:

Artículo 12. Con el fin de garantizar el cumplimiento de los servicios a que se refiere esta Ley, en los Centros de Atención se contemplarán las siguientes actividades:

I. Protección y seguridad;

II. Supervisión e inspección efectiva en materia de protección civil;

III. Fomento al cuidado de la salud;

IV. Atención médica en caso de urgencia, la cual podrá brindarse en el Centro de Atención o a través de instituciones de salud públicas o privadas;

V. Alimentación adecuada y suficiente para su nutrición;

VI. Fomento a la comprensión y ejercicio de los derechos de niñas y niños;

VII. Descanso, esparcimiento, juego y actividades recreativas propias de su edad;

VIII. Apoyo al desarrollo biológico, cognoscitivo, psicomotriz, y socio-afectivo;

IX. Enseñanza del lenguaje y comunicación;

X. Información y apoyo a los padres, tutores o quienes tengan la responsabilidad del cuidado o crianza, para fortalecer la comprensión de sus funciones en la educación de niñas y niños.

En esta somera referencia puede advertirse el enfoque diverso con el que es tratado el tópico de los derechos de la niñez en la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, siendo un referente clave para el tratamiento de este sector y sus derechos correlativos.

E. La propuesta de modificación constitucional subyacente a esta iniciativa

Una vez expuestas las consideraciones anteriores queda claro que el empleo de la expresión “guarderías” no resulta ser la idónea dada la historia y significación con la que tal expresión se encuentra ligada.

De este modo, se requiere de una expresión distinta que pueda englobar el fenómeno de la enseñanza y el aprendizaje, así como el cuidado pleno de las niñas y niños de edad en estos centros.

Al respecto, proponemos el empleo de la expresión “Centros para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil” (expresión tomada de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención,

Cuidado y Desarrollo Integral Infantil) la cual encierra una significación progresista con la que se deja claramente sentado que en estos centros no sólo se trata de “custodiar” o “cuidar” a las y los infantes sino de proporcionarles los elementos necesarios para que en esa edad tan temprana e importante para su desenvolvimientos puedan desarrollarse íntegramente.

Proponemos, con base en los principios de generalidad, abstracción e irradiación normativa que esta expresión sea incluida desde el texto constitucional reflejando con ello el cambio lingüístico que desde la norma suprema se imprime para que se transmita a las disposiciones secundarias que de ella emanan.

Así, proponemos substituir la expresión “guarderías” contenida en el artículo 123, tanto en su apartado A, como en el B, y utilizar en su lugar la expresión “Centros para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil”.

Tengo la confianza de que con acciones como esta, lograremos poco a poco transformar la cultura política y jurídica de nuestro país que bajo expresiones lingüísticas como la vigente nos han impedido avanzar en lenguajes más inclusivos que se reflejen de mejor manera el armónico desarrollo de los derechos humanos.

Por todas las razones antes expuestas, presento ante esta Soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se **reforma** la fracción XXIX del apartado A y el inciso c) de la fracción XI del apartado B, ambos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 123. ...

...

A. ...

De la **I.** a la **XXVIII**

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 **Centros para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil** y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

De la **XXX.** a la **XXXI.** ...

B. ...

De la **I.** a la **X.** ...

XI. ...

a) ...

b) ...

c) 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 mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de **Centros para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil**.

d) a f). ...

De la XII a la XIV. ...

Transitorio

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

Notas

1 Tan sólo como ejemplo puede verse la vigente fracción XVII del artículo 4o de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, en concreto, el inciso g) de esta fracción XVII señala que la capacidad reducida para formarse juicios de una persona se deriva del hecho de ser una persona menor de edad. Con ello, lo que expresamente se da a entender es que toda persona menor de edad tiene una capacidad reducida para formarse juicios.

2 “...Todo lenguaje es un sistema o conjunto de símbolos convencionales, los significados expresados a través de las definiciones serán también convencionales. Por lo tanto, no hay significados “intrínsecos”, “esenciales”, “naturales” o “reales” al margen del uso lingüístico expresado convencionalmente. Esta concepción va en contra de la concepción esencialista... que dominó en la jurisprudencia antigua y medieval hasta el siglo XVIII, y que todavía sostienen muchos autores modernos y contemporáneos... No existe, entonces, un significado inherente a las expresiones... Ahora bien, decir que las definiciones son todas convencionales no significa que sean arbitrarias. En tanto convencionales, se sigue que: 1) la relación entre las palabras y sus significados no tienen un carácter esencial, de modo que una misma palabra puede tener más de un significado y a la inversa; 2) las definiciones no pueden calificarse de verdaderas o falsas, es decir, no hay ninguna esencia que deba corresponder con una definición.” Vázquez, Rodolfo. *Teoría del derecho*. Oxford University Press. México, 2007. Pág. 3-4.

3 Greppi, Andrea. *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*. Trotta. Madrid, 2006. Página 138-139.

4 Recuérdese que los diccionarios también transforman la significación de las palabras con base en las transformaciones lingüísticas que la propia sociedad experimenta al incorporar nuevas palabras a su bagaje cultural o al dotarlas de nueva o diversa significación por lo que su significado sigue siendo convencional, no esencial.

5 Freire, Paulo. *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI. México, 2008. Página 51.

6 Ver: García, Guillermo. “La relación pedagógica como vínculo liberador. Un ensayo de formación docente.” En: *La educación como práctica social*. Ed. Axis, República Argentina. 1975. Pág. 65 y ss; Bohoslavsky, Rodolfo. “Psicopatología del vínculo profesor-alumno. El profesor como agente socializante.” En: *Problemas de psicología educacional*. Ed. Axis, Rosario, Argentina. 1975; Flores, Imer B., “Protágoras *vis-á-vis* Sócrates: los métodos de enseñanza-aprendizaje del derecho” En: Serna de la Garza, José María, *Metodología del derecho comparado. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. UNAM, México, 2005. Pág. 132 y ss.; Tejeda, Alonso y Eréndira María. *La planeación didáctica*. En Cuadernos de formación de profesores No. 3. Teorías del aprendizaje y la planeación didáctica. Editado por la ENP (8).

7 Ver: Freire, Paulo. Ob. Cit: Morán Oviedo, Porfirio. “Propuesta de evaluación y acreditación del proceso de enseñanza- aprendizaje en la perspectiva de la didáctica crítica.” En: Pansza Gonzáles, Margarita, Esther Carolina Pérez Juárez y Porfirio Morán Oviedo. *Operatividad de la didáctica*. Volumen II. Ed. Gernika. Pág. 98 y ss; FLORES, Imer B., Ob. Cit;

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 16 días del mes de octubre de 2014.

Diputada Miriam Cárdenas Cantú (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MIRNA ESMERALDA HERNÁNDEZ MORALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Quien suscribe, diputada federal Mirna Esmeralda Hernández Morales, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y el numeral 1 del artículo 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerando la siguiente

Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos rige para todos y para todo dentro del territorio nacional, ya que nadie ni nada queda al margen de su función normativa. Constituye una referencia que orienta a los mexicanos sobre sus derechos y obligaciones, reconociéndoles su papel trascendental en la creación de las instituciones, principios y valores que rigen al país al cual pertenecen.

Sin embargo, nuestra Constitución no hace referencia a los símbolos que nos identifican como mexicanos, los cuales representan materialmente la paz, soberanía, honor, libertad, unión, solidaridad y cooperación que hemos forjado a lo largo de poco más de 200 años de vida independiente y que nos evocan a nuestro comienzo como raza cósmica.

El Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales no sólo nos distinguen a nivel internacional, sino que son el centro de nuestros afectos; en ellos residen nuestros sentimientos de identidad y pertenencia; nos recuerdan la tierra que nos vio nacer; y en las diferentes competencias nos impulsan a dar nuestro mejor esfuerzo para elevar aún más su honor y su gloria.

Pero sobre todo, en ellos se estampa y representa la viva imagen de nuestra historia y de los logros que nos han acompañado con el transcurrir de los años. Ellos evocan las vicisitudes que nuestros antepasados afrontaron para forjar lo que hoy llamamos patria, haciéndonos sentir orgullosos al rendirles tributo por el pundonor y la valentía con la que defendieron nuestra cultura y tradiciones.

Por todo lo anterior, estamos convencidos que no existe algo tan importante y a la vez tan relegado de nuestra Carta Magna como lo son nuestros Símbolos Patrios.

Su reglamentación debe estar encaminada a satisfacer dos objetivos fundamentales:

1. Prohibir la alteración que pueda hacerse de ellos, y
2. Hacer del conocimiento de la población el preponderante lugar que ocupan.

Respecto a la necesidad del primer punto, es necesario recordar el funesto suceso ocurrido en años anteriores, en que la llamada “águila mocha” representó al Poder Ejecutivo Federal y encabezó la papelería oficial. La mutilación del Escudo no sólo significó una afrenta a todos los principios, valores y sentimientos que nos inspiran, sino que su diseño implicó el derroche de recursos públicos, el cual

se multiplicó por el cambio de papelería, estandartes y mamparas que el entonces Ejecutivo Federal utilizaría durante su administración.

Considerando las negativas consecuencias que vinieron aparejadas a dicha acción, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó un punto de acuerdo para exhortar al Ejecutivo Federal a quitar dicha imagen. A pesar de ello, no se atendió la petición por considerar que el nuevo diseño no se mostraba irrespetuoso del símbolo patrio y, sobre todo, no transgredía ninguna ley.

Por ello, el 21 de enero de 2008 fueron reformados los artículos 5 y 6 la Ley sobre el Escudo, Bandera e Himno Nacionales, prohibiendo cualquier modificación en su diseño, copia, grabado o imagen.

Hoy el artículo 5 señala:

Toda reproducción del Escudo Nacional deberá corresponder fielmente al modelo a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, el cual no podrá variarse ni alterarse bajo ninguna circunstancia.

También debemos tener en cuenta que los artículos 38 y 39 de la mencionada legislación impiden que el canto, ejecución, reproducción o circulación del Himno Nacional puedan apartarse de la letra o música de la versión precisados en los artículos 58 y 59 de la misma Ley, así como que pueda ser utilizado en composiciones musicales o ejecutado con fines de publicidad.

Respecto al segundo punto, la única forma de darle el preponderante lugar que se le debe a las instituciones, principios y valores que representan el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales es su inclusión en el texto constitucional. Con ello, se estaría adoptando la mejor forma de hacer sabedor al pueblo mexicano sobre la grandeza e importancia de los aspectos positivos a que aluden y se estaría fomentando una cultura de respeto hacia los emblemas nacionales y la historia en ellos contenida.

De igual forma, se estaría dando asidero a la cohesión social que hoy requerimos conservar y fortalecer ante la etapa de transformación que vive el país y los obstáculos que debemos vencer para lograr mayor desarrollo y bienestar social.

Prueba de la necesidad de realizar esta adición a la Constitución es que diversos países, en aras de fortalecer su unidad e identificación nacional, han incluido en sus textos constitucionales la existencia de sus símbolos patrios.

La Constitución Española de 1978, en su artículo 4, determina:

1. La bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas.
2. Los estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales.

El artículo 12 de la Constitución de la República Italiana de 1947 (Costituzione della Repubblica Italiana) señala:

La bandera de la República es la tricolor italiana: verde, blanca y roja, con tres franjas verticales de igual dimensión.

Asimismo, la Constitución de la República Francesa de 1958 (Constitution de la République Française), en su artículo 2 dispone:

La lengua de la República es el francés.

El emblema nacional es la bandera tricolor, azul, blanca y roja.

El himno nacional es la “Marsellesa”.

El lema de la República es “Libertad, Igualdad, Fraternidad”.

Su principio es: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Por su parte, el artículo 22 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland), establece:

1. La capital de la República Federal de Alemania es Berlín.

La representación de la totalidad del Estado en la capital federal incumbe a la Federación. La regulación de hará por una ley federal.

2. La bandera federal es negra-roja-gualda.

México requiere que en su Constitución se encuentren plasmados no sólo los principios que nos rigen y guían, sino también los símbolos que nos identifican y enorgullecen a todos.

En tal sentido, el artículo idóneo para realizar esa adición en nuestra Constitución Política es el 40, debido a que su texto establece la forma de gobierno y la unión de Estados libres y soberanos en una Federación. ¿Qué mejor lugar para establecer los símbolos que representen el pacto federal, que el mismo donde se encuentra consagrado?

De forma similar al acto de presentación de una persona, en la que seguidamente se mencionan sus principales características, se pretende que a continuación del establecimiento de una república se precisen sus signos distintivos.

En virtud de las consideraciones anteriores y observando el contenido de la fracción XXIX-B del artículo 73 constitucional, que otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre las características y uso de los Símbolos Patrios, es más que preciso que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contemple aquellos rasgos esenciales que no pueden ser modificados bajo ninguna circunstancia y con ello, se le rinda el debido homenaje, tributo y respeto que su importancia y trascendencia amerita.

Por todo lo anterior, se somete a la consideración de esta honorable Asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un segundo párrafo para quedar como sigue:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, 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.

El Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales, son los Símbolos Patrios de los Estados Unidos Mexicanos; cuyas características y utilización se establecen en la ley respectiva.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de octubre de 2014.

Diputada Mirna Esmeralda Hernández Morales (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ROMAN ALFREDO PADILLA FIERRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Roman Alfredo Padilla Fierro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la Sexagésima Segunda Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite presentar a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los más recientes descubrimientos científicos indican que el cambio climático tiene importantes repercusiones sobre nuestro planeta como son

- a) Aumento de temperaturas, las sequías, la desertificación;
- b) Fuentes principales inundaciones y aumento del nivel del mar; y
- c) Fenómenos meteorológicos externos como ciclones, inundaciones, sequías.

Estas condiciones pueden afectar los recursos hídricos, que cada vez son más escasos, causando un aumento en la desnutrición, de enfermedades transmitidas por el agua como son la diarrea y de enfermedades transmitidas por vectores como el paludismo (*Educación sobre el cambio climático y el medio ambiente*, Unicef, 2012).

Las inundaciones y el aumento del nivel del mar pueden causar ahogamientos, lesiones, traumatismo físicos y mentales graves.

Las pruebas sugieren que los países en desarrollo que ya están tratando de superar una serie de problemas sociales, económicos y ambientales, serán los que más sufrirán a causa de los fenómenos meteorológicos extremos más graves y de la creciente incidencia de sequías e inundaciones y estas zonas incluyen también a México.

Una serie de estadísticas revela la magnitud del impacto del cambio climático; en la próxima década, 175 millones de niños se verán afectados, las personas de edad avanzada, las personas sin hogar, los discapacitados las personas con enfermedades respiratorias, las niñas y las mujeres se encuentran entre los más vulnerables, todo esto según datos del Unicef.

Vemos claramente que es indispensable y urgente la necesidad la educación sobre el cambio climático la cual nos dará herramientas necesarias para cuidar el ambiente.

Todas las naciones están preocupadas por el cambio climático que ha afectado los lugares más recónditos del planeta, y se están organizando para que los gobiernos alienten a educar a los ciudadanos respecto a este problema, tratan de concienciar a la juventud en esta problemática.

México no ha sido la excepción al verse afectado con estos cambios imprevisibles de clima haciendo que varíen las temperaturas en los mares propiciando huracanes, ciclones con mayor fuerza de lo esperado trastornando completamente el clima que afectara con mayor número de tormentas y de más fuerza así como sequías que producirán que se erosione más la tierra creando una gran posibilidad de innumerables incendios que poco a poco van acabando con las reservas ecológicas que a su vez contamina con esta quema el ambiente.

Objetivo

Preparar a la niñez para que pueda vivir en un entorno sano limpio con desarrollo sustentable mediante la educación ambiental.

Promover en todos los niveles la conciencia de modificar el patrón de conducta de no importar lo que está sucediendo en nuestro planeta, hacerles entender que las consecuencias serían desastrosas si no actuamos de inmediato, que el calentamiento global ya lo estamos viviendo, que los programas educativos integren todo este tipo de información para ir al fondo con los programas escolares reformándolos y sensibilizándolos en el cambio climático, aún más informando plenamente en los medios de comunicación e incluso en redes sociales.

Es tiempo oportuno, la decisión de dejarles un planeta a nuestros hijos para que disfruten un medio ambiente está aquí ahora, que esperamos que sigan pasando más desgracias como las que se han vivido en los últimos años, creo podemos empezar con un granito de arena para formar buenos cimientos que favorecerán a las generaciones venideras, el objetivo principal será crear conciencia en todos los niveles escolares para cuidar el planeta.

Por lo expuesto se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente

Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforma** el párrafo segundo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos, **el cambio climático** y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de octubre de 2014.

Diputado Roman Alfredo Padilla Fierro (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS ANTONIO VALDÉS PALAZUELOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe Diputado Federal Jesús Antonio Valdés Palazuelos, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, de la Sexagésima Segunda Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a su consideración la siguiente iniciativa de reforma y adición al artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

Los legisladores tenemos por delante la oportunidad de renovar las leyes así también de crear las que nos hagan falta, en México, la democracia es nuestra forma de gobierno y, después de cumplir los 18 años, todas las personas que nacimos en México, nos consideramos ciudadanos, esta democracia ofrece a los jóvenes, algunos mecanismos de inserción y participación dentro del sistema social, de una forma directa, mediante el voto de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen el pleno derecho, por lo que, podríamos considerarlos ya contemplados de modo suficiente por nuestra Constitución.

La juventud es una etapa en la cual el ser humano se está definiendo y tomando decisiones sobre una gran cantidad de cosas nuevas y tareas, ya que la expectativa de vida, de dar a la propia existencia un sentido diferente, más rico y libre del simple circuito infancia, escuela, trabajo, matrimonio y vejez.

A estos factores se han sumado la violencia, la inseguridad pública, el desempleo y el narcotráfico son un constante problema que hoy en día afecta al mundo, y muchos jóvenes se sienten sin opciones, por estar en esa etapa de definición, ahí está el riesgo.

Se debe diseñar un marco normativo que dé respuesta a sus carencias y pongan los puntos fundamentales, que se ejerzan en una política de Estado que los proteja, contra toda situación que atente contra su integridad física, moral, intelectual o espiritual que les impida su desarrollo.

Por lo cual después aparece un actor social con características de la minoría de edad y de la edad adulta, pero que no pertenece a ninguna de las dos categorías, pues su naturaleza es precisamente la transición entre estas dos etapas de la vida. Este nuevo actor cobra conciencia de sí mismo, de sus capacidades potenciales, de sus necesidades y de las desventajas en las que es mantenido durante largos años, se percata, en suma, del espejismo de la igualdad formal que le promete la ley y que la realidad cotidiana le niega.

Si el joven necesita vivienda, tendrá que competir en condiciones de gran desigualdad en el mercado, e incluso deberá soportar la discriminación, siempre vejatoria, a la que con mucha frecuencia son sometidos los jóvenes que aspiran a rentar un inmueble.

Si quiere empleo, encontrará que, muy a menudo, la educación proporcionada por el Estado es insuficiente, cuando no obsoleta para satisfacer los requerimientos del mercado de trabajo. Y será el primero en perder su puesto de trabajo en caso de crisis.

En México, aunque la ley le permita tener acceso a diversos cargos públicos, y aún hace falta mucho por hacer al respecto, los promedios de edad de los integrantes de numerosos órganos representativos y gubernamentales siguen siendo altos para un país demográficamente tan joven como el nuestro.

Los más de cien millones de jóvenes que hoy viven en Latinoamérica, son el eje central de los principales problemas de la región el desempleo y la inseguridad ciudadana, y constituye además un factor de gran relevancia en el tercer gran problema, el de la fragilidad democrática. Sin embargo, los jóvenes son a la vez el eje central de las nuevas estrategias de desarrollo, basadas en una clara apuesta a la inversión en capital humano, como clave para ganar competitividad y recuperar el crecimiento económico estable que se requiere para poder contar con sociedades más prósperas, en un mundo globalizado y transformado radicalmente.

Es por ello, que debe considerarse, que no sólo existe un actor social aun no contemplado en su naturaleza específica por nuestra Carta Magna, sino que, adicionalmente, este actor tiene necesidades muy particulares, cuya desatención priva a la sociedad y al Estado de importantes potencialidades, con lo que ambos dañan su presente y su futuro, pues en el mundo ferozmente competido de hoy ningún pueblo puede privarse impunemente de la capacidad productiva de uno de sus segmentos, ya que son precisamente los jóvenes quienes llevan la voz cantante en la mayoría de las transformaciones tecnológicas y de ciencias exactas, baste para comprobarlo la revisión, los promedios de edad de los principales creadores de ciencia y tecnología en nuestros días.

Con esta reforma se propone algo más que añadir una obligación específica del Estado. Se propone diferenciar entre minoría de edad y juventud, en el entendido de que ambos conceptos actúan conjuntamente y de que existe una zona de confluencia entre ambos.

Debemos hacer hincapié, en que la actividad del Estado hacia los jóvenes ya existe, así como diversas instituciones públicas encargadas de la materia, por lo que no se trata de crear una nueva carga presupuestaria y administrativa, aunque sí de darle a esta actividad obligatoriedad constitucional, así como un sentido y una organización acordes con los valores democráticos del Estado democrático de derecho que México y sus jóvenes se empeñan en construir.

En tal sentido debemos aclarar que, si bien la sola elevación a rango constitucional de los derechos de los jóvenes tendría suficiente justificación, no terminan con ella los propósitos de la presente iniciativa, ya que los jóvenes se ha visto permeada por todos los vicios.

En el caso de las políticas públicas de atención a la juventud, la iniciativa contempla a los jóvenes de México no como un grupo vulnerable, susceptible de una protección paternalista y esterilizante, sino como individuos capaces de desplegar una gran actividad creadora, que requieren atención, sí, pero que sobre todo reclaman un lugar en el país y una alianza con la sociedad y el Estado.

Por lo cual someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona el último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un nuevo párrafo al final del artículo 4o. de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El Estado Mexicano, la Federación, Estados y Municipios, promoverán la libre y responsable participación de la población en edad juvenil en la vida social, cultural, económica y política de la Nación, para lo cual atenderá de modo especial sus necesidades. Las actividades respectivas de la administración pública federal serán coordinadas, por el Instituto Mexicano de la Juventud, es el que garantizará la integración activa y democrática de los jóvenes y la sociedad en el diseño, dirección, gestión y control de estas políticas públicas.

Transitorio

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

Palacio Legislativo, a 30 de octubre del 2014.

Diputado Jesús Antonio Valdés Palazuelos (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA BÁRBARA GABRIELA ROMO FONSECA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

La que suscribe, diputada Bárbara Gabriela Romo Fonseca, del Grupo Parlamentario del PVEM, integrante de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el décimo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos en nuestro país, tiene sus primeros antecedentes el 13 de febrero de 1989 dentro de la Secretaría de Gobernación con la creación de la Dirección General de Derechos Humanos. Posteriormente, el 6 de junio de 1990, por decreto presidencial se constituyó un Organismo desconcentrado de dicha Secretaría llamada la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Tiempo después, el 28 de enero de 1992 mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional de Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.¹

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, modificó la denominación del organismo nacional en ese entonces llamado Comisión Nacional de Derechos Humanos por una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria llamada hasta la fecha Comisión Nacional de los Derechos Humanos, logrando un gran avance en la función del *ombudsman* en nuestro país y permitiendo cumplir con la función de proteger y defender los derechos humanos de todos los mexicanos.

Finalmente, por medio de la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, el organismo nacional se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, bajo la denominación de Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cual constituyó un gran avance en la función del *ombudsman* en México, para la cabal cumplimentación de su función de proteger y defender los derechos humanos de todos los mexicanos.²

Bajo este orden de ideas, es de señalarse que el 6 y 10 de junio de 2011, se publicaron dos importantes reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para modificar el nombre del Capítulo I del Título Primero de la Constitución y reformar el concepto de garantías individuales por el de derechos humanos y sus garantías, impactando directamente en la administración de justicia federal, a saber:

“1a. Conciene fundamentalmente al juicio de amparo, institución protectora de los derechos fundamentales por excelencia, el cual se ve robustecido al ampliarse la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general, al preverse su procedencia por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte; con la introducción de figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo;

la adopción de nuevos conceptos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; la declaratoria general de inconstitucionalidad cuyos alcances y condiciones se determinarán en la ley reglamentaria; la creación de los Plenos de Circuito; y una nueva forma de integrar jurisprudencia “por sustitución”; entre otras.

2a. En íntima relación con la anterior, evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. Así, la ampliación de los derechos que significa la concreción de algunas cláusulas constitucionales, como aquella relativa a los migrantes o a la suspensión de garantías, aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, miran hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual.”³

En esta tesitura es oportuno recordar que el 21 de diciembre de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamó el 24 de marzo como Día Internacional del Derecho a la Verdad en relación con Violaciones Graves de los Derechos Humanos y de la Dignidad de las Víctimas.⁴

“Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada.”⁵ De ahí, que las personas estamos obligadas a respetar los derechos humanos de los demás para que podamos vivir armónicamente en una sociedad donde el bienestar común sea la constante, superar las barreras de la pobreza, la desigualdad y la exclusión que a manera de flagelo, han escamoteado el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Si bien, cada uno de nosotros, está obligado a respetar los derechos humanos del resto de los miembros de la sociedad sin distingo alguno, también lo es que, de acuerdo el mandato constitucional, quienes tienen mayor responsabilidad son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos. Es por ello, que la propia Ley Fundamental establece que los servidores públicos están obligados a responder las recomendaciones que les presente el ombudsman, así como a fundar, motivar y hacer pública su negativa en caso de que no acepten dicha recomendación, lo cual sin duda, fortalece a la CNDH y privilegia el imperio de la ley. Mandato que involucra a la Cámara de Senadores para hacer comparecer a petición del ombudsman, al funcionario público que hubiere manifestado su negativa para cumplimentar la recomendación.

“La tarea de proteger los derechos humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos.”⁶ El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

La defensa o la protección de los derechos humanos como acertadamente lo ha señalado la CNDH, contribuyen al desarrollo integral de las personas; delimita una esfera de autonomía; establece límites a las actuaciones de los servidores públicos; y crea canales y mecanismos de participación.

Los derechos humanos han sido clasificados de diversas maneras, de acuerdo con su naturaleza, origen, contenido y por la materia que refiere. Existe la denominada “Tres Generaciones” de carácter histórico que considera cronológicamente su aparición o reconocimiento por parte del orden jurídico normativo de cada país. Así, la primera generación se refiere a los derechos civiles y políticos,

también denominados “libertades clásicas”; la segunda generación, se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales, debido a los cuales, el Estado de derecho pasa a una etapa superior, es decir, a un Estado social de derecho; y la tercera generación que se promovió a partir de la década de los setenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos, en un marco de respeto y colaboración mutua entre las distintas naciones de la comunidad internacional.

Aunque son de sobra conocidas, se considera pertinente recordar en este apartado de antecedentes las principales características de los derechos humanos:

- Son derechos universales, ya que de ellos gozan todos los seres humanos, sin que pueda haber discriminación de alguna especie en cuanto a su titularidad, como lo prevé el artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Son derechos absolutos, porque se hacen valer frente a todo mundo, sean autoridades o se trate de particulares; en esas condiciones, las autoridades estatales y los particulares (gobernados), tienen la obligación de no violar los derechos humanos de los demás miembros de la sociedad.
- Son derechos originarios, característica que deviene del hecho de ser otorgados por Dios (para los agnósticos, por la naturaleza) y no por el hombre o una asamblea legislativa. La Asamblea Legislativa otorgará, en su caso, mecanismos o medios de defensa de esos derechos, tanto frente a los particulares, como ante las autoridades estatales o públicas.
- Son derechos inalienables, ya que están fuera del comercio y no pueden ser enajenados, vendidos, arrendados, etcétera.
- Son derechos irrenunciables, puesto que constituyen la base para que el hombre alcance plenamente su desarrollo y éste no puede dejar de gozar de alguno de ellos.
- Son derechos inembargables, no admitiendo que se pueda garantizar el pago de una deuda por parte de algún ser humano con uno de esos derechos de los que es titular.
- Son derechos imprescriptibles, ya que nunca serán perdidos por su titular.
- Son derechos intransferibles, en el sentido de que no pueden ser sujetos de herencia, donación, venta, etcétera.”⁷

Hasta aquí un breve recuento del tema que nos ocupa, sin duda necesario, para una mejor comprensión del objeto de la presente propuesta y de la problemática específica detectada a la cual se pretende dar solución.

Problemática

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en el décimo primer párrafo del apartado B, a la letra lo siguiente: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas”.

De la lectura anterior, surge la interrogante ¿qué son las violaciones graves? ¿Será acaso que existen violaciones leves a los derechos humanos y que éstas no merecen la intervención del ombudsman?

Interrogante que surge de la percepción ciudadana, lo cual no es un asunto menor, ya que la interpretación o lectura que pueda tener la ciudadanía resulta de vital importancia, pues es a todas luces inobjetable que los miembros de la sociedad tengan cabal entendimiento de la máxima norma jurídica como lo es en este caso la constitucional.

Seguramente los expertos en la materia, tienen una rápida respuesta u opinión a la interrogante planteada; sin embargo, vale la pena preguntarnos si dicha redacción a la luz de los grandes avances que ha tenido México en la materia debe prevalecer o ser modificada.

Dicho de otra manera: ¿el calificativo de graves es adecuado en el texto constitucional o debe ser modificado por otra expresión? En todo caso ¿quién califica la gravedad de los hechos?, ¿Debemos asumir que la redacción actual implica que la CNDH no es competente para investigar violaciones que no sean graves?-en caso de la respuesta sea afirmativa- ¿cuáles serían éstas violaciones no graves?

Hacia una posible definición

La interrogante expresada líneas atrás no fácil de responder, por lo que en una primera aproximación y de acuerdo a algunos especialistas, por violaciones graves a derechos humanos suelen entenderse: la ejecución extrajudicial, la desaparición forzosa e involuntaria, la tortura, la mutilación y las lesiones con daño permanente o incapacitación, el desplazamiento forzado, el despojo de la propiedad, esclavitud, el encarcelamiento injusto prolongado y en condiciones infrahumanas y el impedimento a que las personas obtengan su sustento, así como actos similares cometidos contra allegados de los objetivos principales de los abusos de poder, quienes pasan a convertirse en rehenes de los abusadores. El considerar graves a estas violaciones entre los muchos tipos de abusos de poder tiene fundamento en que se trata de actos que lesionan en lo más profundo la dignidad humana y cuyos perjuicios son irreversibles o muy difíciles de reparar.⁸

Ahora bien, la definición anterior aunque parece simple no lo es, resulta sumamente compleja, particularmente cuando hay que determinar el grado de gravedad de las violaciones en una jurisdicción en su conjunto, para lo cual se consideran factores tales como:

- El grado de frecuencia, generalización y sistematización de los actos.
- El grado de involucramiento directo o no de los agentes del Estado (la diferencia entre acción y omisión y si la segunda es por contubernio o negligencia).
- El grado de impunidad de los perpetradores.”⁹

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos señala que son graves violaciones a los derechos humanos: “actos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.¹⁰

“Estas graves violaciones a los derechos humanos, entre otros actos, constituyen crímenes bajo el derecho internacional. Esto quiere decir que tales actos han sido reconocidos como crímenes por órganos que representan a la comunidad internacional de estados (por ejemplo la Comisión de Derecho Internacional de la ONU), son actos que vulneran a dicha comunidad y por lo tanto están interesados en su sanción. Y como crímenes bajo el derecho internacional, tanto convencional como consuetudinario, se someten a dicho régimen jurídico, es decir por ejemplo, el Estado tiene la obligación internacional de juzgar y castigar a los responsables de estos crímenes, sin la posibilidad

de alegar ya sea la obediencia debida o el cumplimiento de órdenes superiores para exonerarse de responsabilidad penal.”¹¹

Como lo han señalado algunos autores las expresiones: “graves violaciones”, “serias violaciones”, “violaciones manifiestas”, “violaciones flagrantes”, entre otras son usadas de manera indistinta para hacer referencia a hechos y actos que lesionan la dignidad humana y atentan contra los máximos bienes jurídicamente tutelados como son la vida, la integridad física y la libertad.

Sin embargo, en el derecho mexicano, no existe una definición clara o un catálogo de “violaciones graves”, lo cual de una u otra manera puede ser a todas luces entendible, dada la complejidad de realizar dicho calificativo.

Ahora bien, es menester señalar que, muchas veces, los derechos humanos y el derecho humanitario ha sido por su similitud confundido, particularmente por tratarse el segundo de manera específica en el ámbito internacional con mayor recurrencia y ahínco. De ahí que en las más de las veces, la denominación jurídica de “graves violaciones a los derechos humanos”, ha surgido en un contexto en donde los esfuerzos internos de las naciones y de la justicia internacional se ha enfocado a resolver conflictos o situaciones de violencia perpetrados o auspiciados por el aparato estatal contra la población, o bien, conflictos armados internos o internacionales, los cuales por sus características, prácticamente en todos los casos constituyen “crímenes de lesa humanidad” y que se han denominado por su naturaleza “crímenes de guerra”.

Es de precisarse que aunque estas “graves violaciones” generalmente se categorizan en un conflicto social generalizado, no escapan al razonamiento de que no pueden sustraerse al carácter individual, es decir, no necesitan ser violaciones masivas, sino que la categorización se la da el contexto.

“El término graves violaciones a los derechos humanos fue utilizado por primera vez en la resolución 1235 (XLII) del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, adoptada el 6 de junio de 1967 –*gross violations* en el original del documento en inglés y violaciones notorias en su versión en español-, que autorizaba a la Comisión de Derechos Humanos y a su Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías examinar las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos que habían empezado a acumularse en la Secretaría General de la ONU. Aunque la resolución no define que son las graves violaciones, plantea ciertos ejemplos: “que ilustran la política de apartheid practicada en la República de Sudáfrica y en el Territorio del África Sudoccidental [...] ocupado ilegalmente en la actualidad por el Gobierno de la República de Sudáfrica, y la discriminación racial que se practica especialmente en Rhodesia del Sur”.¹²

En 1954, cuando la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas – CDI- adoptó el primer Proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad, incluyó en el artículo 21 una referencia expresa a violaciones sistemáticas o masivas a los derechos humanos, enumerando las siguientes: el asesinato, la tortura, el establecimiento o mantenimiento de personas en estado de esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso; la persecución por motivos sociales, políticos, raciales, religiosos o culturales de una manera sistemática o masiva; la deportación o el traslado forzoso de poblaciones. Cuando dicha Comisión presentó el proyecto reformado del mismo Código en 1996,¹³ añadió además a la lista la desaparición forzada de personas, debido al ex Secretario Ejecutivo de la CIDH y entonces miembro de la CDI, así como los crímenes sexuales -basados en los estatutos de los tribunales internacionales para la ex Yugoslavia y Rwanda.

En síntesis, “en el derecho internacional la violación de cualquier derecho humano da a la víctima derecho a obtener una reparación se presta particular atención a las violaciones flagrantes de los

derechos humanos y las libertades fundamentales que incluyan por lo menos las prácticas siguientes: el genocidio; la esclavitud y prácticas similares; las ejecuciones sumarias o arbitrarias; la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; la desaparición forzada; la detención arbitraria y prolongada; la deportación o el traslado forzoso de poblaciones; y la discriminación sistemática, en particular por motivos de raza o sexo”.¹⁴

Vale recordar que “en el derecho internacional, las obligaciones *erga omnes* emanan de normas a las que se denomina *ius cogens*, un conjunto de reglas de derecho taxativo, es decir que no admiten ni la exclusión ni la alteración de su contenido, de modo que cualquier acto que sea contrario a las mismas será nulo dada la naturaleza del bien que tutelan: el orden público internacional.¹⁵ A este derecho imperativo internacional se opone el *ius dispositivum*, es decir aquel cuya existencia depende de la voluntad de las partes, los Estados. Como estableció la Corte Internacional de Justicia en el caso Barcelona Traction”.¹⁶

Ahora bien, para redondear lo hasta aquí expresado, es menester decir que “las normas de *ius cogens* son aquellas que interesan a todos los Estados y cuya violación puede dar lugar a una *actio popularis* abierta a todos ellos. El mismo organismo estableció en su Opinión Consultiva sobre la Licitud de la amenaza o el uso de las armas nucleares,¹⁷ estas disposiciones son principios intransgredibles de derecho internacional, por lo cual, su incumplimiento tiene consecuencias jurídicas agravadas en el ámbito de la responsabilidad internacional. Son normas que contienen valores jurídicos universales, independientemente de los contenidos jurídicos de los países, constituyendo una manera de orientar la conducta global, “una especie de conciencia jurídica universal -*opinio iuris cogentis* -”. De ahí, que la jurisprudencia internacional y las opiniones de organismos internacionales, sea el referente para categorizar actos y hechos jurídicos como *ius cogens*.

No cabe duda que cualquier violación a los derechos humanos debe de considerarse como grave, cualquiera es seria, sin embargo, “a pesar de que la categorización de una violación a los derechos humanos como “grave” sería excepcional, la realidad es que en el mundo contemporáneo persisten este tipo de prácticas bajo justificaciones como la defensa del orden constituido o la seguridad de la ciudadanía. Por ende, siendo la justicia un componente esencial de una verdadera democracia, la atención apropiada y oportuna de los casos de graves violaciones a los derechos humanos –pasadas o presentes- debe convertirse en una prioridad en la agenda de los gobiernos de nuestra región.”¹⁸

Hasta aquí queda clara la necesidad de esta definición en nuestros días tanto en el ámbito de los derechos humanos como en el humanitario dentro del contexto internacional, dado que la evolución en la materia, entre las diferentes naciones del orbe son harto distintas. Se hace ahora pues necesario resolver la validez de tal calificativo en nuestros días en el ámbito del Derecho Constitucional Mexicano.

El ámbito constitucional y legal mexicano.

De acuerdo a la ley, y como bien la Comisión Nacional de Derechos Humanos lo publica en su portal de internet, para cumplir con los objetivos mandados por la Constitución y las normas jurídicas, el ombudsman tiene atribuciones, entre las que destacan:

- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

- Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
- Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;
- Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;
- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;
- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;
- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;
- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes para impulsar el cumplimiento de tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos.
- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;
- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;
- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;
- La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;
- Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el

Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas, y

Las quejas y denuncias, las resoluciones y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes; por lo tanto, no suspenden ni interrumpen sus plazos preclusivos.

De igual forma queda claro que la CNDH no tiene competencia para conocer de ciertos asuntos, como son:

- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales;
- Resoluciones de carácter jurisdiccional;
- Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales; y
- Por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo.
- Conflictos entre particulares.

Conclusión

La categorización de “graves violaciones a los derechos humanos” es necesaria en el ámbito internacional, para homologar los valores jurídicos que deben considerarse como fundamentales y que por lo tanto son intrasgredibles, independientemente de la tradición que prive en cada Nación. Se hace también necesaria debido a los conflictos armados internos o entre países, en aras de proteger a la sociedad civil. Categoría o calificativo que se hace necesario para la debida exigencia de responsabilidades en el ámbito del derecho internacional, no sólo para precisar la competencia de éste sino también para evitar vacíos en las conductas que se consideran intolerables.

En México, hasta antes de la reforma constitucional de 2011 en donde la Carta Magna sólo reconocía y garantizaba las denominadas garantías individuales y sociales, la distinción de “graves” cobraba sentido, incluso parecía completamente necesaria. Sin embargo una vez publicada dicha reforma y con plena vigencia, se fortaleció el marco constitucional y se armonizó con las disposiciones del derecho internacional en materia derechos humanos, inclusive se armonizó también con el Derecho Humanitario.

La reforma de 2011 y las que le han sucedido para objetivarla, reconocen los derechos estipulados en los instrumentos internacionales de los que México es estado parte; se establece la inscripción del principio *pro personae* como principio rector en la interpretación y aplicación de las normas para proteger de manera efectiva a las personas; se incorpora el control de convencionalidad; se determina la obligación de las autoridades de respetar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos, así como para que, en el ámbito de sus competencias, los promuevan, protejan y garanticen; se actualizan también las bases para restringir o suspender el ejercicio de derechos y garantías; y se confieren nuevas facultades a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como la obligación de los servidores públicos que no acepten sus recomendaciones a fundar y motivar su negativa y hacerla pública o para que, en caso de no acatarlas, comparezcan ante el Senado de la República o ante la Comisión Permanente, según sea el caso, para explicar los motivos de la negativa.¹⁹

En razón de lo anterior, se considera pertinente eliminar la categoría de “graves” de la Ley Fundamental, por lo ya señalado líneas atrás y por las siguientes consideraciones:

1. La CNDH está facultada para investigar todas las violaciones a los derechos humanos, inclusive aquellas calificadas como graves por el derecho internacional, de ahí que uno de los grandes avances de la Reforma del 2011, es la sujeción, respeto y garantía del estado mexicano a los derechos humanos reconocidos en la Ley Fundamental y en los tratados internacionales.
2. Mantener esta distinción causa confusiones que pueden derivar en una doble y perniciosa interpretación de que existen, por ejemplo: violaciones graves y violaciones leves, lo cual como ha quedado explicado antes es completamente erróneo.
3. La Ley Fundamental ya señala en EL artículo 1º que: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”... mandata así mismo que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.
4. Es de anotar la Ley Fundamental establece que la autoridad judicial, deberá sancionar los actos que constituyan violaciones a los derechos humanos sin que distinga cuáles, es decir se refiere a todos.
5. Mantener el calificativo o categoría de “graves” causa vacíos, toda vez que ni la Constitución ni la Ley Secundaria, señalan con precisión cuáles son estos hechos. Hacerlo, tal vez podría resultar limitativo, debido al vertiginoso y positivo avance que se ha dado en la materia.

Finalmente, se refrenda una vez más que se estima pertinente y necesario sustituir el calificativo de graves para en su lugar hacer referencia a los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, dando con ello congruencia e integralidad a todo el texto constitucional, en cumplimiento a la incasable tarea legislativa de perfeccionar y adecuar el andamiaje normativo.

Por lo antes expuesto, se somete a consideración de ésta H. Asamblea la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto, por el que se reforma el décimo párrafo del apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto

Único. Se reforma el décimo párrafo del Apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente:

Artículo 102.

A. ...

...

...

I. a VI. ...

...

...

...

...

...

B. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones **de derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

Transitorio

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

Notas

1 <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>

2 <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>

3 <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html> y
http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/ref_const.pdf

4 <http://www.un.org/es/events/righttotruthday/>

5 http://www.cndh.org.mx/Derechos_Humanos

6 http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos

7 <http://mexicolegal.com.mx/vp-ind.php?id=601&categoria=derecho>

8 <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/temas-de-interes/impunidad/307-violaciones-graves-a-derechos-humanos-seguridad-y-sociedad-civil>

9 <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/temas-de-interes/impunidad/307-violaciones-graves-a-derechos-humanos-seguridad-y-sociedad-civil>

10 Corte Interamericana de los Derechos Humanos, sentencia de 14 de marzo de 2001, Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros vs Perú), párrafo 41.

11 https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Lists/Becarios/Attachments/65/Becarios_065.pdf

12 Economic and Social Council Resolution 1235 (XLII), 42 U.N. ESCOR Supp. (No. 1) at 17, UN Doc. E/4393 (1967), párrafo 2.

13 Report of the International Law Commission on the work of its forty-eighth session, 6 May-26 July 1996, General Assembly, Official Records, fifty-first Session, Supplement no 10 (A/51/10).

14 E/CN.4/Sub.2/1993/8, párrafo 13.

15 Véase al respecto, Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, artículo 53.

16 Caso Barcelona Traction, Corte Internacional de Justicia, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, fallo de 5 de febrero de 1970.

17 Corte Internacional de Justicia, Licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares, Opinión consultiva del 8 de julio de 1996.

18 <http://prohomine.wordpress.com/2013/11/03/las-graves-violaciones-a-los-derechos-humanos-como-categoria-juridica/>

19 “Los documentos conducentes a la reforma reconocen que la fórmula asumida tiene signo iusnaturalista, fincado en la dignidad humana. Los derechos son preexistentes al reconocimiento por el Estado. Esta preexistencia también es ampliamente reconocida en el DIDH”. García Ramírez Sergio, pág. 820.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 30 días del mes octubre del 2014.

Diputada Bárbara Gabriela Romo Fonseca (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS Y SENADORES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los que suscriben, legisladoras y legisladores federales integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional en las Cámaras de Diputados y Senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos **22, 73, 74, 76, 79, 109, 113, 114, 116 y 122** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En los últimos treinta y cinco años, nuestro país ha implementado diversas medidas para combatir las prácticas de corrupción, a través de cambios jurídicos, creación de instituciones y puesta en marcha de programas y acciones.

Así se creó en 1982 la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo que ahora se conoce como la Secretaría de la Función Pública, dentro de un programa denominado “renovación moral de la sociedad”. Con el transcurso del tiempo y el paso de diferentes administraciones, esta dependencia ha sufrido diversos cambios, debido al incremento de sus atribuciones y facultades, que van desde el control interno, la modernización administrativa, la implementación del servicio profesional de carrera, hasta la aplicación de procedimientos sancionatorios.

Podría interpretarse que las funciones de la Secretaría de la Función Pública equivalen a las de un órgano anticorrupción, excepto porque carece de independencia política, al estar conformada como una Secretaría de la Administración Pública Federal; no obstante, es importante el papel que debe desempeñar para prevenir y combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas en el ámbito federal.

A su vez, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados fue sustituida por medio de una reforma constitucional en 1999, por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación -la Auditoría Superior de la Federación-, con el objetivo de ampliar sus facultades de vigilancia y reforzar la capacidad de control sobre la Administración Pública Federal, con atribuciones para realizar auditorías de normatividad, contables o de desempeño, evaluaciones de resultados y fiscalizar el recurso federal en todos los órdenes de gobierno.

La Auditoría Superior de la Federación, pese a su corta edad y limitadas capacidades presupuestarias, ha acreditado eficacia en el desempeño de su actividad, adquiriendo un papel cada vez más importante en el control de la discrecionalidad de los recursos públicos federales, máxime que, si bien se encuentra ubicada como un órgano de la Cámara de Diputados, se diseñó para que tuviese autonomía técnica y de gestión, evitando con ello directrices e injerencias por parte del poder político.

En forma paulatina se han creado cuerpos legales en los últimos tres decenios, encaminados a establecer una normatividad para implementar políticas públicas en la materia, a saber: Ley de Fiscalización Superior, Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley de Adquisiciones,

Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley de Contabilidad Gubernamental, Ley de Asociaciones Público Privadas, Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, Convenciones Internacionales, etcétera.

El 15 de noviembre de 2012, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) presentaron dos iniciativas para modificar el orden jurídico relacionado con la rendición de cuentas en el ejercicio de las funciones públicas: la primera buscaba crear la Comisión Anticorrupción, y la otra modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objetivo de transformar la estructura de la Administración Pública Federal (APF). En ésta última, se propuso la desaparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP), desarticulando sus atribuciones y remitiéndolas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), tales como:

- La mejora de la gestión.
- La cultura de la legalidad.
- El sistema electrónico CompraNet.
- El nombramiento de los comisarios de las entidades de la administración pública federal.
- Declaraciones patrimoniales y su seguimiento.
- La elaboración de la política pública en materia de combate a la corrupción y rendición de cuentas.
- Nombramiento de los titulares de los Órganos Internos de Control por los titulares de las dependencias o entidades respectivas.
- Las conciliaciones e inconformidades en materia de contrataciones públicas.
- El Sistema de Contratación Pública.
- El Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

En la discusión de dicha reforma, la Cámara de Diputados incorporó un artículo transitorio, en el cual se estableció que en tanto no existiera la base constitucional y legal del nuevo órgano anticorrupción propuesto por el Presidente Enrique Peña Nieto, la Secretaría de la Función Pública continuaría funcionando normalmente.

La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se aprobó en el Congreso de la Unión el 13 de diciembre de 2012, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

Por otro lado, el 13 de diciembre de 2013, la Cámara de Senadores aprobó el dictamen en materia de combate a la corrupción, cuyo objetivo principal es la creación del órgano de combate a la corrupción, mismo que se recibió como minuta en la Cámara de Diputados el pasado 4 de febrero de 2014, encontrándose pendiente de dictaminación.

Es preciso señalar que esta iniciativa se nutre de la reflexión que los legisladores de Acción Nacional han aportado en la discusión y aprobación de dichas reformas, y en ello se debe dejar claro que desde el inicio de las discusiones, el PAN mantuvo una postura crítica sobre la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, pues se sostenía, como ahora, que lo conducente era la reestructura de sus funciones. Por otro lado, la minuta que aprobó por unanimidad el Senado de la República, se constituye en un referente obligatorio para la propuesta que hoy se somete a consideración de la sociedad.

Consideraciones

La corrupción en México es un tema que se relaciona transversalmente con otros rubros torales, tanto de competencia pública como de incumbencia privada, que de manera urgente es menester incorporar en la agenda nacional: la rendición de cuentas, la transparencia, el respeto al Estado de Derecho, y por supuesto, la consecución del Bien Común.

Y aunque el tema de la corrupción ha sido una constante en los últimos años, hoy más que nunca se ha hecho público, manifestándose y traduciéndose en onerosos endeudamientos de estados y municipios, licitaciones amarradas, concesiones pactadas, sindicatos opacos, aduanas ineficientes y un conjunto de leyes laxas, lo cual ha despertado un profundo agravio social.

Los legisladores de Acción Nacional estamos convencidos de que el desempeño en el servicio público, debe invariablemente guiarse por una dimensión de carácter ético y profesional, basado en la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos humanos, que implique la correcta selección de medios para alcanzar objetivos dignos y valiosos para la consecución del bien común.

Las causas de la corrupción en México, lo mismo que sus consecuencias, se explican por una multiplicidad de factores: una estructura económica oligopólica y su influencia en la toma de decisiones de políticas públicas (licitaciones públicas concertadas, concesiones pactadas); un marco institucional débil en supervisión, sanciones, transparencia, presupuesto; y además, la lentitud en la impartición de justicia. Todo esto hace de la corrupción un fenómeno omnipresente **-manifiesto mediante tráfico de influencias, contrabando, soborno, peculado, uso privado de bienes públicos, sanciones al contribuyente, altos costos de trámites, castigo al consumidor-** que ha hecho de la impunidad parte de nuestra vida pública.

El fenómeno de la corrupción emana de un sistema político y económico que se aprovecha de la fragmentación y dispersión de los órganos reguladores y de supervisión, que si bien están facultados para garantizar la transparencia y el correcto ejercicio de los recursos de los contribuyentes, en la práctica, debido a la falta de claridad en los mandatos, la dispersión de facultades y la falta de coordinación entre poderes y los distintos órdenes de gobierno, alimentan la cultura de la corrupción. Ésta es también promovida a nivel institucional por un sistema que se encuentra fragmentado, y que presenta amplias lagunas jurídicas en la tipificación de actos de corrupción, tanto de servidores públicos como privados, lo que provoca que el sistema de procuración de justicia resulte completamente ineficaz en la disuasión e investigación de dichos actos.

México es parte de tres importantes convenciones internacionales: la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA); y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC); todas ellas constituyen obligaciones

internacionales para nuestro país, al haber sido firmadas por el Ejecutivo Federal y ratificadas por el Senado de la República.

El cumplimiento de estas convenciones por parte del Estado Mexicano ha sido evaluado por países pares. Entre las principales recomendaciones, destacan las relativas a no sólo aplicar el régimen de sanciones a los servidores públicos, sino a la participación de particulares, inclusive en grado de tentativa, por hechos de corrupción.

La OCDE en su más reciente informe, destacó el avance de México en cuanto a establecer legislación de combate a la corrupción en materia de contrataciones públicas, acorde a las mejores prácticas internacionales, pero recomendó ampliar esta práctica a otros actos administrativos.

Adicionalmente, se ha recomendado a México ampliar las facultades de investigación para la detección de actos de corrupción de las autoridades competentes, en especial en lo relativo al seguimiento de los recursos de posibles actos de cohecho. Asimismo, se ha hecho hincapié en la fragmentación de las atribuciones y la poca efectividad en la coordinación entre autoridades.

Por su parte, instituciones como la Secretaría de la Función Pública y el marco jurídico en la materia, no han logrado abatir el fenómeno. El combate a la corrupción, en realidad, ha sido insuficiente como política pública.

De acuerdo al último informe del Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por la organización Transparencia Internacional en 2013, nuestro país ocupa el lugar número 106 del índice de corrupción de 177 naciones, lo que hace necesario redoblar esfuerzos en el establecimiento de medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno.

La percepción de los mexicanos sobre los actores sociales y autoridades en las que debiera descansar la procuración de justicia y el combate a la corrupción, así como sobre determinadas instancias de representación, es desalentadora:

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2011, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el 91.8% de los mexicanos estima que la corrupción es prevalente en la policía y 88.6% considera lo mismo respecto a los partidos políticos. El tercer lugar en la percepción de corrupción lo ocupan las agencias del Ministerio Público, con 81.8%. El 34.3% consideró que el grado de incidencia de esas prácticas es “muy frecuente” en los municipios, mientras que 35.2% y 37.6%, respectivamente, opinó lo mismo con respecto a los gobiernos estatal y federal.

Además, los efectos de la corrupción se expanden más allá de los límites de lo político y lo social: este fenómeno se ha convertido en un factor determinante de incertidumbre económica.

De acuerdo al Índice de competitividad del Foro Económico Mundial (WEF), el Estado de Derecho en México tiene uno de los peores desempeños, al ocupar el lugar 134 de 142 países. De acuerdo al Instituto Mexicano para la Competitividad, un país con alta percepción de la corrupción carece de reglas claras y genera incertidumbre en las empresas, lo que inhibe las inversiones y el crecimiento económico.

En el marco del Foro Económico Mundial, el 13 de abril de 2012, se expuso que la corrupción es una práctica que se mantiene por las fallas e ineficiencias de los gobiernos, y particularmente en el caso

de México, su costo equivale alrededor del 9% del PIB. Entre tanto, las empresas erogaron hasta el 10% de sus ingresos en sobornos. De acuerdo a los datos de la organización no gubernamental No Money Laundering, los grupos criminales en México obtienen ganancias anuales equivalentes al 5% del PIB. Lo anterior, permite señalar que la corrupción es el segundo factor más problemático para hacer negocios en México.

Desde esta perspectiva, la corrupción incide negativamente en el desarrollo de la economía nacional.

El Banco Mundial estima que la corrupción puede reducir la tasa de crecimiento de un país entre 0.5 y 1 por ciento anual.

En 2010, Transparencia Mexicana reportó que para la conformación del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, identificó al menos 200 millones de actos de corrupción para acceder a 35 trámites y servicios monitoreados. Ese mismo año, los datos indicaron que en diez de cada cien ocasiones en que se realizó un trámite o se accedió a un servicio público, los hogares pagaron sobornos. Se estima que el costo económico de esta forma de corrupción rebasó los 32 mil millones de pesos, lo cual representa 165 pesos por cada hogar mexicano que debió pagar por el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como por concesiones y servicios administrados por particulares. *Transparencia Mexicana* aseguró que una de las razones del descenso de México en el índice fue la percepción internacional sobre el crimen y el narcotráfico, pero principalmente se debió al estancamiento en materia de transparencia.

Es fundamental retirar de inmediato los perniciosos incentivos existentes, sea en el servicio público o en el ámbito de lo privado, para realizar acciones u omisiones con miras a obtener un beneficio personal.

Los legisladores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional consideramos que fomentar y promover la integridad y el combate a la corrupción, se ha convertido en un tema prioritario para dar viabilidad no sólo al desarrollo del país, sino a la preservación de la sociedad y del mismo Estado.

El combate directo y decidido a los actos de corrupción, mediante la modernización de nuestras instituciones, debe otorgar a la ciudadanía funciones directas de fiscalización, investigación y persecución de los delitos en la materia. Además, es urgente combatir la cultura de la impunidad que prevalece en México, y eliminar la incertidumbre jurídica de ciudadanos, empresarios y de la sociedad en su conjunto.

La corrupción tiene consecuencias altamente negativas en todos los aspectos de la vida cotidiana de los mexicanos. La naturaleza de este fenómeno exige combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas; su erradicación es la única forma de fortalecer las instituciones democráticas, evitar distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro del orden social.

La corrupción tiene efectos adversos en el desarrollo económico, ya que genera ineficiencia y distorsiones considerables. En el sector privado, la corrupción incrementa el costo de los negocios y actividades empresariales, ya que a éste hay que sumar el precio de los propios desembolsos ilícitos, el costo del manejo de las negociaciones con los funcionarios públicos y el riesgo de incumplimiento de los acuerdos.

También se generan distorsiones en el sector público, al desviarse inversiones públicas a proyectos de capital en los que los sobornos y mordidas son más abundantes. Los funcionarios pueden

incrementar la complejidad de los proyectos del sector público para ocultar o allanar el camino para tales tratos, distorsionando todavía más la inversión. La corrupción también hace descender el cumplimiento de las regulaciones relacionadas con la construcción, el medio ambiente u otras, reduce la calidad de los servicios e infraestructura gubernamentales e incrementa las presiones presupuestarias sobre el gobierno.

En consecuencia, este fenómeno produce desconfianza en los partidos políticos, los dirigentes políticos y en la mayor parte de las instituciones públicas. En muchos países genera en la ciudadanía abstención y pérdida del interés por la política, debilitando el régimen de participación democrática.

Acción Nacional se pronuncia por acabar con los intereses que laceran el patrimonio nacional y debilitan a las instituciones; es menester terminar con la complicidad entre la administración pública y las organizaciones, sean privadas, sindicales o internacionales, que viven de la corrupción. Es fundamental para combatir la corrupción y la ineficiencia administrativa, una adecuación constitucional que sienta las bases de un nuevo orden jurídico tendiente a su erradicación.

Sistema Nacional Anticorrupción

Si bien en México existe un marco normativo que rige la conducta de los servidores públicos y se han realizado grandes avances en su implementación, para el Partido Acción Nacional el combate a la corrupción es una condición indispensable para poder continuar el desarrollo de nuestro país en todas sus esferas. Por tanto proponemos crear un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que se conformará por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana. Dicho Sistema se entenderá como un conjunto de instituciones que con absoluta independencia, se coordinan entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad.

La tarea consiste en desarrollar un sistema de rendición de cuentas “horizontal”, en el cual el poder se dispersa, no existe un monopolio legal de ninguna institución y cada una de ellas es individualmente responsable. Es decir, un sistema de contrapesos diseñado para que todos los órganos públicos, en sus tres niveles, y los servidores públicos que los integran, sean responsables entre ellos y exista una real rendición de cuentas. De esta forma, el Sistema podrá manejar los conflictos de intereses en el sector público, dispersando eficazmente el poder.

El cambio radica en la forma de implementación del Sistema. México, a lo largo de los años, ha desarrollado el ejercicio público a través de un sistema “vertical”, es decir, el ejercicio del poder y sus responsabilidades no se comparten de igual forma en todos los niveles de gobierno, lo que ha redundado en un sistema ineficiente. El Sistema Nacional Anticorrupción que proponemos, busca crear un esquema en el que se impongan límites y se vigile a los servidores públicos y a los particulares, en su caso, estableciendo las bases necesarias para la exitosa coordinación de las instituciones responsables de combatir la corrupción.

El combate a la corrupción tiene que ver con decisiones estructurales, sobre la base de procedimientos eficaces, basados en la prevención de conductas relacionadas con actos de corrupción, de la participación ciudadana, la observancia de las leyes y la racionalidad de las sanciones, por señalar algunos aspectos.

El problema de la corrupción no es únicamente originado por los servidores públicos, sino que es un problema multifactorial, que debe ser abordado por la sociedad en su conjunto, debido a que sus consecuencias pueden ser variadas y afectar a todos los sectores.

La prevención, la corrección y el combate a las prácticas de corrupción, constituyen un aspecto de interés nacional que debe estar siempre presente en la agenda pública, para la búsqueda de soluciones integrales que abonen a la eliminación de esta problemática, que desafortunadamente se encuentra presente en todos los órdenes de gobierno.

La meta general del Sistema Nacional Anticorrupción es que todos los servidores públicos ejerzan sus atribuciones dentro del marco de legalidad, de modo que los ciudadanos estén protegidos de la arbitrariedad y pueda realizarse el fin último del Estado de Derecho: la justicia. Lo que se busca es convertir la corrupción en un acto de alto riesgo y de bajos rendimientos. Como tal, el sistema está diseñado para optimizar la coordinación tendiente a cumplir con las políticas en materia de prevención, control y sanción de la corrupción, que permitan fortalecer la integridad institucional.

Para ello se prevé que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, se integre por instancias competentes, cuyo objeto será el de coordinar sus respectivos esfuerzos a fin de implementar políticas transversales en materia de control, prevención y disuasión de la corrupción y promoción de la integridad, en los términos que establezca la ley general que al efecto expida el Congreso de la Unión.

A la par del Comité Coordinador, habrá un Consejo Nacional para la Ética Pública, que estará encargado de garantizar la adecuada implementación de las políticas y programas desarrollados por el Comité Coordinador en sus respectivos órdenes de gobierno.

El Consejo estará conformado por el Presidente de la República, quien lo presidirá, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Presidentes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los órganos constitucionales autónomos en el ámbito federal, el Auditor Superior de la Federación, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los titulares de los Poderes Ejecutivos de las Entidades Federativas y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana.

Consideramos que la participación ciudadana es fundamental en el desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que las organizaciones de la sociedad civil podrán coadyuvar con los órganos responsables del combate a la corrupción.

El Comité de Participación Ciudadana será el órgano ciudadano mediante el cual se canalizarán los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, en su función de coadyuvar con las autoridades en el combate a la corrupción. Se conformará por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, quienes serán designados por la Cámara de Senadores por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Se propone que sea la ley la que determine sus atribuciones y funcionamiento.

Adicionalmente, se propone que las organizaciones de la sociedad civil que tengan interés en participar, se registren en el Comité de Participación Ciudadana, y puedan coadyuvar con los órganos responsables del control y sanción de la corrupción en la prevención de la misma. Finalmente, se propone que puedan emitir recomendaciones públicas no vinculantes al Comité Coordinador.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

1. El establecimiento, de conformidad con la ley, de sistemas de coordinación entre el Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas estatales.

2. El establecimiento y la promoción de políticas en materia de prevención, control y disuasión de la corrupción con carácter integral, en especial sobre las causas que generan dichos actos.
3. El fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, para desarrollar programas y acciones conjuntas en temas de prevención, detección y control de la corrupción.
4. El establecimiento de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre prevención, detección y control de la corrupción generen las instituciones de los tres órdenes de gobierno.
5. La formulación de un sistema de indicadores sobre gestión y desempeño del Comité Coordinador.
6. La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados de la aplicación de las políticas y programas implementados por las instituciones que lo integran.

Para el PAN, es de la mayor importancia considerar la participación de todos los poderes y órdenes de gobierno, pero en igual medida de la sociedad civil organizada, sumando los esfuerzos en el análisis, estudio, diagnóstico, diseño, evaluación y coordinación de las estrategias de prevención, detección y sanción de hechos de corrupción.

Respetando el sistema federalista, se propone que cada Entidad Federativa estará obligada a reproducir el sistema en su ámbito respectivo, bajo las bases establecidas en la Constitución y en la Ley General que regule el Sistema, debiendo observar además las políticas acordadas por el Sistema Nacional Anticorrupción. La suma de esfuerzos y propósitos comunes obligan a la uniformidad, reconociendo y observando los ámbitos competenciales, con políticas, evaluaciones y estrategias nacionales.

En consecuencia, el combate a la corrupción será una función a cargo de la Federación, los Estados y Municipios, así como del Distrito Federal y de los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, y para su ejercicio, los entes públicos federales, estatales y municipales contarán con órganos internos de control, que tendrán las facultades que determine la ley, para prevenir, corregir, investigar y sancionar los *actos* u omisiones que constituyan faltas, responsabilidades administrativas menores a la ley, así como para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos. En el caso de aquellas faltas administrativas que sean catalogadas como graves, podrán investigar y sustanciar el procedimiento respectivo y, una vez concluidas las etapas del procedimiento, deberán remitirlo al Tribunal competente para resolución.

El Sistema Nacional Anticorrupción estará conformado por mecanismos de control interno, de control externo y de sanción.

En materia de control interno, proponemos el fortalecimiento de la actual Secretaría de la Función Pública en materia de prevención, corrección, auditoría, investigación y sanción. Es decir, este esquema tendrá que derivar en una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública, con el objeto de que reasuma todas las funciones que le fueron derogadas mediante la reforma a dicha ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero del 2013.

En materia de control externo, proponemos que además de la Secretaría de la Función Pública, sean dos órganos más, absolutamente independientes del Poder Ejecutivo, los responsables de auditar el uso de los recursos públicos e investigar, con las más amplias facultades, posibles actos de corrupción: la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción. Para lo anterior, estarán facultados para recibir quejas y denuncias ciudadanas, con la garantía de que un planteamiento como el propuesto genere los esquemas de vigilancia y coordinación que den lugar a investigaciones serias y completas, a fin de castigar con efectividad a quienes realizan actos de corrupción.

En aras de fortalecer el combate a la corrupción y a la ineficiencia administrativa, esta iniciativa busca otorgarle mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación, para que su actividad no se limite a realizar diversas auditorías, sino que además tenga la atribución de realizar las investigaciones correspondientes -de oficio o derivadas de quejas, denuncias o de las propias auditorías- donde se presuma responsabilidad administrativa de carácter grave, o algún acto de corrupción por parte de algún servidor público o de particulares que manejen recursos públicos.

Si derivado de sus investigaciones determinare la existencia de una presunta responsabilidad administrativa o penal, podrá promover las acciones procedentes ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción o cualquier otra autoridad que resulte competente en la imposición de las sanciones respectivas. Asimismo, estará facultada para recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción.

Con esta adición, se busca darle autonomía técnica y de gestión a la instancia que investigará las irregularidades cometidas por funcionarios públicos, y eliminar la problemática actual que presenta la Auditoría Superior de la Federación, dado que la gran mayoría de los pliegos de responsabilidad administrativa sancionatoria que realiza, concluyen sin algún tipo de sanción para el servidor público.

Además podrá, en vía de atracción o revisión, investigar los actos u omisiones que impliquen alguna presunta irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de las autoridades locales, respecto de los recursos que ejerzan en los términos que la ley disponga. Estas figuras resultan esenciales para que, respetando el ámbito de las Entidades Federativas, excepcionalmente se puedan conocer y resolver aquellos casos que, por su importancia y trascendencia, no puedan ser resueltos por las instancias locales, privilegiándose así la plena autonomía e independencia en la resolución.

Asimismo, resulta de vital importancia eliminar la condición de anualidad y posterioridad reinante en la función de fiscalización, que hoy, más que fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación, distorsiona el objetivo para el que fue creada.

Esta modificación le desata las manos a la ASF, permitiéndole llevar a cabo auditorías en tiempo real, para contar con información oportuna y periódica, que facilite la detección de irregularidades y evite posibles daños a la hacienda pública, así como para corregir acciones que pudieran estar al margen de las normas, planes o programas, desde una etapa temprana, evitando que el tiempo siga siendo un factor de impunidad.

Sin duda esta modificación se traducirá en la detección oportuna de actos irregulares, en la mejora del gasto de los recursos, y brindará una mayor confianza a la ciudadanía.

En este sentido, proponemos además que desaparezca el Informe del Resultado, para dar paso a la creación de un nuevo esquema, compuesto, por un lado, por el “Informe General Ejecutivo del Resultado” (antes Informe General) que será el documento final que contendrá la síntesis de los resultados de fiscalización, y por el otro, por los “Informes Individuales de Auditoría”, que se entregarán conforme se vayan concluyendo, para de esta forma proporcionar a la Cámara de Diputados, de manera oportuna, los insumos necesarios para la revisión de la Cuenta Pública y no tener que esperar hasta que el Informe Final le sea entregado.

Asimismo, en el momento en que los “Informes Individuales de Auditoría” se entreguen a la Cámara de Diputados con los resultados de su fiscalización, adquirirán el carácter de públicos, lo que abonará sustancialmente a la transparencia que tanto exigen y merecen los mexicanos.

De igual forma, se deja claro que los Informes de auditoría que deban entregar las entidades estatales de fiscalización y la entidad de fiscalización del Distrito Federal, tendrán el carácter de públicos.

Para hacer más ágil, eficaz y oportuna la revisión de la Cuenta Pública, se propone modificar el plazo de presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal, al último día hábil del mes de febrero; la entrega a la Cámara de Diputados del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, al 31 de octubre del año en que sea entregada la Cuenta Pública; y finalmente, la conclusión de la revisión de la Cuenta Pública por la Cámara de Diputados, a más tardar al 15 de diciembre del año de su presentación; es decir, el “Ciclo de Fiscalización” comenzará y concluirá el mismo año, de esta forma podrá considerarse como un importante elemento de análisis en la determinación del presupuesto del año siguiente.

En este mismo tenor, con el objeto de no dilatar el ejercicio de revisión, es necesario incorporar la posibilidad de que la ASF inicie el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal.

En Acción Nacional estamos convencidos de que estas modificaciones le permitirán a la ASF realizar plenamente su función de fiscalización de los recursos públicos, pero además, con la incorporación de la facultad de investigación, se convertirá en pieza clave del Sistema Nacional Anticorrupción, y contribuirá eficazmente al combate a la corrupción y a la ineficiencia administrativa, que tanto le cuesta a todos los mexicanos.

La Fiscalía Especializada en materia de Combate a la Corrupción será el órgano responsable de ejercer la acción penal en los delitos que al efecto se prevean en la Ley General de Delitos contra la Corrupción, y contará con las más amplias facultades de investigación; tendrá por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como de cualquier otro delito cometido por un servidor público en el desempeño de un empleo, cargo o comisión, incluso tendrá la posibilidad de atraer aquellos casos que estime procedentes. En caso de que en sus investigaciones existiera presunta responsabilidad administrativa por actos de corrupción o por faltas administrativas graves, la Fiscalía estará facultada para actuar como órgano acusador, turnando el expediente directamente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

En materia de sanciones, proponemos otorgar las facultades de sanción a los jueces en materia penal (ante acusaciones de la Fiscalía), y en materia administrativa, al Tribunal Federal de Justicia Administrativa; retirando la facultad de corrección y sanción a las contralorías que dependen de los Ejecutivos Federal, estatales o municipales, respecto de aquellas conductas que se estimen no graves por el legislador ordinario.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa contará con plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; imponer las sanciones graves a los servidores públicos de los poderes federales y de los órganos constitucionalmente autónomos, por responsabilidades administrativas en los términos que disponga la ley; a los servidores públicos locales, por las irregularidades cometidas en el manejo o aplicación de recursos federales; y a los particulares que incurran en actos de corrupción, en los términos que determinen las leyes. Podrá imponer a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales. Además podrá imponer las siguientes sanciones: suspensión, destitución e inhabilitación.

Sistema Nacional de Fiscalización

La fiscalización en nuestro país se ha visto debilitada por una clara falta de coordinación entre los órganos encargados de ejercer esta importante labor; por esta razón resulta necesaria la creación de un Sistema Nacional de Fiscalización, que coordine las acciones de los órganos de fiscalización en el país, para generar condiciones que permitan un mayor alcance en sus revisiones; evite duplicidades; permita un intercambio efectivo de información; homologue los criterios de planeación, ejecución y reporte de auditorías; y establezca una serie de deberes para quienes conforman el Sistema.

En tal virtud, se propone facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes de carácter general que regulen la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización, para hacer eficaz y eficiente la revisión del destino que se da a los recursos públicos.

Sistema Nacional de Planeación

El Programa Especial de Rendición de Cuentas de la Red por la Rendición de Cuentas, establece que “fiscalizar permite conocer si el presupuesto fue ejercido (y en su caso ajustado) de acuerdo con las disposiciones previstas; si las decisiones gubernamentales siguieron los cursos de acción inicialmente planteados; y si las metas y objetivos de los programas y servicios públicos se cumplieron con eficacia, economía y eficiencia”. Esta definición de fiscalización comprende los aspectos de la fiscalización formal y la material, donde la primera consiste en el control de legalidad y la segunda en la verificación de la consecución de los fines del Estado. Tanto en la fiscalización formal como en la material, es indispensable la planeación y la comparación con los planes, presupuestos y programas.

El objetivo de la fiscalización según el programa citado, es “asegurar una adecuada revisión de los logros y resultados de la gestión financiera, y una vinculación oportuna de la información producida con las actividades de planeación y presupuestación”. No hay manera de fiscalizar si no se tiene un punto de partida con el cual medir o comparar. Por tal motivo, es indispensable reforzar la planeación orientada a los resultados.

La Ley de Planeación vigente provoca la fragmentación y dispersión de las políticas públicas. Si bien cada Entidad Federativa requiere de programas diversos para atender las necesidades específicas de su sociedad y región, es del mayor interés para Acción Nacional que se den las condiciones para que comiencen a desarrollarse objetivos alineados a un proyecto de Nación.

En efecto, hay políticas nacionales y programas que requieren de la intervención de los tres órdenes de gobierno; por ejemplo, en materia de salud, seguridad o transparencia. Es necesario que las Entidades Federativas trabajen de manera vinculada y coordinada con la Federación en el diseño,

implementación y evaluación de sus respectivos programas. En este sentido, la Ley de Planeación en su actual diseño queda rebasada.

Así, retomando el espíritu de la Ley de Planeación vigente, es necesario dar un mayor impulso al Sistema Nacional de Planeación Democrática previsto en la fracción II del artículo 1 de la Ley, por lo que la presente propuesta permite facultar al Congreso de la Unión a emitir un ordenamiento de carácter general que consolide un verdadero Sistema de Planeación Democrática, que vincule la actuación y los esfuerzos en los tres órdenes de gobierno, de forma tal que pueda constituirse un verdadero esquema de medición, que permita evaluar los logros y resultados en la actuación de cada gobierno.

Extinción de dominio

La presente iniciativa propone establecer que los bienes derivados del delito de enriquecimiento ilícito, sean tratados conforme al procedimiento de extinción de dominio. El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional está convencido de que la medida que proponemos, cumple un objetivo central dentro de los tratados internacionales en materia de combate a la corrupción de los que México es Parte, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, a fin de sancionar de manera efectiva el enriquecimiento ilícito, así como otras conductas en las que se involucren servidores públicos.

Las razones por las que se realiza tal planteamiento, es que actualmente la vía para sancionar este delito es mediante el “decomiso”; sin embargo dicha figura, aunque en algunos casos resulta efectiva, pocas veces funciona de manera expedita. Lo anterior, en razón de que se requiere la determinación firme de la autoridad judicial en la causa penal, lo cual implica que su ejecución está relacionada directamente con el proceso que se siga contra el servidor público. De esta manera, sólo hasta que se decreta la culpabilidad plena de la persona, es procedente ejecutar el decomiso, lo que contrasta en aquellos casos en que resulta notoria la disparidad entre el patrimonio del servidor público y los ingresos legítimos que ha declarado con anterioridad y durante el ejercicio de su encargo público.

Así, es muy común el caso de aquellos servidores públicos que recurren a todas las vías legales, no tanto para comprobar su inocencia sino para impedir la imposición de una sanción penal, lo cual invariablemente está ligado al retraso en la ejecución del decomiso o a su imposición, aun cuando no pueda comprobarse la legal posesión de bienes que se hayan adquirido durante una gestión pública cuestionada por actos de corrupción.

A nuestro juicio, estas complicaciones procesales quedarían superadas si se sanciona el enriquecimiento ilícito a través de la Extinción de Dominio, ya que se trata de un procedimiento autónomo del penal, por lo que se desvincula de la culpabilidad de la persona al enfocarse a sancionar únicamente los instrumentos, objetos y productos de alguno de los delitos contemplados en el segundo párrafo del artículo 22 constitucional.

Señoras y señores legisladores:

Lamentablemente, nos encontramos ante un escenario que no podemos ni debemos ocultar. La corrupción se ha extendido de manera alarmante, lo que se refleja en nuestras circunstancias sociales, económicas, jurídicas e indudablemente en nuestras condiciones de seguridad. No es posible seguir postergando la discusión de este tema, la sociedad no resistirá más la ignorancia, desidia o irresponsabilidad de su clase política. Nunca antes como ahora, se ha requerido una reforma de gran calado, que fortalezca nuestras instituciones; que detone de un esquema integral de combate a la

corrupción y un mejor esquema de fiscalización de los recursos públicos; que genere las condiciones para que de una vez por todas logremos erradicar la corrupción que tanto daño nos ha causado.

Esta LXII Legislatura del Congreso de la Unión ha sido sensible a los cambios constitucionales y legislativos que nuestro país ha requerido. La gran mayoría de las reformas aprobadas ha generado, y otras estarán por hacerlo, beneficios concretos a los ciudadanos, que esperamos pronto se reflejen en su economía.

No podemos estar ajenos a los cambios que a nivel mundial se presentan para combatir la corrupción. En Acción Nacional estamos convencidos de que las reformas que hemos propuesto y aprobado, nos llevarán a ser una de las 8 economías más importantes a nivel global y la más importante en América Latina. Sin embargo, ya hemos insistido en que lo anterior no se puede consolidar sin un esquema claro, armónico y eficaz que genere las condiciones de integridad que deben observar las autoridades, los particulares y la sociedad en su conjunto.

El Partido Acción Nacional presenta ante la sociedad mexicana esta reforma con absoluta responsabilidad, con la convicción de que sólo con una reforma estructural como ésta, podremos dar a nuestras familias la seguridad de un futuro libre de prácticas indebidas, que afectan a toda una colectividad en beneficio de unos cuantos.

En Acción Nacional estamos seguros de que la suma de voluntades y de esfuerzos de la sociedad mexicana, de las autoridades y de todas las fuerzas políticas reunidas en el Congreso de la Unión, generará las condiciones para contar con una clase gobernante honesta, transparente y eficiente, que las distintas agrupaciones sociales, la comunidad solidaria y subsidiaria que tanto hemos anhelado. Hacemos un llamado a la sociedad mexicana a ser partícipe de este gran cambio estructural, y a los Partidos Políticos a debatir de manera seria y responsable.

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

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a los artículos 22, 73, 74, 76, 79, 109, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 22. ...

....

I. ...

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y **enriquecimiento ilícito**, respecto de los bienes siguientes:

a) a d) ...

III. ...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX. ...

XXI. Para expedir:

a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas, **corrupción**, delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

...

b) ...

c) ...

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común **cuando:**

1. Tengan conexidad con delitos federales;

2. Versen sobre delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, o

3. Versen sobre los delitos de corrupción.

...

XXII. a XXIII. ...

XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización de la **Auditoría Superior de la Federación** y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; **así como para expedir las leyes generales que regulen el Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 y el Sistema Nacional de Fiscalización;**

XXV. a XXIX-C. ...

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional; así como **la ley general que regule el Sistema Nacional de Planeación Democrática.**

XXIX-E. a XXIX-G. ...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan **el Tribunal Federal de Justicia Administrativa**, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establezcan su **organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.** El Tribunal tendrá a su cargo **dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; imponer las sanciones los servidores públicos de los poderes federales y de los órganos constitucionalmente autónomos por las responsabilidades administrativas graves en los términos que disponga la ley, a los servidores públicos locales por las irregularidades cometidas en el manejo o aplicación de recursos federales, y a los particulares que incurran en actos de corrupción en los términos que determinen las leyes; imponer a los responsables las responsabilidades resarcitorias que correspondan así como**

las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

XXIX-I. a XXIX-U. ...

XXIX-V. Para expedir la ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

XXX. ...

Artículo 74. ...

I. a V. ...

VI.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la **Auditoría Superior de la Federación**. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha **autoridad** sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el **último día hábil del mes de febrero** del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la **Auditoría Superior de la Federación** contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del Informe **General Ejecutivo** del Resultado de la **Fiscalización Superior** de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar **el 15 de diciembre** del año de **su presentación**, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas **tanto de los informes individuales de auditoría como** del Informe **General Ejecutivo** del Resultado de la **Fiscalización Superior** de la Cuenta Pública, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.

La Cámara de Diputados evaluará el desempeño de la **Auditoría Superior de la Federación** y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

VII. ...

VIII. Designar, por el voto de las dos terceras de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos de control interno de los organismos constitucionales autónomos, en los términos previstos en esta Constitución y en las leyes;

IX . Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; **del titular de órgano responsable del control interno del Ejecutivo Federal**; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

III. a XIV. ...

Artículo 79. La **Auditoría Superior de la Federación** de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal.

Asimismo, por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la Auditoría Superior de la Federación podrá realizar revisiones preliminares y solicitar información del ejercicio en curso.

De igual forma, la Auditoría Superior de la Federación podrá, en su caso, realizar evaluaciones preliminares a través de los informes trimestrales que el Ejecutivo Federal entrega al Congreso de la Unión y solicitar información del ejercicio en curso, pudiendo emitir recomendaciones de carácter preventivo sin perjuicio de sus facultades de fiscalización y de las acciones que le corresponda, en su momento, emitir. También podrá realizar las auditorías o revisiones en los plazos que, en su caso, establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación o las demás disposiciones jurídicas.

...

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, **de los fideicomisos públicos y de las concesiones o cesiones parciales de bienes del dominio público**, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.

...

...

La Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión en los términos que disponga la ley, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio respectivo .

En las situaciones que determine la Ley , podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas. Las entidades fiscalizadas proporcionarán la información que se solicite para la revisión , en los plazos y términos señalados por la Ley y, en caso de incumplimiento, serán aplicables las sanciones previstas en la misma . La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, **promoverá las acciones ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la corrupción o cualquier otra autoridad que resulte competente;**

II. Entregar los informes individuales de auditoría a la Cámara de Diputados, conforme vayan concluyendo las mismas y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de octubre del año en que sea entregada la Cuenta Pública, los cuales se someterán a la consideración del Pleno de dicha Cámara y tendrán carácter público. Los informes individuales de auditoría incluirán el dictamen de su revisión, así como también un apartado específico con las observaciones de la Auditoría Superior de la Federación que incluya una síntesis de las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas, únicamente en los casos en donde no se atienda el resultado observado. El Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública contendrá los elementos que al efecto establezcan las disposiciones legales aplicables.

Para tal efecto, de manera previa a la presentación de **los informes individuales de auditoría** se darán a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponda de los resultados de su revisión, a efecto de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan, las cuales deberán ser valoradas por la **Auditoría Superior de la Federación** para la elaboración de **los informes individuales de auditoría.**

El titular de **Auditoría Superior de la Federación** enviará a las entidades fiscalizadas **los informes individuales de auditoría que les corresponda**, a más tardar a los 10 días hábiles posteriores a que **haya sido entregado el informe individual de auditoría respectivo** a la Cámara de Diputados, **mismos que contendrán** las recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley. Lo anterior, no aplicará a los pliegos de observaciones y a las promociones de responsabilidades, las cuales se sujetarán a los procedimientos y términos que establezca la Ley.

La Auditoría Superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

En el caso de las recomendaciones, las entidades fiscalizadas deberán precisar ante la **Auditoría Superior de la Federación** las mejoras realizadas, **las acciones emprendidas** o, en su caso, justificar su improcedencia.

La **Auditoría Superior de la Federación** deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

La **Auditoría Superior de la Federación** deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que **vaya rindiendo los informes individuales de auditoría** a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna **presunta** irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, **y en vía de atracción o revisión de las autoridades federales y de las locales respecto de los recursos que ejerzan en los términos que la ley disponga**, así como efectuar visitas domiciliarias, para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos. **Derivado de sus investigaciones podrá promover las acciones que sean procedentes; y**

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, o a los recursos que ejerzan las autoridades locales en los casos que las leyes señalen; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley. Para lo anterior, podrá interponer el juicio de amparo en contra de las determinaciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o de la Fiscalía de Combate a la Corrupción en la forma y términos que la ley determine.

Se deroga

...

...

...

...

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares que Incurran en Actos de Corrupción y Patrimonial del Estado.

Artículo 109. Los servidores públicos que incurran en responsabilidad serán sancionados conforme a lo siguiente:

I. ...

...

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público **será sancionada** en los términos de la **ley general penal**.

III. Se aplicarán sanciones administrativas por **actos u omisiones** que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. **Dichas sanciones, además de las que señale la ley general, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones. La ley general establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones, así como las autoridades encargadas de ello.**

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

La ley determinará los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. **Dicha ley sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan, y**

Las faltas administrativas graves y los actos de corrupción serán investigados y substanciados por los órganos internos de control, por la Auditoría Superior de la Federación o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal que resulte competente; las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control en los términos que señale ley. Si de las investigaciones de la fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción existiera presunta responsabilidad administrativa por actos de corrupción o por faltas administrativas graves, conforme al procedimiento previsto en la ley turnará el expediente directamente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, actuando como órgano acusador.

IV. Se aplicarán a los particulares que intervengan en actos de corrupción, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva; el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales, así como las demás sanciones que determine la ley. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos de corrupción sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral o en beneficio de ella. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones, así como las autoridades encargadas de ello.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular quejas y denuncia ante las autoridades competentes respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Los entes públicos federales, estatales y municipales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir, investigar y sancionar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas distintas de aquellas que son competencia de los tribunales, así como revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia

y aplicación de recursos públicos. Corresponde a los órganos internos de control, a la Auditoría Superior de la Federación y sus homólogos en la materia de las entidades federativas, perseguir ante los tribunales competentes, los actos u omisiones que constituyan responsabilidad administrativa en términos de la fracción III de este artículo, así como a los particulares que incurran en actos de corrupción, con independencia de presentar las denuncias por actos u omisiones que pudieran ser constitutivas de delito ante la Fiscalía para el Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución o ante las autoridades locales competentes, respectivamente.

En tratándose de responsabilidades administrativas graves y en delitos, los órganos internos de control, la Auditoría Superior de la Federación y sus homólogos en las entidades federativas, estarán facultados para recurrir las determinaciones de los tribunales y de la fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción, en la forma y términos que la leyes determinen, incluso mediante el juicio de amparo.

Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción se conformará por el Comité Coordinador, el Consejo Nacional para la Ética Pública y el Comité de Participación Ciudadana.

El Comité Coordinador se conformará por el Ejecutivo Federal, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía General de la República, el organismo garante que establece el artículo 6o de esta Constitución, el Consejo de la Judicatura Federal, así como por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y tendrá por objeto la coordinación tendiente a cumplir con las políticas en materia de prevención, control y sanción de la corrupción que permitan fortalecer la integridad institucional, de conformidad con las siguientes bases mínimas:

1. El establecimiento, de conformidad a la ley, de sistemas de coordinación entre el Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas estatales.
2. El establecimiento y la promoción de políticas en materia de prevención, control y disuasión de la corrupción con carácter integral, en especial sobre las causas que generan dichos actos.
3. El fortalecimiento de mecanismos de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para desarrollar programas y acciones conjuntas en temas de prevención, detección, control y sanción de la corrupción.
4. El establecimiento de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre prevención, detección, control y sanción de la corrupción generen las instituciones de los tres órdenes de gobierno.
5. La formulación de un sistema de indicadores sobre gestión y desempeño del Comité Coordinador.
6. La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados de la aplicación de las políticas y programas implementados por las instituciones que lo integran.

Los integrantes del Comité Coordinador designarán de entre sus miembros a un Secretario Técnico, que tendrá las atribuciones que en la ley se determinen.

El Consejo Nacional para la Ética Pública será el órgano encargado de garantizar la adecuada implementación de las políticas y programas desarrollados por el Comité Coordinador. Para lo anterior, dicho Comité podrá presentar ante el Consejo los principales avances y problemas de la implementación de sus políticas y programas. Estará conformado por el Presidente de la República, quien lo presidirá, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Presidentes de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los órganos constitucionales autónomos en el ámbito federal, el Auditor Superior de la Federación, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana.

El Comité de Participación Ciudadana se conformará por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, quienes serán designados por la Cámara de Senadores por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. El Comité, a través de los evaluadores que al efecto le proponga al Consejo Nacional para la Ética Pública, realizará la evaluación anual del funcionamiento y resultados del Comité Coordinador. El Consejo Nacional para la Ética Pública deberá pronunciarse sobre dichas recomendaciones en un plazo no mayor a seis meses. La ley determinará las atribuciones y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana.

El Comité de Participación Ciudadana convocará a las organizaciones de la sociedad civil debidamente registradas, a fin de coadyuvar con los órganos responsables del control y sanción de la corrupción en las acciones de prevención y podrán participar con la autoridad en la resolución de las faltas administrativas graves en la forma y términos que se establezca en la ley.

El Comité de Participación Ciudadana podrá presentar recomendaciones públicas no vinculantes al Consejo Nacional para la Ética Pública.

Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas del Distrito Federal y de los Municipios, incluyendo los órganos de control interno, colaborarán y prestarán auxilio a la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que fije la ley. En el cumplimiento de sus atribuciones los órganos federales responsables del control y sanción de la corrupción no estarán limitados por los secretos bancario, bursátil, fiduciario o fiscal.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción, conforme a las bases previstas en el presente artículo.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Artículo 114. ...

...

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones sean calificados por la ley como de responsabilidad

administrativa por faltas graves, los plazos de prescripción no serán inferiores a cinco años, ni de quince años tratándose de actos de corrupción.

Artículo 116. ...

...

I. ...

...

...

a) y b) ...

...

II. ...

...

...

...

Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. **La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.**

...

...

III. y IV. ...

V. Las Constituciones y leyes de los Estados **deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa**, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y **establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los Tribunales tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa de las faltas graves que se establezcan en la ley, y a los particulares que incurran en actos de corrupción en los términos que determinen las leyes; imponer, en su caso, la responsabilidad resarcitoria, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales;**

VI. a IX. ...

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A) y B) ...

C) ...

BASE PRIMERA. ...

I. a IV. ...

V. ...

a) y b) ...

c) ...

...

Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización del Distrito Federal tendrán carácter público.

El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

d) ...

e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

f) a m) ...

n) Expedir la Ley Orgánica del **Tribunal de Justicia Administrativa** para el Distrito Federal.

ñ) a q) ...

BASE SEGUNDA A BASE CUARTA.

BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares; imponer las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa respecto de las faltas graves que determine la ley, y a los particulares que incurran en actos de corrupción en los términos que determinen las leyes; imponer, en su caso, la responsabilidad resarcitoria, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública del Distrito Federal o al patrimonio de los entes públicos del Distrito Federal;

...

D. a H. ...

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, dentro del plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, aprobará la legislación a que se refieren las fracciones XXI, inciso a) sobre delitos en materia de corrupción, XXIV, XXIX-D y XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución.

Tercero. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación, aprobará la legislación a que se refiere la fracción XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, incluyendo:

1. Los requisitos para ser designado titular de los órganos internos de control, competentes para prevenir, corregir e investigar las responsabilidades administrativas, y sancionar aquellas faltas menores distintas a los actos calificados por la ley como de corrupción;
2. Los mecanismos de profesionalización de los funcionarios públicos responsables del control y sanción de la corrupción;
3. Las bases y lineamientos que, en los tres órdenes de gobierno, deberán reunir los registros de servidores públicos de todos los poderes y órganos públicos que contengan, entre otra información, la relativa a la situación patrimonial, historial de servicio público y sanciones administrativas impuestas. Dicha información será recabada por los registros correspondientes de los organismos responsables del control y sanción de los actos de corrupción, y concentrada en una base de datos nacional;
4. Las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares, y sus sanciones;

5. Las autoridades competentes para conocer de los procedimientos de investigación y de responsabilidad administrativa;

6. Las obligaciones de los servidores públicos y de los particulares en el manejo de recursos públicos.

Cuarto. Las adiciones, reformas y derogaciones que por virtud del presente Decreto se hacen a los artículos 79, 109, 113, 116 y 122, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las leyes a que se refieren los transitorios anteriores.

Quinto. Las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas que, en su caso, sean necesarias para dar cumplimiento al presente Decreto a fin de prevenir y reducir los riesgos de corrupción en materia de contratación gubernamental; mejora regulatoria, a efecto de simplificar y transparentar los trámites y procesos gubernamentales; de servicio profesional de carrera y de administración de recursos humanos, para simplificar y transparentar los procesos de contratación, así como fortalecer la honestidad, la profesionalización, la especialización y la evaluación de los servidores públicos, dentro de los 180 días naturales siguientes a su entrada en vigor del presente decreto.

Sexto. En tanto se expide la legislación a que se refiere el artículo tercero transitorio de este Decreto, se aplicará la relativa en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de dicha legislación.

Séptimo. La Federación y las entidades federativas deberán garantizar que los órganos responsables del control y sanción de la corrupción en el respectivo orden de gobierno, cuenten con los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para su integración y operación.

Octavo. El Congreso de la Unión deberá realizar las reformas legales necesarias para el establecimiento e integración del Consejo Ciudadano para la Ética Pública y del Comité de Participación Ciudadana, previstos en el presente Decreto, en un plazo de 180 días contados a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Noveno. El Congreso de la Unión deberá realizar en un plazo no mayor a 90 días las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría de la Función Pública asuma nuevamente todas las facultades que le fueron derogadas mediante reforma a dicha ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

Décimo. Los titulares de las contralorías u órganos análogos de los organismos constitucionales autónomos que a la entrada en vigor del presente Decreto, se encuentren en funciones, continuarán en su encargo hasta en tanto se realice la designación a que se refiere la fracción VIII del artículo 74 que se adiciona por virtud del presente Decreto, salvo que hayan sido nombrados en los términos previstos por dicho precepto, en cuyo caso durarán en su encargo por el plazo por el que fueron nombrados.

Décimo Primero. El Comité Coordinador a que se refiere el segundo párrafo del artículo 113, deberá instalarse en un plazo no mayor a 90 días, contado a partir de la entrada en vigor de la ley a que se refiere la fracción XXIV del artículo 73.

Décimo Segundo. Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo en un plazo no mayor a 90 días, contado a partir de la entrada en vigor de la ley a que se refiere la fracción XXIV del artículo 73.

Décimo Tercero. Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que hayan sido nombrados a la fecha de entrada en vigor de la ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de esta Constitución, continuarán como Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa por el tiempo que fueron nombrados.

Los Magistrados de los Tribunales Contenciosos Administrativos cualquiera que sea su denominación en el ámbito de las entidades federativas, continuarán como magistrados de los Tribunales de Justicia Administrativa de cada entidad federativa, exclusivamente por el tiempo que hayan sido nombrados.

Décimo Cuarto. Los recursos humanos, materiales, financieros y presupuestales con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, incluyendo todos sus bienes y los derechos derivados de los fondos o fideicomisos vigentes, pasarán a formar parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en los términos que determine la ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de esta Constitución.

Décimo Quinto. Los trabajadores de base que se encontraban prestando sus servicios en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa seguirán conservando su misma calidad y derechos laborales que les corresponden ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en los términos que determine la ley a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73, de esta Constitución.

Décimo Sexto. El Consejo Nacional para la Ética Pública y el Comité de Participación Ciudadana a que se refieren el artículo 113, deberán instalarse en un plazo no mayor de 90 días, contados a partir de la entrada en vigor de la ley a que se refiere la fracción XXIV del artículo 73.

El Registro Nacional de las organizaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 113, deberá estar en funciones dentro de un plazo no mayor de 90 días, contado a partir de la entrada en funciones del Comité de Participación Ciudadana.

Décimo Séptimo. Las leyes federales y locales contemplarán en las controversias sobre contrataciones públicas, el derecho de los particulares de optar por la vía administrativa que corresponda o por el procedimiento jurisdiccional ante el Tribunal competente. Para tal efecto, las leyes establecerán un procedimiento sumario para la resolución de dichas controversias.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SIMÓN VALANCI BUZALI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado Simón Valanci Buzali, en nombre de los diputados del Estado Libre y Soberano de Chiapas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II; 73, fracciones XXI, XXIII y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77, numeral 1; y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto incluir la obligatoriedad por parte del Ministerio Público, y las Policías, para dar inicio de manera inmediata, tanto a las averiguaciones previas como a los protocolos de búsqueda y rastreo correspondientes, respectivamente, tratándose de los posibles delitos relacionados con el secuestro, al tenor de los siguientes

Argumentos

El motivo fundamental por el que nos dimos a la tarea de elaborar esta iniciativa, deriva de una de las mayores demandas de la sociedad mexicana; el grave clima de inseguridad que se ha desatado en nuestro país durante los dos sexenios anteriores.

Los indicadores oficiales y la escalada de violencia, los informes de las organizaciones no gubernamentales, los reportajes periodísticos, y las trágicas historias contadas por miles de personas acerca del tema de la inseguridad, mantienen a la sociedad dentro de un peligroso ambiente de miedo e incertidumbre.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), indica que, entre 2004 y 2009, todos los delitos en los que se emplea violencia, medidos a partir de su registro en las agencias del ministerio público del fuero local, aumentaron significativamente.

Los aumentos más sensibles en ese periodo se registraron en delitos contra la vida y la integridad corporal; lesiones 5%, secuestro 141%, violencia intrafamiliar 486%, y violación 20%.

Otros datos y cifras de las organizaciones no gubernamentales, como el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, han permitido describir y documentar casos de asesinatos, secuestros, desapariciones y desplazamientos en nuestro país.

En México, de 2006 a 2012, se registraron más de 20 mil desaparecidos, de los cuales 11 mil 201 son hombres, 8 mil 340 son mujeres, y del resto no se tienen datos: siendo los estados con mayor índice el Distrito Federal con 7 mil 137; el Estado de México con 2 mil 552; Jalisco con 2 mil 177; Sinaloa con mil 434; y Aguascalientes con mil 112 desaparecidos.

El sector más afectado es el que comprende de los 10 a los 17 años de edad; es decir, uno de cada tres sustraídos. El sector de los 18 a los 30 años, está en también en riesgo, ya que 1 de cada 4 presentan reportes de desaparición.

Cuando se trata de extravíos, desapariciones o posibles secuestros de menores de edad, existen medidas internacionales que se han ido adaptando con cierto éxito. Tal es el caso del protocolo de búsqueda denominado “Alerta Amber”, el cual es considerado como uno de los mejores métodos de búsqueda que se implementan en la actualidad.

El protocolo Alerta Amber nació en Estados Unidos, opera en Canadá, Reino Unido, Francia, Holanda, Alemania, Grecia, y Australia. Ahora también opera en México, iniciando en el Distrito Federal, y ha resultado ser un proyecto muy útil para la sociedad, en éste participan autoridades, organizaciones y sociedad civil, aplicándose no sólo como paliativo para despresurizar un poco la angustia generada en el entorno familiar y social, sino como una medida eficaz inmediata para encontrar, dentro de las primeras tres horas en que se aplica, a centenares de menores extraviados posibles víctimas de delitos relacionados con el secuestro.

Una de nuestras responsabilidades, como parte de los poderes de la unión, consiste en contribuir para ofrecer un respaldo jurídico sólido a este tipo de acciones y proyectos, mediante su integración a la normatividad vigente, así como la de garantizar el apoyo permanente para la implementación de programas afines.

Cientos de personas, incluidos niños y niñas, son secuestrados en nuestro país año con año. El secuestro de niños se puede definir como la acción de retener indebida e ilegalmente a uno o varios menores de edad, y mantenerlos en cautiverio contra su voluntad, estos delitos constituyen una grave violación a los derechos humanos.

El tráfico de niños es un problema de alcance global. En las últimas décadas el contrabando y el tráfico se han convertido, lamentablemente, en una fuente de ingresos para el crimen organizado.

Los niños son secuestrados para su explotación en trabajos forzados, esclavitud sexual y reclutamiento forzoso. Se trafica con ellos dentro del propio país o a través de las fronteras, con diferentes motivos y propósitos: adopción ilegal, explotación laboral, prostitución, pornografía y abuso sexual infantil, para uso militar o esclavitud.

Los artículos 34 y 35 de la Convención sobre los Derechos del Niño dicen que los gobiernos deben proteger a los niños y niñas de todas las formas de explotación y abusos sexuales, y tomar todas las medidas posibles para asegurar que no sean secuestrados, vendidos, o que se trafique con ellos.

El Protocolo Facultativo de la Convención, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, sirve de complemento a la Convención, al exigir a los Estados una serie de requisitos precisos para poner fin a la explotación y el abuso de la infancia. También protege a los niños y niñas de la venta con objetivos no sexuales, como otras formas de trabajo forzado o donación de órganos.

Los tratados internacionales relacionados con la defensa de los Derechos Humanos, particularmente los de los niños y niñas, son muy claros, y muestra de ello ha sido que México, mediante importantes reformas, ha participado de ellos, al adecuar de manera puntual la legislación en la materia.

A lo largo de los últimos dos sexenios, el gobierno federal no supo implementar las medidas necesarias para erradicar o combatir adecuadamente el problema de la inseguridad, que lamentablemente hoy en día, ha invadido casi por completo el territorio nacional.

El México de hoy es diferente, vivimos en constante transformación. Organizaciones internacionales y estudios de la violencia señalan que nuestra nación es una de las más violentas del orbe.

Al parecer, esa mala implementación de las políticas públicas pasadas, permitieron que el crimen organizado y el narcotráfico, hayan polarizado la vida de millones de mexicanos.

Hoy en día, nadie puede salir a la calle sin el temor o la angustia de que uno mismo o cualquier integrante de nuestra familia pueda sufrir un levantón, un secuestro exprés, una extorción o desaparición forzada o permanente, y en el peor de los casos, un homicidio. Para poder salir al trabajo o a la escuela, debemos tomar una serie de precauciones; nuestros pequeños no pueden salir a jugar libremente como lo hacían antes.

La inmensa angustia que sienten las familias ante la presunción del secuestro de alguno de sus integrantes, no puede ser disminuida con nada. Es por ello que buscamos, con esta propuesta, dar certeza jurídica, al iniciar de manera inmediata una averiguación previa por parte del MP, que derive en una investigación para llegar hasta las últimas consecuencias, a efecto de poder encontrar a los seres queridos.

Cientos de casos documentados, indican que durante el fatal periodo de 72 horas, que el MP pone como parámetro previo a iniciar la averiguación, la víctima ha sido violentada, torturada, sacada del país, o en el peor de los casos, asesinada.

Sabemos que las primeras horas de un extravío o desaparición son vitales, y la instancia encargada de la procuración de justicia no puede darse el lujo de esperar cierto número de horas para iniciar los protocolos de búsqueda y rastreo, mientras las familias afectadas viven ese mismo periodo de desesperación y angustia.

Resulta indispensable que ante las primeras sospechas de algún posible delito relacionado con el secuestro, las autoridades atiendan al denunciante e inicien de manera inmediata el procedimiento para iniciar la búsqueda de la víctima, con apoyo de la policía, familiares y amigos, asimismo, se difunda la información de la persona extraviada entre las instancias correspondiente.

Iniciar una averiguación inmediata por ausentismo o extravío, o por los posibles delitos derivados de un secuestro, puede ser la diferencia entre la vida o la muerte. Esas primeras horas resultan cruciales.

Es entonces cuando podemos contar con la participación de la ciudadanía, al dar difusión inmediata de la información de la persona desaparecida, a través de medios de comunicación, redes sociales, y en lugares concurridos como el metro, centros comerciales, escuelas y hospitales.

Estas medidas deben aplicarse para cualquier individuo, principalmente cuando se trata de menores de edad.

Cuántas terribles historias hemos escuchado de personas que se han extraviado o desaparecido, y que posteriormente han sido encontradas con señales de tortura, violadas o sin vida, tras el paso de 72 horas, y peor aún, casos en los que nunca se vuelve a saber del ser querido.

Estamos claros, el MP, no debe dejar pasar 72, ni 36, ni 24, ni una hora, por el contrario, como una de sus funciones de procuración de justicia, debe tomar acciones inmediatas, y dar cumplimiento al protocolo correspondientes de inmediato, apoyándose, en efecto, de la policía, de cualquier programa, alerta o instancia que se encuentre a su alcance.

Hoy sabemos, que no se trata de simples extravíos o ausencias, sino de la presunción de extorsiones, secuestros, desapariciones forzadas, tortura, violencia sexual, trata de personas, y pornografía infantil, además de la violación a los derechos de humanos de nuestros familiares, y de las acciones que se deben emprender para salvaguardar su integridad física y mental.

Ante la posible pérdida de una vida no se puede titubear. Con la vida de las personas no se juega.

Al dar inicio a una averiguación, el MP tiene la obligación de investigar de oficio cualquier posible delito para dar con los delincuentes, abatiendo así la impunidad y la corrupción, y ofreciendo a las familias certidumbre de que se hará justicia; de que se castigará, en su caso, a los delincuentes responsables.

Debemos recalcar, no se trata hoy de simples desapariciones, la experiencia reciente derivada del clima de inseguridad nos indica lo contrario, hoy las medidas deben realizarse de manera expedita, y esto, a la luz de todos, obedece al sentir de una sociedad que ha sido severamente lastimada en sus entrañas.

Los delincuentes son capaces de secuestrar y torturar a las víctimas por cinco mil pesos o menos. Nada más ruin.

Hasta el mes de agosto del 2013, México Unido Contra la Delincuencia A.C., indicó que en nuestro país, cada año se efectuaban casi 10 mil secuestros, pero la “cifra negra” no se conoce, pues es la que señala a las víctimas que no acuden a presentar denuncia en el MP, o que acudiendo, deben esperar esas casi siempre fatídicas 72 horas, tanto a nivel local como federal.

De acuerdo con un reportaje reciente del diario El universal, las personas de clase media, como asalariados, comerciantes y estudiantes, constituyen el nuevo perfil de los plagiados. El más reciente informe de la asociación Alto al Secuestro, de diciembre de 2012 a febrero de 2014, señala que el 60% de las víctimas pertenecían a este sector poblacional.

Para poder ilustrar la gravedad de tres de estos lamentables acontecimientos nos hemos permitido tomar algunos fragmentos de los testimonios incluidos en la publicación, en el que se han usado nombres ficticios para proteger la identidad de los afectados:

“Luisa, empleada de una oficina de gobierno, pasó siete días secuestrada. Vendada de los ojos, tapada la boca, amarrada de manos y de pies, los secuestradores dejaron a Luisa con una advertencia para que pasara su primera noche de cautiverio: ‘Tú vas a regresar [a tu casa], pero en pedazos’. ‘Oí cómo abrieron una puerta de fierro, me hicieron caminar unos cuantos pasos y me tiraron al piso para amarrarme. Olía a humedad’, repite.

El único momento en que le soltaban los amarres de los pies era para llevarla al baño. “Una de las veces que me llevaban, la persona que me llevó... sí abusó de mí; dijo que a todas les gustaba eso, que todas eran unas perras, que él sentía que yo lo disfrutaba...”, recuerda y mira el piso, se le corta la voz, le escurren las lágrimas, “yo no me podía defender.

También le pegaban, Luisa no sabe con qué. La médico legista le dijo que podía ser con un látigo o un palo de madera, pues más que dolor sentía ardor donde la golpeaban.”

“A Jorge y Luis, ambos estudiantes, los secuestraron y por ellos pagaron un rescate de 50 mil pesos. A Jorge, un estudiante de 19 años, se lo llevaron en Tultitlán, también estado de México.

‘¡Dios!’, dijo al mirarse al espejo, ya en su casa, después de 30 horas de secuestro. Su rostro estaba desfigurado. En el mentón tenía una quemada de cigarro, estaba hinchado y su color moreno se había vuelto morado. Hizo una mueca de falsa sonrisa. Era sólo para ver el estado en que habían quedado sus dientes delanteros. Estaban rotos.

La intimidación y las continuas golpizas y amenazas pusieron a Jorge en estado de shock, ‘y fue hasta el día siguiente, que desperté, cuando me di cuenta de que estábamos secuestrados y que íbamos a estar ahí el tiempo que ellos quisieran.’

Después de 15 minutos de viaje, cuando entraron a la casa de seguridad donde permanecerían, empezó un martirio de 30 horas: ‘Los secuestradores estaban como jugando a pegarnos, a cortarnos, a quemarnos’.

...los secuestradores le habían puesto un precio a su vida: 25 mil pesos por persona. A Jorge le pasaron a su tío para demostrar que estaba vivo y la liberación se puso en marcha. Los metieron al Jeep y les dieron instrucciones claras en el trayecto: ‘Debes contar hasta el 200 y cuando ya no escuches ningún ruido te quitas la venda... vamos a dejar un carro viendo, ese carro va a ver si te la quitas, si te la quitas antes vamos a tener que regresar’.”

De acuerdo con el reportaje de *El Universal*, estos casos y otros mil 774 de secuestro, forman parte del segmento en el que los secuestradores han puesto la mira. De los 3 mil 604 casos documentados que tiene esta asociación, sólo se pudo establecer la ocupación de 2 mil 947 víctimas, de las cuales 625 eran asalariados, 605 comerciantes y 544 estudiantes. Además, el total de plagios registrados en el periodo mencionado representa un alza de 493%, comparado con el mismo periodo del gobierno de Felipe Calderón, en el que se registraron 608 casos.

El aumento de este delito, considerado por el propio coordinador de la Estrategia Nacional Antisecuestro, Renato Sales Heredia, como uno de los más “lacerantes”, al convertir “al ser humano en una mercancía y hacerlo materia del regateo más vil”, ha colocado a México en el deshonroso primer lugar mundial.

En los momentos actuales la tarea del combate al delito de secuestro se ha intensificado por parte del Ejecutivo Federal.

El presidente de la República, sensible a la demanda ciudadana, creó mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de enero del presente año, la Coordinación Nacional Antisecuestro, que tendrá por objeto, coordinar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre las dependencias responsables de la seguridad pública del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales y del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con el sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos legales aplicables, en el marco de la estrategia nacional para combatir el delito de secuestro.

De acuerdo con el coordinador nacional antisecuestro, Sales Heredia, “la única manera de terminar con el delito es que los ciudadanos confíen en las unidades especializadas en secuestros y que se hagan denuncias. La gente tiene que recuperar confianza en las unidades especializadas en secuestro. Es generar espacios de confianza, donde la gente se sienta arropada, atendida por la autoridad”. Para tal efecto se buscarán mecanismos para que la “sociedad cuente con la certeza de que el lugar al que va a asistir es donde se le va a atender el problema. Un espacio donde se resuelva un conflicto y no donde se cree un conflicto más”.

Como se puede apreciar, nuestra iniciativa de ley se suma a estos importantes esfuerzos, para que en conjunto se puedan encaminar para abatir y disminuir los altos índices de inseguridad relacionados con el delito del secuestro.

Repetimos, la atención y las averiguaciones debes iniciarse de manera inmediata al momento de presentarse el denunciante, y así también, la implementación de los protocolo de búsqueda correspondientes.

Cada sector de la sociedad está obligado a cumplir con lo que le corresponde, la sociedad está haciendo su parte, los legisladores debemos encargarnos de adecuar la legislación correspondiente, y el Ejecutivo, a través de las autoridades investigadoras, deberá en consecuencia, actuar de manera oportuna.

En este sentido, es importante destacar además, la intensa implementación de acciones gubernamentales integrales que ha echado a andar el actual Gobierno Federal encabezado por el presidente Enrique Peña Nieto, sin lugar a dudas, indispensable cimiento para coadyuvar a erradicar y combatir los grandes problemas arraigos de nuestra sociedad.

Educación de calidad, combate al hambre y la pobreza, inversiones en infraestructura y el consecuente reflejo en la generación de empleos, son sólo algunas de las múltiples medidas que fortalecerán el ámbito nacional para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

Mediante la inclusión de un apartado dentro del artículo de nuestra Constitución Política, esta importante iniciativa de ley tiene por objeto ofrecer garantías jurídicas a las víctimas y sus familiares, derivadas de los posibles delitos relacionados con el secuestro, a efecto de instaurar la obligación por parte del Ministerio Público, para iniciar una averiguación previa de manera inmediata cuando el familiar denunciante se presente a dar parte del extravío, la desaparición o el secuestro, o ante la presunción de cualquier delito derivado de estos.

Es por ello, compañeros y compañeras legisladoras, que respetuosamente solicito se sumen a esta propuesta para poder cristalizar una más de las tantas demandas del sentir de las familias mexicanas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que Reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo primero del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 21. Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. **El Ministerio Público y las Policías, deberán dar inicio tanto a la Averiguación Previa como a los Protocolos de Búsqueda y Rastreo de Personas, respectivamente, de manera inmediata, previa denuncia, ante la presunción de delitos como secuestro, secuestro exprés, desaparición, extorsión y homicidio.**

...

Transitorio

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

México, DF, 4 de noviembre de 2014.

Diputado Simón Valanci Buzali (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ARMANDO CÓRDOVA DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado federal Luis Armando Córdova Díaz integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados somete a la consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo décimo tercero al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

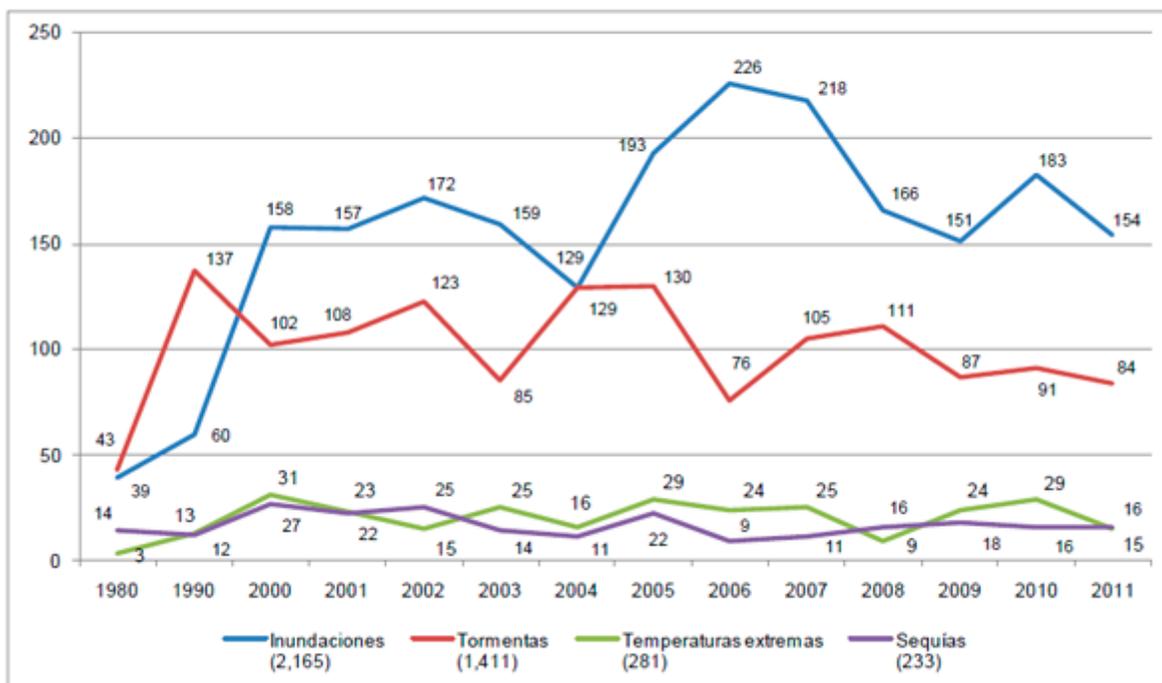
Históricamente, los desastres de origen natural como agentes destructivos han estado presentes a lo largo de la historia de todo el planeta, pero es hasta que se asientan y crecen las poblaciones que se empiezan a producir desastres y a obligar a los seres humanos a protegerse.

Estos fenómenos se han incrementado en frecuencia y magnitud, exacerbados además por la degradación de los ecosistemas y los daños provocados al ambiente, prácticamente no existe un punto de la geografía nacional alejado del peligro de un desastre de origen natural que pueda afectar la integridad física de la población o de sus bienes.

El tema de la Protección Civil es tan importante a nivel mundial, que incluso la Asamblea General de las Naciones Unidas designó el 13 de octubre como fecha para que se celebre el Día Internacional para la Reducción de los Desastres, con el objetivo de aumentar la concienciación sobre cómo las personas están tomando medidas encaminadas a reducir el riesgo frente a los desastres.

“El Marco de Hyogo para la Acción”, por sus siglas en inglés (HFA), fue el tema central de la Conferencia Mundial celebrada en Kobe, Hyogo, Japón en 2005. Su objetivo es reducir sustancialmente las pérdidas del desastre en 2015 por aumento de la resiliencia de las naciones y comunidades ante los desastres. Esto significa reducir la pérdida de vidas y bienes sociales, económicos y ambientales de los peligros.

Gráfica 1: Número de Desastres relacionados con el Clima Alrededor del Mundo (1980-2011).



Fuente: <http://www.ecologiaverde.com/desastres-climaticos-a-lo-largo-de-la-historia/>

Aunque a nivel mundial los huracanes son la causa más frecuente de desastres naturales, los sismos son los que originan mayor cantidad de muertes y pérdidas económicas.

Dada su ubicación, el territorio nacional se encuentra sujeto a gran variedad de fenómenos de origen natural, que pueden ser a) Geológicos: sismos, maremotos, volcanes o deslizamiento de suelo; y b) Hidrometeorológicos: Ciclones Tropicales (depresión tropical, tormenta tropical y huracán), inundaciones, tormentas eléctricas o sequías.

Forma parte del Cinturón de Fuego del Pacífico por lo que se ve afectado por una fuerte actividad sísmica y volcánica. Dos terceras partes del país tienen un riesgo sísmico significativo. El país se encuentra en la interacción del movimiento de 4 placas tectónicas (la de Norteamérica, la de Cocos, la de Rivera y la del Caribe).

Debido a esto, México es el sexto país en el mundo con mayor vulnerabilidad al fenómeno sísmico, con 7 Entidades Federativas y más de 30 millones de habitantes considerados en peligro sísmico.

Asimismo, debido a su posición geográfica se ve afectado por ciclones tropicales, ya que se ubica entre dos masas oceánicas y a una latitud norte mayor a los 14°. Las costas de la República Mexicana se encuentran cerca de las mayores regiones generadoras de ciclones tropicales, como son la del Istmo de Tehuantepec, la de la sonda de Campeche y la del Atlántico Norte y Mar Caribe.

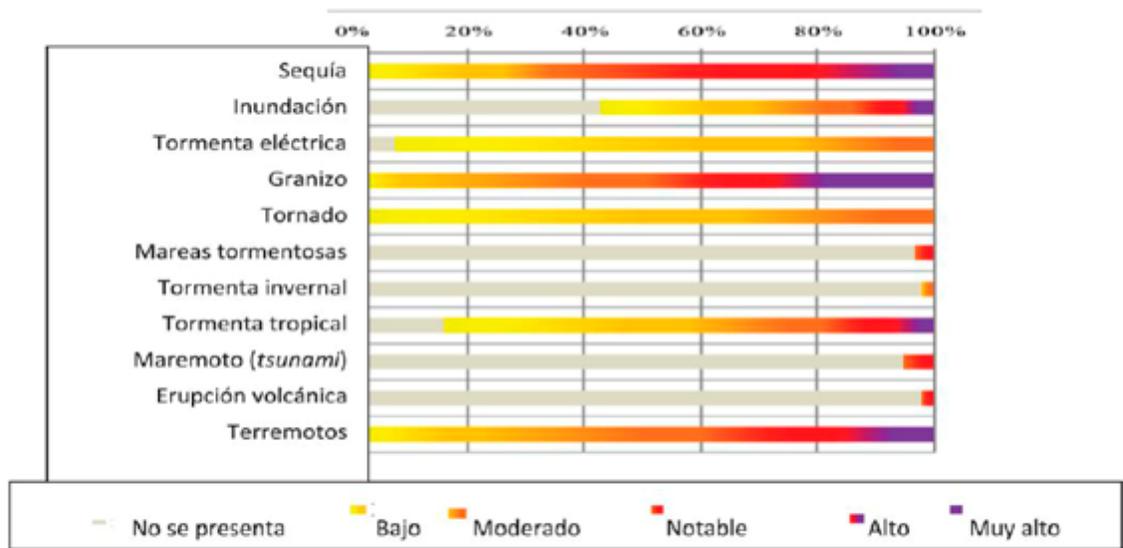
Además de estos fenómenos de origen natural, se les deben de agregar aquellos de origen humano; que pueden ser: a) Químico – tecnológicos; b) Sanitario – ecológicos; o c) Socio – organizativos.

Cuadro 2: Exposición del territorio y de la población a peligros específicos

Riesgo(s) natural(es)	Área expuesta		Población expuesta	
	km ²	Como porcentaje del territorio nacional	Millones	Como porcentaje de la población total
Tormentas, huracanes, inundaciones	815,353	41	31.3	27
Sismos	540,067	27	31.0	27
Sequía	573,300	29	21.2	19
Incendio forestal	747,574	37	28.4	25

Fuente: CENAPRED, 2010

Gráfica 2: Porcentaje de área geográfica en México expuesta a peligros naturales



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Indicadores de Riesgo de Desastre y de Gestión de Riesgos, 2010, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35160020>, fuente original (MunichRe, <http://mrnathan.munichre.com> (2010)).

En México, cada habitante está expuesto en su entorno a múltiples riesgos, entendiéndose por riesgo, el peligro multiplicado por el grado de exposición y por la vulnerabilidad.

$$R = P \times E \times V$$

- El peligro, es la probabilidad de que se presente un evento de cierta intensidad, tal que pueda ocasionar daños en un sitio dado (toma en cuenta tiempo, lugar e intensidad).
- El grado de exposición, es la cantidad de personas, bienes y sistemas que se encuentran en el sitio considerado y que es factible sean dañados por el evento.

- La vulnerabilidad, es la propensión de estas personas, bienes y sistemas a ser afectados por el evento, es la probabilidad de daño.
- El riesgo es el resultado de los tres factores.

Cuando se aborda el tema del costo social y económico de los desastres, se dice que la pobreza aumenta la vulnerabilidad y que esta incrementa el costo de los desastres, lo cual es cierto, debido a que tienen menos capacidad de responder a los embates repentinos que destruyen sus activos y reducen drásticamente sus ingresos.

Se calcula que en México el 90 por ciento de los desastres naturales son hidrometeorológicos, y en los últimos años ha concentrado 75 por ciento de los recursos del Fondo Nacional de Desastres Naturales, Fonden. Estos hechos han derivado en la migración de población, principalmente en entidades como Veracruz y Chiapas a causa de inundaciones, en Zacatecas como consecuencia de las sequías.

De acuerdo con Ricardo Zapata, de Punto Focal para la Evaluación de Eventos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal, entre los costos que han dejado los desastres naturales de 1997 a 2009 en México, se encuentran 114 mil muertes, daños por 227 mil millones de dólares y pérdidas por 120 mil millones.

Aunque no podemos evitar que se manifiesten los fenómenos naturales, o que manejemos materiales peligrosos, por ejemplo, sí podemos reducir la probabilidad de afectación de personas bienes y sistemas, a través de la reducción de la vulnerabilidad.

Recientemente se ha reconocido que para enfrentar de una mejor manera los efectos de los fenómenos destructivos, es necesario adoptar un enfoque global, que no solamente cubra los aspectos científicos y tecnológicos relativos al conocimientos de éstos fenómenos y al desarrollo de las medidas para reducir sus efectos, sino que prevea esquemas operativos para apoyar a la población con medidas organizativas de la población misma para que esté preparada y responda de manera apropiada al embate de los fenómenos peligrosos.

Para comprender el proceso de generación de un desastre y por tanto, establecer medidas preventivas para evitarlo o atemperarlo, es necesario que se analicen el conjunto de elementos que interactúan entre ellos y, que pueden o no, ser simultáneos. Sus tres componentes esenciales son:

- A. Agentes perturbadores o fenómenos de origen natural o humano;
- B. Los asentamientos humanos, es decir, una comunidad, área productiva o ambiente humano; y
- C. Agentes reguladores, constituidos por la organización de instituciones, acciones, normas, programas y obras destinadas a proteger, a prevenir y controlar los efectos destructivos de los fenómenos o agentes perturbadores.

El objetivo fundamental de la protección civil debe ser el proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre, provocado por agentes naturales o humanos, mediante acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas humanas, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza.

La protección civil, es tarea que involucra y obliga a todos los sectores de la sociedad, pero la autoridad debe encabezar y orientar las acciones y compromisos que a cada uno corresponde; a diario debemos tener presentes los riesgos a que estamos expuestos, para tomar conciencia de la necesidad de capacitarnos para enfrentarlos y que para que ello se traduzca en una cultura de protección civil en todos los sectores y niveles.

En un principio se definió a la protección civil como una actividad de la que el Estado es responsable para actuar de forma coordinada en situaciones de emergencia o de desastre, ocasionadas por los fenómenos de origen natural o antropogénico.

Sin embargo, con los contenidos planteados en su desarrollo evolutivo, entendida como la corresponsabilidad del Estado e individuos, de buscar y garantizar su seguridad, la de su núcleo familiar, bienes y entorno, ante fenómenos destructivos de origen diverso, en no pocas ocasiones se ha confundido el término seguridad pública con el de protección civil es por ello que se hace necesario precisar ambos conceptos.

Se entiende por Seguridad Pública, a la actividad rectora del Estado, circunscrita a la relación gobernante-gobernado, que tiene como objetivo el mantener el justo equilibrio entre el orden social y la libertad individual; entre el orden y la tranquilidad social y el respeto a los derechos humanos consagrado en la Carta Magna.

Lo anterior, a través de mecanismos, instrumentos y órganos específicos, con competencia para la vigilancia pública. Es decir, las competencias expresas en órganos establecidos ex profeso para ejercerlas, con fundamento en los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El término protección civil, está definido en el artículo 2, fracción XLII de la Ley General de Protección Civil como la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente.

Sin embargo, la participación de la sociedad debe complementarse y vincularse con las tareas de las diversas dependencias de la Administración Pública Federal y de los Gobiernos Estatales y Municipales, todo dentro del Sistema de Protección Civil.

La normatividad en la materia de protección civil es relativamente joven, en su conceptualización, sobretodo en la parte relacionada con la participación de los sectores privado y social.

Hasta antes de los sismos de septiembre de 1985, el Ejército con su Plan DN III-E y la Marina Armada de México con su Plan SM-AM atendían toda situación de emergencia y desastre; en esa época se consideró suficiente la profesional, acertada y eficaz actuación de las fuerzas armadas y no se contempló en el tema la participación de toda la sociedad.

Tuvieron que pasar 13 años de esos sucesos para que se integrara al texto del artículo 73 fracción XXIX-I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad del Congreso de la

Unión para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil.

Esta dolorosa experiencia marcó los contenidos normativos de las “Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil”, Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de mayo de 1986.

Sin embargo, tuvieron que transcurrir otros 14 años desde la emisión de ese Decreto para que el 12 de mayo de 2000 se expidiera la primera Ley General de Protección Civil, bajo las siguientes características:

Se trata de una legislación General y no Federal, lo que implica que la Federación no se reserva competencias de los ámbitos de Entidades Federativas, las que pueden legislar en la materia. A la fecha, las 32 Entidades cuentan con su Ley en la materia.

La autoridad federal emite lineamientos y mediante convenios de coordinación se adoptan por las entidades federativas.

Respuesta subsidiaria de la Federación cuando el Municipio o Entidad Federativa ven superada su capacidad de respuesta operativa y financiera.

La Ley General de Protección Civil vigente en nuestro país, se publicó el 06 de junio de 2012, y tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de protección civil. Señala además, que las políticas públicas en materia de protección civil se ceñirán al Plan Nacional de Desarrollo y al Programa Nacional de Protección Civil.

Pese a que en la Carta Magna se estipula la facultad del Congreso de la Unión para elaborar leyes en la materia, no se ha establecido como un derecho fundamental para todos los mexicanos.

Es por ello que el proponente, consciente de la importancia de la Protección Civil como medio de preservación de la seguridad y resguardo de toda persona y sus bienes, es que presenta ésta iniciativa a fin de que todos los mexicanos tengamos el derecho fundamental a la protección y salvaguarda de la vida y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población; esto a través de la adición de un párrafo décimo tercero al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por los motivos expuestos, se somete a la consideración esta honorable soberanía, iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo décimo tercero al Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona un párrafo decimotercero al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriendo en lo sucesivo los demás incisos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 4o. ...

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

Toda persona tiene derecho a la protección y a la de su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales o antropogénicos, a través de la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población.

Transitorios

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

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de noviembre de 2014.

Diputado Luis Armando Córdova Díaz (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 26, 41 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JULIO CÉSAR MORENO RIVERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado Julio César Moreno Rivera, integrante del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 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 adiciona un nuevo párrafo a la sección B del artículo 26; y se reforma el inciso a), fracción II, del artículo 41; y la fracción VI, párrafo primero, del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Antecedentes

En México, más de tres cuartas partes de la población obtienen su principal fuente de ingresos del trabajo asalariado. El salario es un componente fundamental del desarrollo económico nacional y del bienestar social pues es el único medio con el que cuentan millones de mexicanos para cubrir sus necesidades básicas y aspirar a mejorar sus condiciones de vida.

El artículo 123 constitucional establece que los salarios mínimos deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. No obstante, es más que evidente que la realidad laboral mexicana dista mucho de satisfacer el mandato constitucional y las imperiosas necesidades de las familias trabajadoras.

La relación entre el estado de pobreza en que está sumida buena parte de la población con la política de restricción salarial impuesta desde hace más de 30 años, resulta innegable. Ni siquiera los más férreos defensores de nuestro actual modelo económico se atreven a alegar que con esta contención se favorece la inversión, la competitividad y la orientación hacia el mercado externo, pues muchos estudios demuestran que la estrategia de establecer los salarios con base en criterios de la inflación y no de la productividad social ha ocasionado una pérdida de casi el 80% del poder adquisitivo del salario.

Basta señalar que de diciembre de 1987 a la fecha, el salario mínimo registró un aumento de 900 por ciento, mientras los precios de la canasta básica en este lapso aumentaron en 4 mil 800 por ciento.

No cabe duda de que la política de contención salarial ha impactado negativamente al mercado interno, y pese a que hoy existe consenso (incluso entre el sector empresarial) sobre la necesidad de aumentar el salario mínimo y replantear nuestro fallido esquema de determinación salarial, dicha reforma ha sido paulatinamente aplazada bajo el argumento de que tales cambios impactarían en miles de factores externos vinculados al monto del salario mínimo, como son las multas, derechos y contribuciones, o el financiamiento a los partidos políticos. Y es que durante décadas el salario mínimo también ha servido como unidad de cuenta, base o medida de referencia para efectos legales.

Se ha generado una amplia discusión sobre cuál debe ser el rumbo de la política salarial y los términos en los que el salario mínimo deba ser mejorado, en lo que existe consenso, es en desvincular el salario mínimo de factores ajenos a su naturaleza.

Contenido de la iniciativa

Esta Iniciativa se basa en el trabajo realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), mismo que se resume en los siguientes puntos:

1. La creación de una medida que sustituya a los salarios mínimos en el entramado legal mexicano.
2. Establecer en la Carta Magna la necesidad de que la vida económica mexicana opere y recurra a una “Unidad de Cuenta” propia, fijada, diseñada y actualizada en sus propios términos.
3. Sustituir la indexación del salario mínimo que hoy se encuentra en la Constitución (artículo 41, inciso I, párrafo a) y que lo convierte en factor de determinación de financiamiento de los partidos políticos. Este es el único caso en el que los salarios mínimos están indexados a nivel constitucional y por eso, se requiere de ese cambio adicional.

La desvinculación del salario mínimo como unidad, base, medida o referencia económica para fines ajenos a su naturaleza requiere de una reforma a la Constitución que contiene tres elementos. El primero es introducir en la norma fundamental el concepto de Unidad de Cuenta, mismo que deberá sustituir al concepto de “salario mínimo” que actualmente utilizan las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general. Para este efecto se propone adicionar con un nuevo párrafo el artículo 26 sección B, al tiempo que se otorga al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, organismo responsable de medir la inflación, la facultad de fijar anualmente el valor de dicha unidad con base en la inflación anual. La segunda requiere necesariamente de una reforma constitucional que modifique el inciso a), fracción II del artículo 41 (relativo al financiamiento de los partidos políticos, sustituyendo la unidad de salarios mínimos por la unidad de cuenta), así como la fracción VI, párrafo primero, del apartado A del artículo 123, con el objeto de prohibir que el salario mínimo siga siendo utilizado como unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.

Asimismo se establece un régimen transitorio que obliga al Congreso de la Unión, a los Congresos de las Entidades Federativas y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a realizar las adecuaciones correspondientes en las leyes federales, estatales y del Distrito Federal, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la reforma a efecto de desvincular el salario mínimo en todas aquellas leyes que lo establecen como unidad. Para permitir la entrada en vigor inmediata de la desvinculación, se establece además que en tanto se realizan dichas adecuaciones las referencias a “salarios mínimos” que contengan las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general en todo el país deberán entenderse referidas a la Unidad de Cuenta.

El cuarto artículo transitorio fija el valor que deberá tener la Unidad de Cuenta, señalando que será equivalente a sesenta y siete pesos con veintinueve centavos.

El artículo quinto transitorio ofrece una salvaguarda para evitar que las instituciones del Estado que otorguen créditos a la vivienda sigan actualizando el importe de los créditos conforme al salario

mínimo, y dispone que dichas instituciones (INFONAVIT, FOVISSSTE, etc.) sustituyan su actualización por el de Unidad de Cuenta a partir de la fecha de entrada en vigor de presente decreto.

Finalmente, el artículo sexto transitorio garantiza que los contratos y convenios privados que establezcan la figura del salario mínimo como unidad de cuenta para cualquier efecto no se vean afectados, salvo acuerdo en contrario entre las partes.

Proyecto de

Decreto

Único. Se adiciona con un nuevo párrafo la sección B del artículo 26; y se reforma el inciso a), fracción II, del artículo 41; y la fracción VI, párrafo primero, del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 26.

A. ...

...

...

...

B. ...

...

...

...

...

El organismo establecerá anualmente la Unidad de Cuenta que será utilizada como índice, unidad, base, medida o referencia para los efectos que determinen las leyes. Para fijar dicha unidad se tomará como base la inflación anual.

C. ...

...

...

...

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

...

...

II. ...

...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento de **la unidad de cuenta vigente**. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

b). y c). ...

...

...

III. a VI. ...

Artículo 123. ...

...

A. ...

I. a V. ...

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. **El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza.**

VII. a XXXI. ...

B. ...

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, los Congresos de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes federales, estatales y del Distrito Federal, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este decreto.

Tercero. En tanto se realizan las adecuaciones previstas en el artículo anterior, las referencias al salario mínimo que contengan las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general deberán entenderse referidas a la Unidad de Cuenta a que se refiere el artículo 26 de esta Constitución.

Cuarto. Para efectos de lo dispuesto en este Decreto, la Unidad de Cuenta a que se refiere la sección B, del artículo 26 será equivalente a sesenta y siete pesos con veintinueve centavos, y será actualizado por el organismo competente al final de cada año.

Quinto. Las instituciones del Estado que otorguen créditos a la vivienda dejarán de actualizar el importe de los créditos conforme al salario mínimo a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, debiendo sustituir su actualización por el de la Unidad de Cuenta.

Sexto. La Unidad de Cuenta no será aplicable a los contratos y convenios privados que a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto utilicen el salario mínimo como unidad de referencia para cualquier efecto, salvo acuerdo en contrario entre las partes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de noviembre de 2014.

Diputado Julio César Moreno Rivera (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LILIA AGUILAR GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, Lilia Aguilar Gil, diputada a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el se reforman y adicionan los artículos 6, 109, 111, 116 y 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de buen gobierno y combate a la corrupción, al tenor de la siguiente:

Planteamiento del problema

La corrupción en México la falta de honestidad y debido cumplimiento de las funciones de los servidores públicos llevan a la necesidad de dotar de contenido a uno de los derechos bases de un Estado democrático de derecho, el derecho a un gobierno honesto, eficiente y transparente. Actualmente existen una serie de instituciones y normas que construyen las obligaciones de los servidores públicos en materia de responsabilidades administrativas y buen manejo de recursos públicos y respeto a los derechos humanos, sin embargo la necesidad de un derecho al buen gobierno que se sujete a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como un órgano que le permita a la ciudadanía evaluar las políticas que en materia de buen gobierno y combate a la corrupción se realicen resulta indispensable.

Exposición de Motivos

Desde la construcción de nuestro país se han diseñado instituciones que tienen como fin generar un adecuado manejo de recursos públicos; en 1984 se creó la Contaduría Mayor de Hacienda con el fin de arreglo de la Administración Pública que después de cambios de nombre y reformas, subsiste hasta nuestro días como la Auditoría Superior de la Federación, organismo de control externo que rinde cuentas al Legislativo.

Posteriormente en 1917 con el presidente Carranza se creó el Departamento de Contraloría como órgano autónomo, cuyas funciones en 1933 se transfirieron a la Tesorería de la Federación. En cuanto al control interno, en 1981 el presidente de la Madrid creó la Secretaría de la Contraloría General de la federación, que hoy corresponde a la casi abrogada Secretaría de la Función Pública.

En los otros Poderes de la federación, el control interno no surgió hasta entrada la década de los noventa. En el Poder Judicial, dicha función corresponde al Consejo de la Judicatura Federal el cual fue instalado en 1995, en virtud de las modificaciones constitucionales realizadas en 1994. Por su parte, en el Poder Legislativo, se instaló la contraloría interna en la Cámara de Diputados en 1994 y el órgano correspondiente en la Cámara de Senadores hasta 2000.

Este diseño institucional que se busca reformar a través de diversas iniciativas presentadas tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, debe aparejar la consagración del derecho de las personas a un gobierno honesto, eficiente y transparente.

La corrupción es un fenómeno social, político y económico complejo, en este sentido el combate de este problema para lograr un buen gobierno debe de involucrar a la ciudadanía para recuperar la confianza en las instituciones y políticas que durante más de 200 años el país ha construido y ejecutado.

Conforme a datos del Barómetro de Corrupción 2013, uno de cada tres encuestados reportó haber pagado sobornos en el último año. Entre las instituciones con mayor número de reportes, con las cuales se tuvo contacto para realizar un servicio, se encuentran: la policía (61 por ciento); el sistema judicial (51 por ciento) y el sector de la construcción (31 por ciento).

En este sentido, es importante reconocer que la corrupción en un país está ligada a la concentración de poder, la discrecionalidad de los funcionarios públicos en su actuar y la transparencia con que llevan a cabo sus competencias; así como la impunidad en los tribunales. En este sentido el control ciudadano no debe estar solamente en el manejo de los recursos públicos, sino de aquellas actividades que incentivan las prácticas de corrupción, principalmente en los tribunales.

Para el debido reconocimiento de la ciudadanía, debe considerarse que la corrupción puede presentarse de diversas maneras como es el soborno, fraude, apropiación indebida u otras formas de desviación de recursos por un funcionario público, nepotismo, extorsión, tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada para fines personales, la compra y venta de las decisiones judiciales, influencia en decisiones legislativas, entre otras. No obstante, todas estas pueden tener estructuras distintas, en cuando menos tres perspectivas, que es importante analizar al momento de diseñar instituciones para combatirla e incluir a la ciudadanía:

- **En cuanto al tipo de funcionarios que se ven involucrados:** corrupción de mandos medios, bajos y personal de base; así como la alta corrupción. Esta última principalmente afrontada mediante juicio político.
- **En cuanto al grado de compenetración:** corrupción genérica y corrupción profunda. La primera se refiere a las conductas esporádicas o continuas que implican que los funcionarios públicos reciben un beneficio extraordinario por la acción indebida u omisión en el ejercicio de sus funciones. La segunda se refiere a los casos en que los servidores públicos dejan de llevar a cabo en su conjunto las funciones con que fueron investidos.
- **En cuanto al objeto de las acciones de corrupción:** corrupción para obtener un derecho o corrupción para obtener un favor. La primera implica aquellas acciones que buscan intercambiar un favor al servidor público a cambio de que éste acceda a reconocer al ciudadano un derecho establecido en las leyes y normas aplicables; la segunda se refiere a aquellas acciones que a cambio de un beneficio para el servidor público, el ciudadano obtiene algo a lo que no tiene derecho conforme al marco jurídico aplicable.

Conforme a lo anterior, se advierte que según la estructura de la corrupción que se combata el ciudadano puede tener una mayor o menor participación en distintos ámbitos. Por ejemplo, se deben avocar los esfuerzos en promover la participación activa de las personas para denunciar los actos de corrupción a los que son sujetos cuando buscan ejercer un derecho o realizar un trámite ante dependencias de la Administración Pública, ya que la fuente primaria para evaluar adecuadamente este tipo de corrupción las personas que se ven obligadas a entregar dádivas de distintos géneros a los servidores con el fin de que le sean atendidos conforme a derecho.

Asimismo, se requiere distinguir la forma en que se involucra el ciudadano en la denuncia de altos funcionarios y la posibilidad de que terceros como organizaciones de la sociedad civil se involucren en el seguimiento de los procedimientos por responsabilidades administrativas graves y de corrupción cuando el interés público lo amerite.

Finalmente, en aquellos casos en que la corrupción sea sistémica a tal punto que los servidores públicos dejen de llevar a cabo las funciones para realizar acciones fuera del marco legal, y las acciones anticorrupción dependan en gran medida del diseño y aplicación de políticas públicas de alto impacto, la acción ciudadana debe enfocarse en la etapa evaluación de las políticas aplicadas y en la elaboración de recomendación a las instancias ejecutoras.

En este tenor, se contempla la participación ciudadana como un elemento sine qua non para hacer frente a la corrupción brindándole las herramientas jurídicas necesarias para que pueda exigir el buen gobierno a todas las autoridades e ideando espacios concretos para que su participación no quede en términos abstractos e irrealizables.

La presente iniciativa se somete a su consideración como complemento de aquellas que contemplan la reforma al marco normativo e institucional en materia de combate a la corrupción y que actualmente se encuentran en consideración de las comisiones respectivas. Con el entendimiento de que no sólo es necesario adecuar el marco normativo a las circunstancias actuales, sino empoderar a la ciudadanía en el esfuerzo de procurar un buen gobierno.

Por lo expuesto y fundado, la diputada Lilia Aguilar Gil, del Grupo Parlamentario del Trabajo presenta a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se adicionan y reforman los artículos 6, 109, 111, 116 y 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de buen gobierno y combate a la corrupción.

Artículo 6o. ...

...

...

Toda persona tiene derecho a un gobierno honesto, eficiente y transparente.

En la persecución de delitos que atenten contra el buen gobierno, así como en las investigaciones y procedimientos por la comisión de responsabilidades administrativas graves, no será oponible la absoluta secrecía y deberá considerarse el interés del público de darle seguimiento a la investigación, sin perjuicio de que se adopten las medidas necesarias para su consecución.

...

A. ...

B. ...

C. En materia de buen gobierno, honesto, eficiente y transparente, se crea un consejo integrado por 11 consejeros ciudadanos que serán elegidos mediante una amplia consulta pública por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, los consejeros desempeñarán su encargo en forma escalonada, por lo que bianualmente serán sustituidos los tres de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen ratificados por el Senado para un segundo periodo.

El consejo evaluará la política que en materia de combate a la corrupción y buen gobierno ejecuten las instituciones de los tres poderes de la Unión y organismos autónomos en materia de combate a la corrupción, fiscalización, control, transparencia y rendición de cuentas y emitirá recomendaciones vinculantes a las mismas. Asimismo propondrá ante las instancias correspondientes las políticas y acciones que en materia de control social y participación ciudadana se deban implementar en el combate a la corrupción, para lo cual deberá evaluar el tipo y estructura de práctica a combatir.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a rendir los informes que el consejo y sus integrantes requieran para el buen desempeño de sus funciones.

La ley que el Congreso de la Unión expida en la materia regulará las demás facultades que tenga el Consejo ciudadano para lograr los fines referidos.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos, **combate a la corrupción y buen gobierno, así como** las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. ...

...

II. ...

III. ...

...

...

...

Las leyes dispondrán la forma en que las personas le podrán dar seguimiento a los casos de responsabilidades administrativas.

Artículo 111. ...

...

...

...

...

Los ciudadanos tendrán derecho a darle seguimiento al procedimiento a que se refiere el presente artículo, para lo cual la ley determinará la forma en que el denunciante y terceros podrán acceder a información del mismo.

...

...

...

...

...

En los casos en que el procedimiento estipulado en el presente artículo sea resultado de una denuncia ciudadana, la persona que la haya presentado tiene derecho a reservarse su identidad.

Artículo 116. ...

...

X. Las Constituciones de los Estados establecerán los consejos ciudadanos, responsables de evaluar las políticas que en materia de combate a la corrupción y buen gobierno, sean implementadas por las instituciones en materia de combate a la corrupción, fiscalización, control, transparencia y rendición de cuentas, de los tres poderes y organismos autónomos.

Artículo 122. ...

...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

r) El Distrito Federal contará con un Consejo ciudadano, responsable de evaluar las políticas que en materia de combate a la corrupción y buen gobierno, sean implementadas por las instituciones en materia de combate a la corrupción, fiscalización, control, transparencia y rendición de cuentas, de los tres poderes y organismos autónomos.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de ciento ochenta días contados a partir la entrada en vigor del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para expedir la ley que regule el funcionamiento del Consejo ciudadano en materia de buen gobierno y combate a la corrupción.

Tercero. Los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, realizar las adecuaciones al marco jurídico relativo al buen gobierno y combate a la corrupción, en un término no mayor a noventa días a partir de las modificaciones referidas en el transitorio segundo.

Cuarto. Los estados y el Distrito Federal deberán crear los consejos ciudadanos encargados de la evaluación del buen gobierno y destinar los recursos necesarios para su funcionamiento.

Quinto. El Congreso de la Unión deberá destinar los recursos necesarios para el funcionamiento del Consejo ciudadano en materia de buen gobierno para que cuente con los recursos humanos y materiales suficientes para dar eficaz cumplimiento a las atribuciones conferidas en esta Constitución. Las partidas presupuestales para cumplir con lo anterior deberán ser contempladas en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los sucesivos.

Sexto. El consejo ciudadano deberá expedir las normas legales y o reglamentos conducentes.

Séptimo. El Congreso de la Unión deberá destinar los recursos en las partidas presupuestales necesarios para que el Consejo ciudadano en materia de buen gobierno.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de noviembre de 2014.

Diputada Lilia Aguilar Gil (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ARMANDO CÓRDOVA DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Luis Armando Córdova Díaz, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

En nuestro país la ciencia, tecnología e innovación no siempre se ha considerado como un eje fundamental para que el Estado genere progreso, situación que incluso prevalece en la actualidad. Es así que en los índices internacionales de desarrollo, México figura como país con carente interés en el aumento de recursos hacia el sector científico y tecnológico y con esto fomentar, impulsar y en general apoyar el progreso del país.

De acuerdo con datos del Banco Mundial, para el año 2011 México designaba apenas el 0.43% del Producto Interno Bruto (PIB) a la Ciencia y Tecnología, mientras que para el mismo año países latinoamericanos como Costa Rica, ya destinaban el 0.48% de su PIB al mencionado rubro, Argentina el 0.65% de su PIB y Brasil el 1.21% de su PIB, sin mencionar las asignaciones que países de nuestra misma región aportaban a Ciencia y Tecnología, tales como Canadá y Estados Unidos, con 1.73% y 2.79% de su PIB, respectivamente.

Datos que sin duda llaman la atención porque de entre los países de la región, en nuestro país la Ciencia y la Tecnología parecieran no ser considerados como eje impulsor del desarrollo y mucho menos prioritario para el Estado, en consecuencia, es necesario ser enfáticos en los beneficios que trae aparejado el impulso y fomento a la Ciencia, la Tecnología e Innovación.

Cuando un país decide ser un verdadero impulsor de la ciencia, tecnología e innovación comienza a generar una serie de beneficios que impactan de manera directa en el desarrollo del país, el apoyo y fomento en esta materia resuelve problemas socioeconómicos y se convierte en generador de riquezas; sin duda beneficios que se traducen en un incremento a la calidad de vida de los gobernados.

Las naciones consideradas como desarrolladas y que se han posicionado frente al resto del mundo por sus destacados niveles de crecimiento tanto económico como social, lo han conseguido a través de la aplicación de principios estratégicos: El impulso, fomento, apoyo e inversión en la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación. Esta tendencia, ha servido a otros países como ejemplo o modelo a seguir en la búsqueda de consolidar su economía y en consecuencia su desarrollo integral.

Bajo este contexto, se puede advertir que gran parte del progreso de un país se debe a una vinculación directa con el impulso de los avances científicos, tecnológicos y de innovación, esquemas estrechamente ligados con dos decisiones fundamentales: una claramente política y la otra eminentemente económica.

Si ampliamos nuestra visión para observar los motivos por los que otras naciones incluso de la misma región que México, han crecido exponencialmente, es precisamente por el compromiso de estos en impulsar y fomentar la ciencia, tecnología e innovación, además podemos ver que en la medida en que un país invierte y enfoca de manera estratégica sus recursos en este rubro, ese país incrementará su desarrollo y progreso.

En este esquema, sabemos que el Estado mexicano debe asumir un papel definido y activo, en el que se precise la construcción y consolidación de políticas conjuntas con la comunidad involucrada con la ciencia, la tecnología y la innovación. Se hace necesaria en este sentido, la intervención directa del Estado en la coordinación y ejecución de estas actividades, sin perder de vista el reconocimiento de la naturaleza transversal de dichas políticas. Se hace también irrenunciable la función del Estado de incentivar, motivar y promover la participación además del sector público, la del sector privado en el financiamiento de estas acciones estratégicas, que sin duda son los instrumentos del conocimiento adecuados para abatir los rezagos, las desigualdades sociales, y la reiterada y anunciada lucha contra la pobreza. Si el Estado asume y cumple con su papel de llevar a buen término la rectoría del desarrollo nacional, la gobernabilidad democrática sería la consecuencia inmediata.

Reconocemos que en nuestro país la institucionalización de la actividad científica y tecnológica ha mantenido un curso continuo básicamente a partir del siglo XIX. Pese a este largo proceso, no hemos logrado ni consolidado un posicionamiento definido y reconocido frente al resto del mundo en la materia, incluso a pesar de contar para tal fin con el capital humano acreditado en su formación científica.

En el Congreso de la Unión han sido insistentes las propuestas legislativas para darle principalmente un mayor financiamiento a la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. En este sentido se ha propuesto desde: Incrementar del 1 por ciento al 2 por ciento el monto mínimo del producto interno bruto, PIB, del país, destinado a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico; establecer que el 1 por ciento del PIB que se destina para la investigación científica y el desarrollo tecnológico de cada año no sea inferior a la del año fiscal anterior; plasmar la obligación del Estado para promover, impulsar y financiar la ciencia, tecnología e innovación como mecanismos de contribución al desarrollo integral nacional; fortalecimiento de los recursos destinados a ciencia y tecnología a través de la creación de un fondo para el fortalecimiento de los sistemas estatales de ciencia y tecnología; determinar que los presupuestos para los ramos de educación y de ciencia y tecnología sean plurianuales; facultar al Congreso de la Unión, a realizar una revisión del Presupuesto de Egresos del año correspondiente, a fin de realizar las previsiones presupuestales para que el monto destinado a ciencia y tecnología no sea inferior al 1 por ciento del PIB.

Para el Estado, la ciencia, la tecnología y la innovación deben ser una política prioritaria para la recuperación, el impulso y fortalecimiento del crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos. Si consideramos que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomienda una mínima inversión del 1 por ciento del PIB a la ciencia y la tecnología, tenemos entonces que México se encuentra lejos de este propósito.

Posiblemente, ante este diagnóstico nacional de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, el pasado mes de octubre de este 2012, 65 expertos de universidades, instituciones gubernamentales y empresas del país, presentaron la propuesta Hacia una Agenda Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación, con el mensaje claro en su objetivo de “hacer del conocimiento y la innovación una palanca fundamental para el crecimiento económico sustentable de México, que favorezca el desarrollo humano, posibilite una mayor justicia social, consolide la democracia y la paz, y fortalezca la soberanía nacional”. (Agenda Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación).

Un factor que hay que adicionar a favor de la ciencia y tecnología e innovación, es que al ser México, un país con insuficiente apoyo a este rubro, los estudiantes, recién egresados o profesionales de todas las materias relacionadas con Ciencia y Tecnología optan por abandonar el país en busca de oportunidades en donde sean valoradas y mejor remuneradas así como debidamente ejercidas sus profesiones, esto en el mejor de los casos, ya que en muchos otros, los estudiantes o profesionistas que ni siquiera tienen la posibilidad económica de trasladarse a vivir a otro país, terminan por no ejercer su carrera en México, situación que se traduce en un gran descontento y frustración en este sector, desincentiva el estudio, empeño y profesionalización de carreras o estudios universitarios relacionados con ciencia y tecnología e innovación además de generar desempleo o una muy pobre remuneración de profesiones altamente productivas y remunerativas para el Estado por ser éstas uno de los factores más valioso del desarrollo nacional.

A partir de lo anterior, es necesario que el Estado mexicano proyecte una imagen de impulso y desarrollo de la Ciencia y la Tecnología e Innovación, situación que se corrobora al observar que existe mayor oportunidad y mejor remuneración y condiciones de trabajo para profesiones que no requieren un nivel tan elevado de conocimientos, dedicación y especialización como todas aquellas materias relacionadas con Ciencia y Tecnología e Innovación.

El proponente coincide plenamente con lo plasmado en el objetivo central en la llamada Agenda Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación. Reconocemos, los avances en cuanto a la institucionalización de la ciencia y la tecnología en nuestro país, logrados sin duda alguna a través de la legislación como se ha señalado. Asimismo, no desestimamos los esfuerzos del Estado mexicano por fijar mecanismos que fomenten, desarrollen y fortalezcan la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación. Coincidimos en el impulso de mecanismos de cooperación internacional a través de convenios de intercambio en ciencia y tecnología, citando a manera de ejemplo, uno de los más recientes de abril de 2012 que firmaron México y China en materia de intercambio en ciencia y tecnología en las disciplinas diversas de la biotecnología, los recursos hídricos, la investigación agrícola y fundamentalmente en la formación de recursos humanos de alto nivel.

En nuestro país, por mandato constitucional de acuerdo con el artículo 25, se menciona que corresponde al Estado la rectoría de la economía y se garantice el desarrollo nacional integral, se fortalezca la soberanía, el régimen democrático, el crecimiento económico, el empleo, la justa distribución del ingreso y la riqueza en base a la planeación, la conducción, la coordinación de la actividad económica nacional con la concurrencia de los sectores público, social y privado.

La rectoría económica por parte del Estado se basa en la facultad de éste para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. La finalidad del desarrollo nacional está orientada a garantizar y fortalecer la soberanía nacional y en consecuencia el fortalecimiento de su régimen democrático. Sabemos que sólo consolidando nuestro crecimiento económico, garantizando el empleo de todos los mexicanos y equilibrando la justa distribución de la riqueza, alentaremos el bienestar de todos.

Finalmente, el proponente considera que, si para el Estado mexicano existe un auténtico interés en el desarrollo del país es absolutamente necesario impulsar de manera efectiva la ciencia, tecnología e innovación pues es éste, el medio más eficaz y completo para combatir una serie de rezagos que hoy en día ningún país sería capaz de afrontar sin la ayuda de la ciencia, tecnología e innovación, ya que esto es un eje fundamental para generar progreso y por lo tanto se convierte no solo en un tema conveniente para el desarrollo sino en un tema necesario que requiere ser impulsado y fomentado con todos los medios que sean necesarios, pues en esa medida, México se convertirá en un país mucho más sólido.

Por los motivos expuestos, se somete a la consideración de esta honorable soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Único. Que adiciona un nuevo tercer párrafo al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose sucesivamente los párrafos siguientes, para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

...

La ciencia, la tecnología y la innovación son elementos necesarios para la contribución del desarrollo nacional integral. El Estado promoverá y proveerá que las instituciones de educación superior y de investigación cuenten con los recursos requeridos para el desarrollo de sus programas en la materia; invertirá en aquéllos proyectos que por su importancia y relevancia impliquen un impacto para el progreso del país; será factor que vincule de manera transversal las políticas científicas, tecnológicas y de innovación con las políticas económicas, comerciales y sociales, y promoverá la creación de fondos necesarios para impulsar y fortalecer los sistemas nacional y los estatales de ciencia, tecnología e innovación.

...

...

...

...

...

...

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 21 de octubre de 2014.

Diputado Luis Armando Córdova Díaz (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 303 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y 189 DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, A CARGO DE LA DIPUTADA LILIA AGUILAR GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, Lilia Aguilar Gil, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de esta LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el párrafo decimotercero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales y el artículo 189 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, lo anterior al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

En fecha 4 de marzo del 2014 el Presidente de la República promulgó el Código Nacional de Procedimientos Penales, mismo que fue publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

La entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales significa un cambio relevante de las últimas décadas, el cual permitirá que los procesos penales en todos el país se lleven a cabo con base en las mismas reglas y que los 33 Códigos que hay en país sean remplazados por un Código único con validez en todo el territorio nacional.

Por otra parte, el 14 de julio de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Sin embargo en estos ordenamientos se establecen disposiciones a cargo de los concesionarios o permisionarios del servicio de telecomunicaciones cuyo propósito es colaborar con la justicia. Entre esas disposiciones se encuentra la obligación de colaborar para la localización geográfica de teléfonos móviles.

La localización geográfica, en tiempo real, de equipos de comunicación móvil, es una medida de vigilancia encubierta, que se lleva a cabo sin el consentimiento del titular de los datos personales, es decir, se realiza en secreto, por lo que merece un tratamiento jurídico acorde a su naturaleza de investigación para inhibir los abusos y arbitrariedades que conllevan este tipo de medidas.

Respecto al Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 303 que a la letra dice: Cuando exista denuncia o querrela, y bajo su más estricta responsabilidad, el Procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad, solicitará a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satélite, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados con los hechos que se investigan en términos de las disposiciones aplicables.

Asimismo se les podrá requerir la conservación inmediata de datos contenidos en redes, sistemas o equipos de informática, hasta por un tiempo máximo de noventa días en los casos de delitos relacionados o cometidos con medios informáticos.

El artículo anteriormente citado, pone en evidencia que se otorgaron a los procuradores, facultades ilimitadas y discrecionales para que los concesionarios o permisionarios del servicio de telecomunicaciones, colaboren en tiempo real para la localización geográfica, de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea, relacionados con cualquier tipo de delitos.

Por otra parte la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión en su artículo 189 establece lo siguiente: Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente en los términos que establezcan las leyes.

Los titulares de las instancias de seguridad y procuración de justicia designarán a los servidores públicos encargados de gestionar los requerimientos que se realicen a los concesionarios y recibir la información correspondiente, mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo en el artículo 190, fracción I, primer párrafo establece que: Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:

I. Colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes.

De ahí que en estas disposiciones se establece que cuando exista denuncia o querrela se otorgue la facultad al Procurador, o al servidor público en quien se delegue la facultad, de obtener por medio de una solicitud a los concesionario o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satelital, los datos de localización geográfica en tiempo real de cualquier tipo de comunicación móvil que se encuentre relacionado con los hechos que se investigan.

Es importante resaltar que la facultad otorgada no requiere la obtención de autorización previa por parte de la autoridad judicial. A su vez se impone a los concesionarios y permisionarios de servicios de telecomunicaciones obligaciones consistentes en la imposibilidad de incumplir con las solicitudes de la Procuraduría General de la República y las Procuradurías de las entidades federativas, además de diversas obligaciones de carácter operativo para hacer posible la implementación de la facultad.

Por lo que tales preceptos son inconstitucionales, al dejar en manos de la autoridad encargada de la persecución del delito una herramienta que por su naturaleza trasgrede el derecho a la privacidad y las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Por lo anterior se hará mención de las obligaciones generales del Estado Mexicano respecto a los Derechos Humanos. En el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho humano a la privacidad o intimidad, y, deriva del derecho a la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad es el respeto al ámbito de la vida privada personal, excluida del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás.

La protección constitucional del derecho a la vida privada, implica protegerla de injerencias de terceros y salvaguardar los derechos conexos, como lo son, la libertad de decidir el proyecto personal

de vida, de constatar la protección de los manifestantes de la integridad física y moral, del honor y reputación, no ser presentado bajo una falsa apariencia, impedir la divulgación de hechos o publicaciones no autorizadas de fotografías; protección contra el espionaje y el uso abusivo de las comunicaciones privadas o la protección contra la divulgación de informes comunicados o recibidos confidencialmente por un particular.

Se hace mención de la obligaciones generales del Estado Mexicano respecto a los derechos humanos contenidas en el artículo 1 de la Constitución, así como en los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en adoptar las disposiciones legislativas o de cualquier otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos humanos reconocidos en dichos tratados.

La Convención Americana de los Derechos Humanos en su artículo 11 y el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles en su artículo 17, reconocen el derecho de toda persona a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas de su vida privada, la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, así como el derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

I. ...

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3. ...

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 17.

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Por lo que el artículo 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales y los artículos 189 y 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiofusión, no cumplen con lo mandado en instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, ni con los principios de protección de la intimidad.

Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques así lo establece la segunda sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

Novena								Época
Instancia:			Segunda					Sala
Fuente:	Semanario	Judicial	de	la	Federación	y	su	Gaceta
XXVII,		Mayo			de			2008

Página: 229
Tesis: 2a. LXIII/2008
Tesis aislada
Materia(s): Constitucional

Derecho a la privacidad o intimidad. Está protegido por el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho numeral establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, de lo que deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades. En un sentido amplio, la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida.

De manera relacionada al derecho a la privacidad o a la intimidad en general, se encuentra la protección a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, la cual posee una protección constitucional específica en los párrafos decimosegundo y decimotercero del artículo 16 constitucional como a continuación se transcribe.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Al respecto este mismo tribunal ha interpretado que las comunicaciones privadas objeto de protección no se circunscriben solamente la correspondencia de carácter escrito, sino que también comprende las comunicaciones realizadas por cualquier medio o artificio técnico desarrollado a la luz de las nuevas tecnologías

Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXXIV, Agosto de 2011
Página: 217

Tesis:
Tesis
Materia(s): Constitucional

1a.

CLVIII/2011
aislada

Derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas. Medios a través de los cuales se realiza la comunicación objeto de protección.

Tradicionalmente, las comunicaciones privadas protegidas en sede constitucional han sido identificadas con la correspondencia de carácter escrito, que es la forma más antigua de comunicarse a distancia entre las personas. De ahí que en el penúltimo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señale que “la correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro”. Sin embargo, la expresa referencia a las comunicaciones postales no debe interpretarse como una relación cerrada. En primer término, es necesario señalar que nuestra Constitución no limita los medios a través de los cuales se puede producir la comunicación objeto de protección del derecho fundamental en estudio. Esto resulta acorde con la finalidad de la norma, que no es otra que la libertad de las comunicaciones, siendo que ésta puede ser conculcada por cualquier medio o artificio técnico desarrollado a la luz de las nuevas tecnologías. Del tradicional correo o telégrafo, pasando por el teléfono alámbrico y el teléfono móvil, hemos llegado a las comunicaciones que se producen mediante sistemas de correo electrónico, mensajería sincrónica o instantánea asincrónica, intercambio de archivos en línea y redes sociales. Las posibilidades de intercambio de datos, informaciones y mensajes se han multiplicado por tantos programas y sistemas como la tecnología es capaz de ofrecer y, por lo tanto, también las maneras en que dichos contenidos pueden ser interceptados y conocidos por aquellos a quienes no se ha autorizado expresamente para ello. En definitiva, todas las formas existentes de comunicación y aquellas que sean fruto de la evolución tecnológica, deben quedar protegidas por el derecho fundamental a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.

Es cierto que la medida de localización geográfica de equipos móviles, no tiene el efecto principal de acceder a los contenidos de las conversaciones ni a proceder a la identificación específica de una persona, sino a la identificación limitada de un equipo que puede estar relacionado con la comisión de un delito; sin embargo, no menos cierto es que haya una expectativa razonable de que dicha herramienta sea empleada de una manera arbitraria.

Estos objetos localizados se vinculan a nuevas tecnologías que forman parte de la esfera más íntima de las personas, y se utilizan en el desarrollo de la vida cotidiana. Por ese hecho, esa medida encuadra en la vigilancia de comunicaciones, dado que un equipo móvil está relacionado a una persona y la ubicación geográfica de ese equipo es, sin duda una forma en que podría obtenerse información del individuo.

Es cierto que las autoridades en materia de procuración de justicia y seguridad están facultados para combatir a la delincuencia, pero no a través de una inadecuada regulación que implica graves riesgos para los derechos humanos.

Además, con la situación delictiva que se vive en nuestro país la medida pudiera resultar necesaria, siempre y cuando existan los límites legales se encuentren bien delimitados, es decir que toda actuación de la autoridad ministerial que tenga o pueda tener alguna injerencia en los derechos humanos, como en la especie, sobre la intimidad y la vida privada, debe necesariamente estar garantizada en su uso correcto, lejos de toda arbitrariedad a través del contrapeso o control de la autoridad judicial y de los requisitos constitucionales exigidos para tal caso. Pues al actuar sin un contrapeso judicial no estará garantizado de ningún modo el uso debido de la medida en cuestión.

La facultad genérica de investigación de los delitos, se encuentra en el artículo 21 Constitucional, pero también es cierto que esta facultad no justifica irrumpir en el ámbito de los derechos del individuo de forma arbitraria con una medida como es la geolocalización.

En esencia, lo que se tiene que resolver no es si el monitoreo en tiempo real de la geolocalización de un teléfono móvil para fines de investigación es inconstitucional, en todos los casos, sino las disposiciones que facultan a las procuradurías a utilizar esta herramienta cumplen con los estándares y requisitos desarrollados en la jurisprudencia y doctrina nacional e internacional respecto del derecho a la privacidad.

Sin embargo esta medida hasta esta fecha no encuentra sustento en el ordenamiento Constitucional.

El control judicial es la única forma de poner un contrapeso constitucional a la facultad otorgada en la legislación, con la que se limiten injerencias arbitrarias en la esfera jurídica de los gobernados.

Es decir por orden de una autoridad judicial, fundada y motivada es la única manera válida de permitir que el derecho a la privacidad de una persona sea disminuida, al estar autorizada y supervisada su debida aplicación por un juez que incluso pueda revocarla en un tiempo determinado.

Por lo que es indispensable reformar el párrafo decimotercero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para constituir que la autoridad judicial, podrá autorizar la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil; ya que en este párrafo se establece que la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada, por ese hecho encuadra en la vigilancia de comunicaciones, dado a que un equipo móvil está relacionado a una persona y la ubicación geográfica de ese equipo es, sin duda, una forma en la que podría obtenerse información del individuo.

A continuación se presenta un cuadro comparativo para ilustrar las propuestas:

<p>Artículo 303. Localización geográfica en tiempo real</p> <p>Cuando exista denuncia o querrela, y bajo su más estricta responsabilidad, el Procurador, o el servidor público en quien se delegue la facultad, solicitará a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satélite, la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil asociados a una línea que se encuentren relacionados con los hechos que se investigan en términos de las disposiciones aplicables.</p> <p>...</p>	<p>Artículo 303. Localización geográfica en tiempo real</p> <p>Cuando en la investigación el Ministerio Público considere estrictamente necesario la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil, el titular de la Procuraduría General de la República o los servidores públicos facultados en términos de su ley orgánica, así como los Procuradores de las entidades federativas, podrán solicitar al juez federal de control competente, mediante escrito fundado y motivado, expresando el objeto y la necesidad de la misma, la autorización para requerir a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satelital la localización.</p> <p>...</p>
--	---

Texto vigente	Iniciativa
<p>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión</p> <p>Título Octavo De la Colaboración con la Justicia Capítulo Único De las Obligaciones en materia de Seguridad y Justicia</p> <p>Artículo 189. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente en los términos que establezcan las leyes.</p> <p>Los titulares de las instancias de seguridad y procuración de justicia designarán a los servidores públicos encargados de gestionar los requerimientos que se realicen a los concesionarios y recibir la información correspondiente, mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión</p> <p>Título Octavo De la Colaboración con la Justicia Capítulo Único De las Obligaciones en materia de Seguridad y Justicia</p> <p>Artículo 189. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a atender todo mandamiento por escrito, fundado y motivado de la autoridad competente en los términos que establezcan las leyes.</p> <p>El Procurador o el servidor público en quien se delegue la facultad solicitarán a la autoridad judicial, que los concesionarios proporcionen la información correspondiente.</p>
<p>Artículo 190. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:</p>	<p>Artículo 190. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:</p>

<p>I. Colaborar con las instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes.</p> <p>...</p> <p>El Instituto, escuchando a las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta Ley, establecerá los lineamientos que los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán adoptar para que la colaboración a que se refiere esta Ley con dichas autoridades, sea efectiva y oportuna;</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La solicitud y entrega en tiempo real de los datos referidos en este inciso, se realizará mediante los mecanismos que determinen las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta Ley, los cuales deberán informarse al Instituto para los efectos de lo dispuesto en el párrafo tercero, fracción I del presente artículo.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>III. Entregar los datos conservados a las autoridades a que se refiere el artículo 189 de esta Ley, que así lo requieran, conforme a sus atribuciones, de conformidad con las leyes aplicables.</p> <p>...</p> <p>Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, están obligados a entregar la información dentro de un plazo máximo de veinticuatro horas siguientes, contado a partir de la notificación, siempre y cuando no exista otra disposición expresa de autoridad competente;</p> <p>Para efectos de lo anterior, los concesionarios deberán notificar a los titulares de las instancias a que se refiere el artículo 189 de esta Ley el nombre del responsable de dichas</p>	<p>I. Colaborar con las instancias de administración de justicia, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes.</p> <p>...</p> <p>El Instituto, escuchando a la autoridad a que se refiere el artículo 189 de esta Ley, establecerá los lineamientos que los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán adoptar para que la colaboración a que se refiere esta Ley con dichas autoridades, sea efectiva y oportuna;</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>La solicitud y entrega en tiempo real de los datos referidos en este inciso, se realizará mediante los mecanismos que determinen la autoridad a que se refiere el artículo 189 de esta Ley, los cuales deberán informarse al Instituto para los efectos de lo dispuesto en el párrafo tercero, fracción I del presente artículo.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>III. Entregar los datos conservados a la autoridad a que se refiere el artículo 189 de esta Ley, que así lo requieran, conforme a sus atribuciones, de conformidad con las leyes aplicables.</p> <p>...</p> <p>Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, están obligados a entregar la información dentro de un plazo máximo de veinticuatro horas siguientes, contado a partir de la notificación, siempre y cuando no exista otra disposición expresa de autoridad competente;</p> <p>Para efectos de lo anterior, los concesionarios deberán notificar a la instancia a que se refiere el artículo 189 de esta Ley el nombre del responsable de dichas áreas y sus datos de</p>
---	--

Artículo 16. ...

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

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada y **la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil** . Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, **el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración y para el caso de comunicaciones el tipo de intervención**. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

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

Artículo Transitorio

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

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 303 del Código Nacional de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:

Artículo 303. Localización geográfica en tiempo real

Cuando en la investigación el Ministerio Público considere estrictamente necesario la localización geográfica en tiempo real de los equipos de comunicación móvil, el titular de la Procuraduría General de la República o los servidores públicos facultados en términos de su ley orgánica, así como los Procuradores de las entidades federativas, podrán solicitar al juez federal de control competente, mediante escrito fundado y motivado, expresando el objeto y la necesidad de la misma, la autorización para requerir a los concesionarios o permisionarios o comercializadoras del servicio de telecomunicaciones o comunicación vía satelital la localización.

...

Artículo Transitorio

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

Artículo Tercero. Se reforma el segundo párrafo del artículo 189 y el artículo 190 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para quedar como sigue:

Artículo 189. ...

El Procurador o el servidor público en quien se delegue la facultad **solicitarán a la autoridad judicial, que los concesionarios proporcionen la información correspondiente.**

Artículo 190. Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán:

I. Colaborar con las instancias de **administración de justicia**, en la localización geográfica, en tiempo real, de los equipos de comunicación móvil, en los términos que establezcan las leyes.

...

El Instituto, escuchando a **la autoridad** a que se refiere el artículo 189 de esta Ley, establecerá los lineamientos que los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados deberán adoptar para que la colaboración a que se refiere esta Ley con dichas autoridades, sea efectiva y oportuna;

...

...

La solicitud y entrega en tiempo real de los datos referidos en este inciso, se realizará mediante los mecanismos que determinen **la autoridad** a que se refiere el artículo 189 de esta Ley, los cuales deberán informarse al Instituto para los efectos de lo dispuesto en el párrafo tercero, fracción I del presente artículo.

...

...

III. Entregar los datos conservados a **la autoridad** a que se refiere el artículo 189 de esta Ley, que así lo requieran, conforme a sus atribuciones, de conformidad con las leyes aplicables.

...

Los concesionarios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados, están obligados a entregar la información dentro de un plazo máximo de veinticuatro horas siguientes, contado a partir de la notificación, siempre y cuando no exista otra disposición expresa de autoridad competente;

Para efectos de lo anterior, los concesionarios deberán notificar a **la instancia** a que se refiere el artículo 189 de esta Ley el nombre del responsable de dichas áreas y sus datos de localización; además deberá tener facultades amplias y suficientes para atender los requerimientos que se formulen al concesionario o al autorizado y adoptar las medidas necesarias. Cualquier cambio del responsable deberá notificarse previamente con una anticipación de veinticuatro horas;

...

Para efectos de lo anterior, los concesionarios deberán notificar a **la instancia** a que se refiere el artículo 189 de esta Ley el nombre del responsable de dichas áreas y sus datos de localización; además deberá tener facultades amplias y suficientes para atender los requerimientos que se formulen al concesionario o al autorizado y adoptar las medidas necesarias. Cualquier cambio del responsable deberá notificarse previamente con una anticipación de veinticuatro horas;

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Artículo Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de octubre de 2014.

Diputada Lilia Aguilar Gil (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LILIA AGUILAR GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, Lilia Aguilar Gil, diputada a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6, 22, 41, 73, 76, 105, 107, 109, 111, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, al tenor de la siguiente

Planteamiento del problema

El sistema jurídico actual en materia de combate a la corrupción se encuentra desarticulado y resulta ineficiente para prevenir, investigar y sancionar dicha conducta. En este sentido se advierte que no existe independencia de los órganos de control interno y contralorías para realizar las investigaciones en materia de responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, pocas investigaciones llegan a derivar en una responsabilidad administrativa y sus respectivas sanciones. No existen procedimientos de coordinación y cooperación entre las instancias que por sus atribuciones podrían detectar irregularidades e ilegalidades en ejercicio de los servidores públicos donde existe proclividad para los actos de corrupción.

En virtud de ello se requiere crear y fortalecer las instituciones que permitan la generación de un sistema nacional anticorrupción para la óptima evaluación de las causas de la corrupción y el diseño de acciones para prevenir la comisión de dichos actos; asimismo, se requiere un sistema adecuado de control que permita la detección oportuna y reacción adecuada para el combate a la corrupción.

Exposición de Motivos

Cada año que pasa sin que se tomen medidas serias para el combate a la corrupción en nuestro país se traduce en el arraigo de un círculo vicioso que impide a nuestra economía, a nuestras instituciones políticas y sociales desarrollarse adecuadamente para la consecución de sus fines. En esta dinámica destructiva toman parte políticos, servidores públicos, ciudadanos, en ocasiones fomentándola y en otras siendo víctimas del sistema corrupto.

En términos económicos, se estima que la corrupción cobra lo equivalente al 9 por ciento del producto interno bruto, aproximadamente 113 mil millones de dólares, lo anterior de conformidad con datos del Banco de México. No se debe olvidar que la corrupción se traduce como un impuesto para los empresarios e inversores, nacionales y extranjeros, por lo que tiene un efecto disuasivo para el desarrollo económico del país y la generación de empleos.

En las instituciones políticas y sociales a cargo del estado se refleja en ineficiencia de políticas públicas y del sistema de impartición de justicia, en casa nos dejamos de preocupar por el interés del pueblo para anteponer los propios o de unos cuantos, así mismo se refleja en el aumento del costo o baja calidad de los servicios que están a cargo del estado. Valga recordar que la razón por la cual el Estado presta servicios es por la naturaleza e importancia social que lo justifica, por lo que la

ineficiencia en ellos resulta doblemente gravosa, se puede tomar como ejemplo el sistema de salud, o la seguridad pública.

Aunado el crimen organizado se ha apoderado de vacíos de poder y se ha infiltrado a través de la corrupción en las instituciones gubernamentales. Por lo que se advierte la falta de un control coordinado, homogéneo y eficiente en los diversos quehaceres del Estado.

En virtud de lo expuesto, se tiene que en México la corrupción es un problema que se origina de una falta de cultura de la legalidad y de un fallo del diseño institucional para hacerle frente. Por tanto, la propuesta de reforma constitucional que se presenta tiene como objetivo generar el marco jurídico necesario para emitir las acciones y planes de prevención en materia de corrupción. Asimismo, se propone el fortalecimiento y creación de instituciones que en segunda instancia formarán un sistema nacional de combate a la corrupción en los tres poderes de la unión, organismos autónomos y autoridades que manejen recursos públicos, todos ellos en los tres niveles de gobierno.

Con el fin de la consecución de estos objetivos es necesario contar con un organismo autónomo constitucional que le dote de las facultades necesarias de control del actuar de los órganos y organismos que integran los Poderes de la Unión, organismos constitucionales y otras autoridades que ejerzan recursos públicos en los tres órdenes de gobierno. Sólo un órgano con esta constitución podría homologar y realizar de forma eficiente acciones encaminadas a la prevención de situaciones que lleven a actos de corrupción.

En este sentido, el Poder Judicial de la federación a través de la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado:¹

Órganos constitucionales autónomos. sus características

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

En este sentido se advierte que un órgano constitucional autónomo tiene la misión de atender las necesidades base del Estado y la sociedad, por lo que se crean organismos que se encuentre a la par de los órganos tradicionales, y de tal forma estar en capacidad de tender relaciones de coordinación con ellos.

Por tanto, en la propuesta que se presenta se establece que la institución que tenga las funciones de prevención, investigación y sanción de los actos que puedan configurar responsabilidad

administrativa o actos de corrupción en dicha materia sea realizada por un organismo que tenga la autoridad suficiente para realizar las mismas.

No se ignora que otras propuestas buscan dar autonomía a un tribunal constitucional con los mismos objetivos aquí planteados. Sin embargo, el diseño que se presenta tiene razón de ser en que la labor de control cotidiana e investigación de primer nivel es la fuente primaria de conocimiento de los actos de corrupción, por lo que es indispensable que el ente que lleve a cabo dicha labor tenga los elementos indispensables para llevar a buen fin las investigaciones que en esta materia se inicien. De nada sirve un tribunal autónomo, eficiente, imparcial, independiente, si el ente que investiga es ineficiente, es decir, es si la investigación es una apertura para la propia corrupción.

Así, esta iniciativa retoma la minuta remitida por el Senado de la República en la materia, no obstante va más allá al generar un mecanismo para que este organismo autónomo se siga auxiliando de las contralorías internas y hoy denominados órganos internos de control, pero que los mismos ya no dependan institucional, ni económica, ni laboralmente del ente al cual controlan y auditan, por lo que se genera una independencia e imparcialidad al momento de investigar para generar mejores insumos para evaluar y sancionar actos de corrupción.

Otro pilar importante de la iniciativa que se propone es la prevención de los actos de corrupción cuya ejecución estará a cargo del nuevo organismo autónomo y su formulación se realizará en el seno del sistema nacional de combate a la corrupción. Cualquier diseño institucional que se planté requiere que a la par se desarrolle un plan de promoción de la cultura de la legalidad, transparencia y rendición de cuentas, en el entendido de que sólo a través de una acción proactiva de los funcionarios públicos los espacios para la acción de la corrupción serán menores.

Por lo expuesto y fundado, la diputada Lilia Aguilar Gil, del Grupo Parlamentario del Trabajo presenta a consideración del pleno el siguiente

Decreto

Artículo Único. Se adicionan y reforman los artículos 6, 22, 41, 73, 76, 105, 107, 109, 111, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Artículo 6o. ...

...

...

...

...

A. ...

I. a VII. ...

VIII. ...

I. a III. ...

Artículo 41. ...

...

I. a IV. ...

V. ...

Apartado A. ...

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) y b) ...

...

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales. **Si en el ejercicio de sus funciones el Instituto Nacional Electoral encuentra evidencia de la comisión de actos de corrupción dará vista al organismo autónomo de combate a la corrupción, o a la fiscalía especializada en combate a la corrupción, según sus competencias.**

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX. ...

XXIX-B. a XXIX-G. ...

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

XXIX-I. a XXIX-U. ...

XXIX-V. Para expedir la ley general de combate a la corrupción en la cual se determinen los casos de corrupción y responsabilidad administrativa, el sistema nacional de combate a la corrupción y su secretaría técnica, la distribución de competencia entre la federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios en materia de corrupción.

XXX. ...

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. a XIII. ...

XIV. Nombrar a los comisionados del organismo garante que establece el artículo 113, Apartado A; y

XV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. ...

II. ...

a)...

b)...

c)...

d)...

e)...

f)...

g)...

h)...

i)...

j) El organismo autónomo para el combate a la corrupción, establecido en el artículo 113, Apartado A de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República, en materia de corrupción. Asimismo, los organismos autónomos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano autónomo del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

...

...

...

III. ...

...

...

Artículo 107. ...

I. a IV. ...

V. El amparo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, **así como las resoluciones del procedimiento sancionador del organismo autónomo para el combate a la corrupción**, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, en los casos siguientes:

a) ...

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales, **así como las resoluciones del procedimiento sancionador emitidas por el organismo autónomo para el combate a la corrupción**, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) ...

d) ...

VI. a XVIII. ...

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y **combate a la corrupción** las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. a III. ...

...

...

...

Las instituciones de combate a la corrupción, fiscalización, control, transparencia y rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de combate a la corrupción y conformarán el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) **La formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas tendientes a prevenir los actos de corrupción.**

b) Coordinar el Plan Nacional de Combate a la Corrupción entre las instancias integrantes del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

c) La elaboración y difusión de bases de datos y estadísticas en materia de corrupción y combate de la misma.

d) La generación de indicadores que otorguen bases objetivas para evaluar el comportamiento de la corrupción en las instituciones del país.

e) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de combate a la corrupción, control y auditoría, cuyas funciones sustanciales se refieran a la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción o responsabilidades administrativas. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de combate a la corrupción sin haber aprobado el sistema de evaluación descrito.

f) Asignación a nivel nacional de fondos de ayuda federal para el combate a la corrupción, aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

g) Seguimiento a las medidas de control que lleven a cabo los municipios.

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 Fiscal 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 Nacional Electoral, **los integrantes del organismos autónomos para el combate a la corrupción a que refiere el artículo 113, Apartado A**, 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.

...

...

...

...

Artículo 113. ...

...

A. La federación contará con un organismo autónomo, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, responsable de prevenir, investigar y, en su caso, sancionar los casos de posible responsabilidad administrativa o los casos de corrupción. En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, honestidad

legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo y rendición de cuentas.

El organismo autónomo previsto en este apartado, se regirá por la ley general de combate a la corrupción, que para tal efecto emita el Congreso de la Unión, la cual se guiará por cuatro ejes principales:

Prevención, a través de la formulación y ejecución de políticas y acciones que busquen promover la cultura de la legalidad entre los servidores públicos y los ciudadanos, fomentar proactividad de un ejercicio de competencias transparente y rendición de cuentas como servidores públicos; asimismo, realizar estudios de circunstancias específicas y diagnósticos generales en los entes públicos de los tres órdenes de gobierno para emitir opiniones respecto a situaciones que podrían provocar posibles prácticas de corrupción.

Investigación de los posibles casos de responsabilidad administrativa y casos de corrupción, de conformidad con ley general de combate a la corrupción, que se adviertan o reporten cometidos por servidores públicos de las autoridad, entidades, órganos u organismos que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos. La investigación incluirá a cualquier persona física o moral involucrada y que haya resultado o buscado un beneficio por los mismos.

Para tales efectos, el organismo autónomo contará con unidades de auditoría y control en los entes públicos señalados en el párrafo anterior. Los recursos humanos y materiales que se destinen para tales efectos pasaran a formar parte de la estructura del organismo autónomo, y el personal estará sujeto al sistema de reclutamiento y permanencia que determine el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

En los casos de que en el ejercicio de sus facultades, el organismo autónomo determine que existe evidencia de posible comisión de conductas delictivas en materia de corrupción, dará vista a la Fiscalía General de Combate a la Corrupción o la fiscalía que en su caso sea competente en las entidades federativas; también hará del conocimiento de la entidad de fiscalización superior de la Federación o de sus homólogos estatales, en los asuntos que sean de su competencia.

Asimismo, podrá atraer procesos de investigación y sanción que se inicien en los organismos autónomos de los estados y del Distrito Federal, en los términos que establezca la ley, en virtud del interés público y trascendencia.

En el ejercicio de sus facultades de investigación y sanción, toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo autónomo de combate a la corrupción y entregar, cuando así sean solicitados, la información y documentos requeridos para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante se integra por cuatro comisionados, y un comisionado presidente, nombrados por la Cámara de Senadores previo una convocatoria pública nacional, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, siguiendo un proceso escalonado establecido en la ley. En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones del artículo 95 de esta Constitución, excepto por la exigencia de portar título de abogado, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia y sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por quince consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, conforme al procedimiento que para tal efecto se establezca en la ley correspondiente.

El organismo autónomo coordinará sus acciones de prevención con el organismo garante que se contempla en el artículo 6o. de esta Constitución, con la entidad especializada en materia de archivos; coordinará las acciones de investigación y sanción con la entidad de fiscalización superior de la Federación y las entidades de fiscalización de los estados y del Distrito Federal, con la fiscalía especializada en el combate a la corrupción y las fiscalías homólogas en los estados y el Distrito Federal.

Artículo 114. ...

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a **siete** años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a **siete** años.

Artículo 116. ...

...

X. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, imparciales y colegiados, responsables de prevenir, investigar y sancionar las conductas que pudieran constituir responsabilidades administrativas y conducta de corrupción, conforme a la ley general que emita el Congreso de la Unión.

Artículo 122. ...

...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

...

r) El Distrito Federal contará con un organismo autónomo, imparcial y colegiado responsable de prevenir, investigar y sancionar las conductas que puedan constituir responsabilidades administrativas y actos de corrupción, conforme a lo establecido en la ley general de la materia.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para expedir la ley general en materia de combate a la corrupción.

Tercero. Los estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes homologas, y realizar las adecuaciones al marco jurídico de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en un término no mayor a noventa días a partir de la publicación de la ley referida en el párrafo anterior.

Cuarto. Los Estados y el Distrito Federal deberán crear los organismos autónomos encargados del combate a la corrupción y destinar los recursos necesarios para su funcionamiento.

Quinto. El Congreso de la Unión deberá destinar los recursos necesarios para el funcionamiento del organismo autónomo de combate a la corrupción y el sistema nacional de combate a la corrupción. Las partidas presupuestales para cumplir con lo anterior deberán ser contempladas en el presupuesto inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los sucesivos.

Sexto. El organismo autónomo de combate a la corrupción deberá expedir las normas legales y/o reglamentos conducentes.

Séptimo. El Congreso de la Unión deberá destinar los recursos en las partidas presupuestales correspondientes necesarios que el organismo autónomo cuente con los recursos humanos y materiales suficientes para dar eficaz cumplimiento a las atribuciones conferidas en esta ley con la finalidad de cumplir con el objeto del Instituto.

Octavo. Los recursos humanos, materiales y presupuestales destinados a las dependencias que realicen funciones y atribuciones de las que esta ley le confiere al organismo autónomo de combate a la corrupción pasarán al mismo.

Noveno. Todos los asuntos que con motivo de esta ley ahora sean de competencia de las unidades de control de la Secretaría de Función Pública permanecerán en el último trámite que hubieren alcanzado hasta que las unidades administrativas que los tramiten se incorporen al Instituto, en casos de urgencia o sujetos a plazos improrrogables por ningún motivo se detendrá su trámite.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de octubre de 2014.

Diputada Lilia Aguilar Gil (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA LILIA AGUILAR GIL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

La suscrita, Lilia Aguilar Gil, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

Con fecha 18 junio de 2008, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma mediante la cual se reformaron artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con esta reforma, el constituyente buscó transitar de un sistema de justicia inquisitorio hacia un sistema de justicia de corte acusatorio-adversarial. Para ello, estableció un plazo de ocho años para que todas las instituciones involucradas realizaran las adecuaciones necesarias dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

El nuevo sistema acusatorio se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, igualdad de partes e inmediatez, con la característica de la oralidad, lo cual ayuda transparentar los procesos y generar una relación directa entre el juez y las partes, así como generando procedimientos más ágiles y sencillos.

Este sistema, busca garantizar el derecho a una justicia pronta y expedita, no sólo mediante plazos para resolver los procesos, sino también con la posibilidad de salidas alternativas para la terminación anticipada del proceso, utilizando, entre otros, los mecanismos alternativos de solución de controversias y la justicia restaurativa, ya que sería físicamente imposible que el sistema operara con todos los casos resolviéndose en juicio oral.

En la República Francesa y el Reino de España han dado plena autonomía a la investigación criminalística separando las funciones y otorgando absoluta independencia en su actuar a la tradicional policía federal, dividiéndola en policía judicial y policía científica.

En algunos otros países como Estados Unidos, Sudáfrica, Australia y algunos europeos, se han establecido institutos o centros de investigación criminalística, que brindan servicios públicos y que inclusive cobran honorarios tanto a la autoridad como a particulares para la emisión de sus dictámenes, prueba de ellos son el Instituto de Ciencias Forenses de Dallas, el Instituto de Investigaciones Criminales de Australia, el Centro de Estudios Criminalísticos de Sudáfrica y el Instituto Venezolano de Ciencias Forenses.

En nuestro país hasta la fecha, los servicios periciales en su mayoría han estado integrados en la Procuradurías como unidades administrativas, permanentemente supeditadas en lo administrativo y en los presupuestal, específicamente al Ministerio Público, con lo que se establece una dependencia obsoleta.

En la actualidad, el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece que los servicios periciales son parte sustantiva del Ministerio Público de la Federación, por lo que es conveniente privilegiar su desarrollo en el futuro inmediato para lograr mayor solidez científica en las investigaciones, dado que en los tiempos modernos la prueba pericial cada días se robustece mas con relación a los otros tipos de prueba, debido a que esta constante evolución, acorde a los cambios científicos y tecnológicos.

Los servicios periciales de la Procuraduría General de la República brindan auxilio a todas las subprocuradurías, así como a las fiscalías, visitaduría, oficialía mayor y al órgano de control interno de la dependencia. Asimismo, grupos importantes de peritos están adscritos a cada una de las delegaciones estatales de dicha institución, por lo que operativamente se justifica la creación de una unidad autónoma, ya que como se ha señalado, da servicio y participa directamente en la mayoría de las investigaciones del Ministerio Público de la federación y al, mismo tiempo, también apoya al órgano judicial, ya que brinda de igual forma sus servicios de manera directa a los juzgados federales de todo el país.

El principal objetivo de la autonomía de los servicios periciales va encaminado a que la unidad encargada de emitir dictámenes periciales al Ministerio Público de la federación, los juzgados de distrito y a otras autoridades de los tres niveles de gobierno, lo haga con estricto apego a la normatividad vigente, acorde a un proceso de mejora continua que permita conocer y esclarecer la verdad histórica del hecho que se investiga, a fin de lograr la identificación del autor o autores de un hecho probablemente delictivo.

Resulta indispensable la profesionalización y una constante actualización de conocimientos técnico-científicos que permitan mejorar los estándares de calidad de los dictámenes, así como atender de manera oportuna la demanda de los mismos.

La autonomía de los servicios periciales requerirá, además de una constante capacitación y evaluación de los peritos en sus diversas disciplinas, establecer un código de ética y un programa de transparencia y combate a la corrupción, todo ello encaminado a fortalecer el actuar e imparcialidad de la Institución.

Además se requieren recursos financieros para dotar de buenos salarios a los expertos, así como de equipos de investigación y suministro de reactivos a los laboratorios que aunando a la capacitación, permitirán estimular su desempeño, la confiabilidad y la honradez en su actuación.

Por otra parte el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas, estableció las observaciones preliminares sobre la visita oficial a México del 22 de abril al 2 de mayo de 2013 en donde comprende que:

Por actores institucionales y de la sociedad civil se enteró de que la coordinación de los servicios forenses en todos los estados es insuficiente. Asimismo, los servicios de ciertos estados son muy deficientes y carecen de plena capacidad para realizar análisis complejos, y en algunos casos no pueden tampoco ser revisados por forenses expertos.

En muchos casos, los servicios forenses no recuperan los cuerpos de las propias escenas de los crímenes. Esto puede dar lugar a una situación en que no hay pruebas suficientes para condenar debidamente al perpetrador.

Tanto en las investigaciones como en las actuaciones judiciales, la tecnología moderna puede mejorar los esfuerzos del Estado por garantizar una mayor rendición de cuentas - y por lo tanto reducir su dependencia en el uso de la fuerza. México debe aprovechar el acceso superior a las redes de inteligencia y de cooperación regional a su disposición para combatir la delincuencia organizada que amenaza el derecho a la vida. Este enfoque debería tener dos componentes interrelacionados.

En el plano nacional, deben crearse bases de datos, en particular en los ámbitos de la dactilografía, ADN, genética, y personas desaparecidas, las cuales deben ser digitales y estar vinculadas. Por otra parte, México debe desempeñar un papel activo en la vinculación con otros Estados, especialmente en América Central para garantizar que dicha información también se comparta con los servicios de seguridad de dichos Estados.

La violencia en México tiene un componente regional importante, en el sentido de que también afecta a otros países de su entorno, al tiempo que se alimenta de eventos en otros lugares. En consecuencia, es importante buscar la colaboración en la región para abordar el tema, por ejemplo, a través del Sistema de la Integración Centroamericana.

Los servicios forenses estatales pueden no ser lo suficientemente independientes. De las 32 instituciones de este tipo en el país, sólo cuatro no informan a la Procuraduría General del estado: Baja California, Guerrero, Puebla y la Ciudad de México. Bajo una estructura en la que los expertos forenses informan a la procuraduría, hay una clara posibilidad de abuso de poder por el cual la procuraduría puede influir en el resultado de las investigaciones y el juicio.

Por lo que el relator especial recomienda crear un instituto nacional de ciencias forenses. Esta institución debe poseer un estatuto autónomo y prestar sus servicios a todas las partes y autoridades que participan en los procesos judiciales federales y estatales, así como a las comisiones de derechos humanos y civiles. Debe contar con una infraestructura adecuada, suficientes recursos humanos y financieros y protocolos estandarizados de aplicación nacional.

Sin embargo para cumplir con los principios del nuevo sistema de justicia penal, resulta necesario crear un órgano autónomo de servicios periciales, separándolo, de esta manera, del Ministerio Público federal para otorgarle una autonomía técnica e independencia de criterio en los asuntos que sean sometidos a su revisión, logrando con ellos obtener un mayor grado de imparcialidad, transparencia y veracidad en la emisión de dictámenes periciales, que permita brindar un grado mayor de confianza a la ciudadanía usuaria de los servicios de impartición de justicia, respecto de las pruebas y opiniones técnicas y científicas que se utilizaran para generar el grado de convicción necesaria en el juez, a efecto de que este resuelva conforme a derecho.

Por otra parte las entidades federativas y el Distrito Federal, deberán realizar la implementación de la reforma constitucional en la prestación de servicios periciales para un debido funcionamiento que garantice la autonomía técnica e independencia de criterios de los dictámenes periciales, su imparcialidad, objetividad, transparencia, veracidad y certeza lo que hace necesario que crean un Instituto de Servicios Periciales.

La iniciativa de mérito, pretende generar las condiciones para cumplir ese objetivo y separar la función de generar los dictámenes periciales y opiniones en ciencias forenses, creando un Instituto Nacional, en el que se deposite la función de brindar servicios periciales, así como en el marco del sistema de justicia penal, que ostente dicha responsabilidad de manera imparcial, sin supeditar su trabajo a ninguno de los operadores del sistema de justicia penal.

Ante las consideraciones antes expuestas, me permito someter a consideración de esta Asamblea el presente

Decreto por el que se adiciona un inciso C al Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se adiciona un inciso C al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 102

A. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

B. ...

...

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

C. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos a cargo de la práctica de las Ciencias Forense y elaboración de dictámenes periciales en auxilio de las autoridades y usuarios del Sistema de Justicia Penal, utilizando los avances de la ciencia y la técnica.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Instituto Nacional de Servicios Periciales, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El Instituto Nacional de Servicios Periciales contará con una Junta de Gobierno integrado por un presidente y cuatro vocales que deberán tener los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los ámbitos académico y profesional;**
- II. Tener experiencia mínima de diez años en materia de ciencias forenses y servicios periciales;**
- III. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año; y**
- IV. Acreditar, en los términos de este precepto, los conocimientos técnicos necesarios para el ejercicio del cargo.**

Serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de la terna que envíe el presidente de la República para tal efecto. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de vocal la persona nombrada por la Cámara de Diputados.

Durarán en su encargo seis años, podrán ser reelecto por una sola vez y sólo podrán ser removidos de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. El presidente del Instituto Nacional de Servicios Periciales será elegido en los mismos términos del párrafo anterior.

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

La ley reglamentaria establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Servicios Periciales, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones y los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno.

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de noventa días naturales contados a partir la entrada en vigor del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para expedir la ley para crear el Instituto Nacional de Servicios Periciales.

Tercero. La Cámara de Diputados contará con un plazo de ciento veinte días naturales contados a partir la entrada en vigor del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, para nombrar al presidente y vocales del Instituto Nacional de Servicios Periciales.

Cuarto. Las entidades federativas y el Distrito Federal en un plazo de ciento ochenta días naturales deberán crear los organismos autónomos a cargo de la práctica de las ciencias forenses y elaboración de dictámenes periciales, así como destinar los recursos necesarios para su funcionamiento.

Quinto. El Congreso de la Unión deberá destinar los recursos necesarios para el funcionamiento del Instituto Nacional de Servicios Periciales. Las partidas presupuestales para cumplir con lo anterior deberán ser contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto y en los sucesivos.

Sexto. Los recursos humanos, materiales y presupuestales destinados a las dependencias que realicen funciones y/o atribuciones de las que esta ley le confiere al organismo autónomo de servicios periciales pasarán al mismo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 28 de octubre de 2014.

Diputada Lilia Aguilar Gil (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SILVANO AUREOLES CONEJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Planteamiento del problema

La iniciativa pretende hacer explícita la obligación para hacer un uso eficiente, eficaz, transparente, honesto y austero de los recursos públicos que les son asignados, a los poderes y entes autónomos.

Argumentos

En el diseño institucional del Estado mexicano de los últimos 20 años, se ha dado forma a un número significativo de órganos autónomos para ocuparse de diversos aspectos fundamentales del quehacer público.

A partir de la década de 1990 se concedió este tipo de autonomía, o se construyeron como órganos autónomos, al Banco de México, al Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, al Instituto Federal de Telecomunicaciones, al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Nacional de Evaluación Educativa; está en ruta de obtener autonomía la Procuraduría General de la República, convirtiéndose en Fiscalía General de la República.

Los órganos autónomos son resultado del reclamo social y responden a la necesidad de sustraer estas materias del control político y de la influencia de los partidos, y sobre todo del gobierno en turno.

Su creación y puesta en operación ha requerido de dotarlas de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para alcanzar los objetivos que tiene encomendados, y sin duda han sido eficaces en su tarea, contribuyendo a legitimar la actuación del Estado mexicano en general.

Sin embargo, estos órganos no han estado ajenos a la amenaza constante de la partidización y del dispendio en el uso de los recursos públicos que les son asignados.

Justamente, en el renglón del dispendio del gasto público, también han incurrido, tanto el Poder Judicial como el Legislativo.

Ante esta situación se hace cada vez más necesario sujetar su actuación, y sobretodo el uso de los recursos que les son asignados, a los principios de austeridad, transparencia, eficacia y eficiencia, que deben observarse en todas las actividades públicas y por todas las instituciones del Estado.

El país necesita urgentemente retornar a la senda del crecimiento económico, y es algo que no hemos logrado en las últimas dos décadas. Sí es verdad que el entorno internacional no ha sido del todo favorable, y también es verdad que el modelo neoliberal de desarrollo ha generado más desigualdad, estancamiento y el desmantelamiento del Estado, pero México también pierde gran cantidad de recursos por la vía de la corrupción, del desvío de dinero público para el enriquecimiento ilícito de funcionarios y de amigos contratistas de funcionarios, o bien para el gasto en sus actividades políticas, de manera totalmente ilegal.

Para el ejercicio presupuestal de 2015 se asignarán al conjunto de estos organismos autónomos un presupuesto superior a los 50 mil millones de pesos, contando a la futura Fiscalía General de la República. Si le agregamos el presupuesto de los “Poderes y entes autónomos”, es decir, sumando el presupuesto del Poder Judicial y el Legislativo, la cifra asciende a más de 100 mil millones de pesos, hasta ahora no sujetos de manera explícita a los principios descritos en el artículo 134 constitucional para el uso de los recursos públicos.

El presupuesto asignado para las secretarías que integran el Poder Ejecutivo federal, descritas en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación como “ramos administrativos”, asciende a 1 billón 160 mil 674 millones 225 mil pesos, sustrayendo el rubro de la Fiscalía General. Es decir, 10 por ciento de esta enorme cantidad, la cual ejercen los poderes y entes autónomos, no está sujeto explícitamente por el mandato de la austeridad y honradez en el gasto público que invoca el artículo 134 de la Constitución Política.

Sin el establecimiento de los límites que enuncian los principios, existirá siempre la tentativa de hacer un uso discrecional y abusivo de estos recursos, por lo tanto es necesario atajar la tentación de destinar parte de estos recursos a los servicios personales de la alta burocracia de los órganos autónomos bajo la forma de pensiones vitalicias, bonos de reconocimiento, bonos de partida o cualquier otro tipo de “estímulos y reconocimientos”.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) se ha pronunciado también por regular los ingresos de la alta burocracia, a través de diversas iniciativas en materia de salarios máximos, en la que se plantea que ningún servidor público tendrá un ingreso superior al del presidente de la República.

Es pertinente traer a la atención de esta soberanía, y más en estas fechas, una de las disposiciones de los textos fundacionales de la nación mexicana, plenamente vigente en nuestros días, que en sus preceptos establece:

Que como la buena ley es superior á todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, **moderen la opulencia y la indigencia**, y de tal suerte se aumente él jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y él hurto.

Así lo plasmó y lo concibió José María Morelos y Pavón, en Los Sentimientos de la Nación, en 1813.

Se podrá argumentar que el artículo objeto de esta iniciativa ya considera estos organismos en el concepto genérico de la “federación” en su primer línea que dice: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación...” y que la mención específica se encuentra en el octavo párrafo del mencionado artículo en donde se incluye a los órganos autónomos y les mandata, junto a los poderes públicos, a limitar su gasto en comunicación social con fines informativos, educativos o de orientación social y de carácter institucional.

Sin embargo, en esta etapa en donde está en juego la integridad de los poderes públicos y de los órganos autónomos ante las embestidas permanentes de los poderes fácticos, de los grandes inversionistas en sectores como el energético y el de telecomunicaciones, el Estado mexicano requiere instancias e instrumentos que nos ayuden a combatir la corrupción y que obliguen a los funcionarios de toda índole a sujetarse a los principios consagrados en el artículo objeto de la presente iniciativa.

Por tanto, es preciso incluir el concepto específico de órganos autónomos como una parte fundamental de las definiciones del artículo 134 de la Constitución Política para que todo servidor público de los poderes de la Unión, y de estos órganos autónomos, tenga claro que la pulcritud, la transparencia,

honestidad, eficacia y austeridad con la que se tienen que administrar los recursos públicos es un mandato supremo de la Carta Magna.

Por lo expuesto y con fundamento 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, el suscrito, integrante del Grupo Parlamentario del PRD, somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **reforman** los párrafos primero y séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan **los poderes públicos de la Federación, de las entidades federativas, de las demarcaciones territoriales, de los municipios; y los órganos autónomos** , se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para **cumplir con** los objetivos a los que estén destinados.

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

Los servidores públicos de la federación, **las entidades federativas, las demarcaciones territoriales, los municipios; y de los órganos autónomos** , tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

...
...

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de noviembre de 2014.

Diputado Silvano Aureoles Conejo (rúbrica)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 5o., 31 Y 36 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ANTONIO CUÉLLAR STEFFAN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

El que suscribe, Antonio Cuéllar Steffan, diputado federal del Partido Verde Ecologista de México en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 5o., párrafo cuarto, 31, fracciones II y III, y 36, fracción II, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la cual se establece el Servicio Civil Nacional obligatorio para todos los ciudadanos mexicanos.

Exposición de Motivos

Las obligaciones que constitucionalmente tenemos los mexicanos provienen de distinta naturaleza y cumplen diversos fines. La mayor parte de ellas son correlativas al reconocimiento de un derecho subjetivo, o bien, cumplen fines indirectos para hacer eficiente una prohibición. Es notorio que la mayoría de las obligaciones expresas que se contienen en nuestra Constitución están dirigidas a la autoridad, y juegan el rol de fungir como límite al ejercicio del poder, así como de vínculo para que el Estado haga operantes ciertos derechos fundamentales programáticos.

Pero también existen un tipo de obligaciones constitucionales que tienen otro tipo de naturaleza, y que van destinadas a cumplir con ciertos fines del Estado no directamente relacionados con el ejercicio de un derecho subjetivo, así como tampoco tienen por objeto inmediato el establecer un marco por el cual la autoridad puede válidamente actuar.

En efecto, existen sendas obligaciones para todos los mexicanos establecidas en nuestra Constitución que van destinadas a vincular a la población para la consecución de otro tipo de fines índole no exclusivamente social, sino que principalmente buscan la optimización de objetivos del Estado de carácter político y económico.

De esa manera, tenemos que tanto en los artículos 31 y 36 constitucionales se enumeran una serie de obligaciones de éste tipo, es decir, obligaciones que van desde la de los padres o tutores lleven a sus hijos o pupilos a la escuela, así como la esencial obligación para contribuir al gasto público. De igual modo, como obligaciones políticas, el artículo 36 establece la de inscribirse al Catastro Municipal y al Registro Nacional de Ciudadanos; votar en las elecciones y consultas populares; desempeñar cargos concejiles y de elección popular y; alistarse en la Guardia Nacional.

Asimismo, encontramos dicho tipo de obligación en cuanto a la realización de servicios públicos, tales como las enunciadas en párrafo cuarto del artículo 5o. constitucional, a saber: el de las armas, los jurados, así como el desempeño de cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta, los cuales, íntimamente relacionados con los mencionados anteriormente, tienen como objeto el asignarle a la ciudadanía una responsabilidad pública en beneficio de ciertos fines del Estado.

Dentro de dichas obligaciones (que como tal son sendas excepciones a la libertad de profesión) resalta el servicio de armas, el cual, históricamente ha significado para toda organización política el

reclutamiento no potestativo de elementos que se encarguen de conformar las fuerzas armadas encargadas de salvaguardar el orden, la paz y la soberanía de la nación.

Como ya adelantó, la cualidad de obligación constitucional que para el constituyente tiene el servicio de armas, entendida como aquella referente a enlistarse en la Guardia Nacional (ya no sólo como excepción a la libertad de trabajo o profesión) se confirma en los artículos 31 y 36 constitucionales, los cuales, por su importancia para la presente propuesta, se transcriben:

“**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y concedores de la disciplina militar.

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior”

Por su parte, el artículo 36 constitucional señala lo siguiente:

“**Artículo 36.** Son obligaciones del ciudadano de la República:

...II. Alistarse en la Guardia Nacional;”

Como se puede apreciar, es clara y determinante la obligación que desde la propia Constitución se le dirige a todos los mexicanos, por un lado, y a los ciudadanos de la República en el segundo supuesto, para recibir instrucción cívica y militar en relación con el manejo de las armas y de la disciplina militar en general, así como también para alistarse y servir en la Guardia Nacional, respectivamente.

En ese sentido, tenemos que el servicio militar nacional conserva una regulación jurídica que deviene como obligación, en tanto su importancia para el Estado mexicano radica en que es a través de dicho instituto como el Estado dispone de reservas para coadyuvar en la seguridad y defensa de la nación y contribuir al auxilio de la población civil en caso de necesidades públicas o de desastres naturales.

Pero no sólo son esos grandes fines militares, de seguridad y de auxilio con los que cumple el servicio militar, pues detrás de esas actividades pervive un importante objetivo social, el cual consiste en fortalecer los valores cívicos, el respeto por los símbolos patrios, la conservación del sentimiento de unidad nacional y amor a la patria.

Es decir, el servicio militar regulado por la propia Carta Magna como obligación constitucional no únicamente cumple con una lógica propiamente militar, pues en él se conjugan las aspiraciones patrióticas y de unidad nacional que la sociedad mexicana se fija a través de su entendimiento institucional.

La cohesión social, el respeto a los derechos humanos, la potenciación de los valores cívicos, el sentimiento de unidad nacional, todos ellos en su conjunto se configuran como las grandes aspiraciones por las que todo Estado debe justificarse, y por ende, el eje por el cual debe transitar la creación e interpretación de las normas e instituciones jurídicas.

Es bajo esa lógica en donde la institución del Servicio Militar encuentra su sitio como una herramienta no únicamente de salvaguarda de la seguridad nacional, sino también como un mecanismo por el cual se pueden alcanzar y potenciar los valores patrióticos y cívicos necesarios para contar con el mínimo de unidad e identidad nacionales que permitan hacer frente a los problemas que se presentan en la cotidianidad.

Si ahondamos escuetamente en los orígenes que permitieron la creación del servicio militar, podemos destacar que anteriormente, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos cubrían sus vacantes y completaban sus efectivos por medio del enrolamiento voluntario, reclutamiento que en alguna época era más que suficiente. Fue con el inicio de la Segunda Guerra Mundial y la inesperada intervención del Estado mexicano, que se hizo necesario un cambio en las mencionadas estructuras para fortalecer la Instrucción Militar y crear el Servicio Militar Obligatorio.

El 19 de agosto de 1940, se promulgó la Ley y Reglamento del Servicio Militar, misma que fue puesta en vigor 2 años después, el 3 de agosto de 1942, por decreto del entonces presidente de los Estados Unidos Mexicanos, general Manuel Ávila Camacho, iniciándose la materialización de este servicio con los jóvenes varones en edad militar, nacidos en el año de 1924 (clase 1924) quienes fueron encuadrados el 1 de enero de 1943.

Con ello, se buscó solucionar los problemas que planteaba en esos momentos la Defensa Nacional y se adoptó el sistema del Servicio Militar Obligatorio para poder contar con reservas del Ejército y en caso de ser necesario, lograr la movilización de los miembros del Ejército necesarios para defender al país de un ataque exterior.

El México moderno es caracterizado como un Estado pacífico, con una vocación no bélica, en donde sus fuerzas armadas fundamentalmente realizan labores de auxilio ante contingencias ambientales, o bien, coadyuvan internamente para el manteniendo del orden. Dicho contexto ha generado que la institución militar mexicana goce de un alto prestigio frente a la sociedad y frente a otras naciones.

Sin embargo, el primer peldaño por el cual se constituye el Servicio Militar, es decir, desde su naturaleza de obligación constitucional para los ciudadanos mexicanos de enlistarse en el mismo, ha caído en un estado de inoperancia y de ausencia de cumplimiento por parte de sus principales destinatarios: los jóvenes.

Efectivamente, no obstante la loable génesis histórica y patriótica de la institución del servicio militar, lo cual justifica su existencia como obligación de rango constitucional, hoy en día estamos frente a una norma de escasa operatividad y eficacia, provocada principalmente por un desbordado incumplimiento por parte de sus destinatarios, o bien, porque en los casos en que llega a aplicarse, carece de la mínima aceptación que se esperaría debe tener frente a la ciudadanía, ya que es vista más como una pesada carga burocrática que como el cumplimiento de un deber patriótico que redundaría en la paz pública.

Aún más, de acuerdo a ciertas reformas administrativas recientes, son cada vez menos los trámites gubernamentales que exigen el que se cuente con la cartilla militar, mermando de esa manera la última razón por la cual se incentivaba a los ciudadanos a cumplir con una obligación constitucional cuyos grandes fines han sido dejados en segundo término.

Por ello, ante las innumerables vicisitudes sociales generadas por en gran medida por la pérdida desequilibrada de valores cívicos y de identidad nacional, se hace necesario que sean rescatados

aquellos institutos del Estado que tienen como finalidad combatir la desigualdad y enaltecer los sentimientos patrióticos de solidaridad e identidad nacional, tal y como es el caso del servicio militar.

Es dable resaltar que la consideración precedente no riñe con reprobar cualquier acto de nacionalismo que devenga en discriminación y encono ante lo externo o diverso, ya que el fortalecimiento de los fines por los cuales fue instituido el servicio militar pueden válidamente ser conducidos a una cultura de respeto y concordia sociales, todo ello dentro de un marco de unión e identidad.

Como se sabe, en las condiciones actuales se carece de incentivos y de sanciones para guiar a los jóvenes mexicanos para que cumplan con la referida obligación constitucional marcada en los artículos 5, 31 y 36 de nuestra ley fundamental.

No se puede dejar de reconocer que la juventud actual se encuentra inmersa en una sociedad global, que si bien ofrece beneficios comunicativos y de expansión y liberación trasfronteriza, también ha creado un no deseable sentimiento de no pertenencia y apatía que, escudado en la relativización de las ideas, tiende a soslayar referentes históricos y valorativos generales, tales como los conceptos de nación, patria o unidad política.

Con apego a la premisa básica de todo estado de derecho actual, en el cual las prohibiciones y las obligaciones deben ceder a la potenciación de los derechos, tales como de la autodeterminación y la identidad, es dable que a la par de dicho marco de respeto el Estado también asuma una actitud responsable frente a la pérdida de elementos que cohesionan pacíficamente a la sociedad, tales como son los valores cívicos, los cuales son respetuosos de las creencias e ideologías de cada persona.

A ello se añade que el contexto internacional ha situado afortunadamente a México como un país que no ha necesitado entrar en conflictos bélicos con otras naciones, lo que no ha hecho necesario implementar sistemas de reclutamiento obligatorio más estrictos.

Sin embargo, es preciso recalcar que el Servicio Militar ya no tiene una función meramente de alistamiento y reclutamiento para éste tipo de funciones propiamente militares, sino que cumple tareas sociales y cívicas que difícilmente otras instituciones estatales o privadas pudieran realizar, tales como auxiliar a la población civil en necesidades públicas y desastres naturales y; la que más interesa para los efectos de la presente iniciativa, para fortalecer el respeto a los derechos humanos, los valores cívicos, la unidad nacional y el amor a la patria.

La propuesta tiene como eje central revitalizar los fines sociales que tuvo el establecimiento del servicio militar, es decir, ubicar el fortalecimiento de los valores cívicos, el respeto por los símbolos patrios y mantenimiento del sentimiento de unidad nacional y amor a la patria, como las notas distintivas del por qué es razonable conservar una obligación relacionada con un fin que, en principio, es estatal. A ello se agrega la vital tarea, delineada en el artículo 1º constitucional, de promover el respeto a los derechos humanos.

En dicho estado de cosas, la urgencia por abatir la desigualdad que desafortunadamente impera en nuestro país exige mejores canales para la propiciar la fraternidad social, la unión ante la diversidad, el respeto y la tolerancia, la no discriminación, el sentimiento de pertenencia y la cultura cívica.

Para ello, se propone transformar la institución del servicio militar de manera tal que se pase a un Servicio Civil Nacional, en el cual, si bien se conserve una finalidad práctica relacionada con el reclutamiento militar ante las eventualidades que pongan en peligro la paz y el orden nacional, se pondere más el objetivo social permanente a conseguir, el cual es crear las condiciones para que los

ciudadanos, especialmente aquellos que cumplen la mayoría de edad, se alistén y sirvan el nuevo Servicio Civil Nacional.

El Servicio Civil Nacional tiene como principal finalidad el fortalecimiento de los valores cívicos, el respeto a los derechos humanos y el mantenimiento del sentimiento de unidad nacional (finalidad que era secundaria en el Servicio Militar), para lo cual dispondrá de los medios necesarios para difundir su objeto y para sancionar la inobservancia de sus criterios generales.

El Servicio Civil Nacional buscará promover la igualdad de todos los mexicanos, sin importar su origen étnico o nacional, su género, sus discapacidades, su condición social, sus condiciones de salud, su religión, sus opiniones, sus preferencias sexuales, su estado civil, su situación económica o cualquier otra razón.

El reclutamiento primario, tal y como se hace hoy en día con el Servicio Militar Nacional, se centrará en ilustrar a los ciudadanos sobre la importancia del respeto a los derechos humanos, el rol que juegan los valores cívicos para el desarrollo individual y general, el conocimiento de la historia patria y de las raíces culturales que sostienen la unidad nacional.

Todo ello, con el firme objetivo de crear espacios en los que los jóvenes, independientemente de su condición social, económica o cultural, puedan conocerse entre ellos y encontrar en los elementos que provea el Servicio Civil Nacional los puntos de identidad y respeto mutuos que permitan abatir la desigualdad y la discriminación.

Cabe mencionar que de acuerdo a nuestro marco legal vigente en materia de servicio militar, dicho servicio también puede ser realizado por mujeres, esto gracias a las reformas legales realizadas en el año 1999, sin embargo, para dicho sector de la sociedad no se establece como obligatorio, sino sólo como voluntario. Ante ello, ante la nueva lógica cívica que caracterizará al instituto del servicio militar, como parte de un Servicio Civil, la propuesta homologa la obligación para todo ciudadano, sin distingo de género.

De ese modo, se propone que el Servicio Civil Nacional, al reestructurar sus fines de acuerdo a criterios de unidad e identidad nacionales, sea obligatorio para todo ciudadano mexicano, sin importar su género, condición social, origen étnico, raza, estado civil, preferencias, pues es dable que la nueva institución del Estado mexicano sea el punto de encuentro entre la gran pluralidad que compone nuestra nación.

En suma, destaca de las modificaciones anteriores que las obligaciones militares no se modifican en lo absoluto, pues lo que se busca con esta enmienda constitucional es que el servicio militar quede englobado en el nuevo Servicio Civil Nacional.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto Vigente

Artículo 50. (...)

(...)

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los

de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.”

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior”

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

(...)

II. Alistarse en la Guardia Nacional;

Texto Propuesto

Artículo 50. (...)

(...)

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, **el Servicio Civil Nacional** y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.”

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

II. Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III. Alistarse y servir en el **Servicio Civil Nacional** , conforme a la ley orgánica respectiva, **con el fin de fortalecer los valores cívicos, el respeto a los derechos humanos y el mantenimiento del sentimiento de unidad nacional, así como** para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

(...)

II. Alistarse y servir en el Servicio Civil Nacional;”

En razón de lo expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se reforman los artículos 5o., párrafo cuarto, 31, fracciones II y III, y, 36, fracción II, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 5o. (...)

(...)

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, **el Servicio Civil Nacional** y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.”

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

II. Asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar.

III. Alistarse y servir en el **Servicio Civil Nacional**, conforme a la ley orgánica respectiva, **con el fin de fortalecer los valores cívicos, el respeto a los derechos humanos y el mantenimiento del sentimiento de unidad nacional, así como** para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

(...)

II. Alistarse y servir en el **Servicio Civil Nacional** ;”

Artículos Transitorios

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

Segundo: El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley del Servicio Civil Nacional a más tardar en 180 días posteriores a la entrada en vigor del presente decreto.

Tercero: Una vez aprobada la Ley del Servicio Civil Nacional quedará abrogada la Ley del Servicio Militar y su Reglamento.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, a 6 de noviembre de 2014.

Diputado Antonio Cuéllar Steffan (rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES FEDERAL DEL TRABAJO, Y DEL SEGURO SOCIAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DE SOCORRO CESEÑAS CHAPA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

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

Crear las bases jurídicas, para coadyuvar a poner fin al desconocimiento sistemático de los derechos humanos laborales y de seguridad social de las y los trabajadoras del hogar, mediante la incorporación a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley del Seguro Social, del contenido del apartado A del artículo 123 Constitucional y del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ante la omisión del ejecutivo Federal, en este último caso, de remitir tal Convenio al Senado para su aprobación. Finalmente, se fortalece la normativa constitucional sobre el tema, para quitar toda duda sobre la tutela en amparo de estos trabajadores.

Argumentos

Introducción

Las y los millones de personas que laboran en el trabajo del hogar, siguen esperando desde la Constitución de 1917, que como lo ordena ésta, se les permita entrar con derechos iguales al mundo del trabajo. Y poner fin a la pretensión de que en pleno siglo XXI subsista una población más cercana a los siervos que a los trabajadores.

En efecto, cuando se hojea la Ley Federal del Trabajo, nos parece ajeno a la misma el capítulo relativo a los trabajadores domésticos, ya que no es tutelar, sino cómplice en el desconocimiento de sus derechos más mínimos; un verdadero campo de concentración jurídica, en el que se autoriza la afectación de los más básicos derechos laborales. ¡Claro como estamos frente a 2 millones 200 mil personas (Inegi), conformados esencialmente de mujeres y niños, y muchos de ellos indígenas, qué importa!

Desde luego, lo preceptuado en el Convenio 189 de la OIT, no fue atendido en la Contrarreforma a la Ley Federal del Trabajo de noviembre de 2012, cuya esencia fue suprimir y no otorgar derechos. Sólo puso tibios límites a la jornada inhumana que padecen estos trabajadores y, en materia descansos semanales.

En contraste con lo anterior, sin lugar a dudas, uno de los mayores avances que se han dado en los últimos años en el mundo del Derecho Laboral, lo representa la expedición por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del Convenio 189, en tutela de las y los trabajadores que prestan sus servicios en el hogar, por lo que urge incluir sus normas protectoras en el Derecho Positivo Mexicano, como ya lo han hecho otros países, comenzando por España, pese a la grave crisis económica y laboral que atraviesa este país.

Sobre todo, porque no vemos una pronta disposición de parte del Ejecutivo Federal para firmar el Convenio 189, lo que puede ser subsanado con una actuación decidida y sensible del Congreso de la Unión, en respeto a lo mandado por nuestra Constitución en su artículo 123 Constitucional, en

relación con el artículo 1o. de la misma, que ordena la tutela de los derechos humanos individuales y sociales sin discriminación alguna.

Esto actuará en beneficio de toda la clase trabajadora, ya que las condiciones laborales de los trabajadores del hogar, actúan en forma similar a como lo hace el salario mínimo.

Antecedentes

En nuestra sociedad existe un grupo de trabajadoras y trabajadores a quienes se les desprecia, considerándose poco digna, humillante la labor que realizan, una de las más denigrantes actividades que un ser humano puede realizar, en forma clásica este tipo de “contrato de trabajo” implica: el sometimiento extremo del trabajador al patrón, elementos reverenciales, entre otros; basta recordar la denominación despectiva que popularmente se les da: “chachas”, “sirvientes”, “domésticos”, “criadas”, por citar algunos.

En colusión con este estado de cosas la legislación laboral suprime respecto a estos trabajadores derechos mínimos que concede al resto de los trabajadores: no existe jornada legal para ellos, están sujetos a contratos a prueba, parte de su salario se puede pagar en especie, su afiliación al IMSS no es obligatoria, sus derechos colectivos están anulados, entre otros.

¿De dónde deriva esta discriminación legal y social? Esta pregunta nos obliga a indagar en el pasado histórico.

El servicio doméstico hunde sus raíces en pretéritos tiempos, va de la mano de la acumulación amplia de riqueza en unos cuantos miembros de la sociedad, frente al despojo de la mayoría de la población.

En la esclavitud ya existía este servicio, de manera que el doméstico (como todo esclavo), era propiedad del amo que tenía sobre él un poder ilimitado y *ad vitam*; en la decadencia del sistema esclavista se pasó al régimen de la *locatio operarum* o arrendamiento de servicios, en este caso el uso de la fuerza de trabajo por el señor es también discrecional pero limitada en tiempo, esto es, el arrendador de la fuerza de trabajo podía dar fin al contrato que lo oprimía y humillaba en cualquier tiempo: “es una esclavitud temporal”.

En el marco del régimen capitalista, del contrato de *locatio operarum* o arrendamiento de servicios va surgiendo el contrato de trabajo, gracias a la lucha organizada de los propios trabajadores (lo que implica importantes y profundos cambios económicos y sociales), que lleva al legislador a poner límites al patrón en torno al uso de la fuerza de trabajo ajena: “esclavitud temporal y limitada”.

Sin embargo los trabajadores domésticos y rurales se fueron quedando atrás en la transformación de la *locatio operarum* en contrato de trabajo.

Este rezago en relación a los trabajadores domésticos, se debió y debe básicamente a tres factores:

- a) El aislamiento, entre otras características propias de este trabajo;
- b) Una más o menos estrecha relación personal con el patrón;
- c) Abundante mano de obra para la prestación de estos servicios, especialmente en el Continente Americano.

Sin embargo, la realidad está conspirando en contra de estos tres aspectos:

Es cada vez menor el número de personas dispuestas a dedicarse a estas labores, creciente su unidad y organización y va en picada la modalidad del trabajo doméstico de planta, que es el que más condiciona una estrecha relación personal con el patrón.

Esto debido a la expansión y desarrollo industrial y de los servicios que ha permitido la incorporación, sobre todo de mujeres, en busca de un trabajo más protegido y con una jornada más limitada; igualmente la expansión de la educación que ha hecho posible que los candidatos a trabajadores del hogar ocupen labores diferentes a ésta; ha contribuido también el movimiento sindical y, sobre todo al fortalecimiento del feminismo que como movimiento filosófico y político-social, ha fortalecido la inconformidad de las mujeres hacia el trato y condiciones de trabajo sufridas en estas actividades y las ha impulsado a su organización; también hay que mencionar la tutela estatal de huérfanos y desvalidos y, en general, diversas políticas públicas de tipo social, por citar algunas.

Ante estas circunstancias, ha surgido una mayor revalorización del trabajo del hogar, viendo su importancia en auxilio de las madres, en general de las mujeres trabajadoras, niñas y niños, adultos mayores, enfermos, entre otros. En general se ha revalorado su importancia social y económica. Por lo que urge establecer las medidas de tutela laboral necesarias. Acelerándose así el proceso apenas en ciernes, en que la relación de trabajo, ya no se establece entre patrón y trabajador del hogar en lo particular, sino con la empresa de servicios que agrupe y profesionalice a estas trabajadoras, bajo diversos esquemas jurídicos, incluidas las asociaciones civiles y las cooperativas; esquemas estos respecto a los que ahora se debe legislar para evitar que estas empresas, que muchas veces actúan como subcontratistas sean ahora las que expolien a los trabajadores del hogar. Esto nos conduce a hacer realidad los derechos individuales y colectivos, en el campo laboral y de la seguridad social.

A lo anterior contribuye de manera adicional, la revolución mundial y concretamente nacional, en materia de derechos humanos, que por su esencia son universales, por lo que no es permitido discriminación alguna, como la que sufren las trabajadoras del hogar en todos los sentidos, y concretamente en el ámbito laboral.

Desde hace décadas en nuestro país, las y los trabajadores del hogar, han venido luchando por el respeto de sus derechos y su dignidad, en bien de más de dos millones de personas que desarrollan esta actividad, en condiciones de abierta violación a sus derechos humanos laborales.

Análisis

Y bien, en la lucha por la transformación de los resabios de *locatio operarum* en contrato de trabajo, es decir, en la transformación del “sirviente” en “trabajador” y, la prestación de sus servicios en una verdadera “relación de trabajo”, ha jugado en las últimas fechas un papel fundamental la OIT.

En un hecho histórico, el 16 de junio de 2011, la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo en su Centésima Reunión, aprobó el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, erigiéndose en el Convenio 189. Salvo su cuestionable denominación, ya que sigue aludiendo al concepto de trabajo “doméstico”, este Convenio representa un enorme avance, desde el momento en que reconoce que la actividad de estas personas **es un verdadero trabajo (no esclavitud ni servidumbre)**, por lo que deben ser titulares de los derechos mínimos a la par que el resto de los trabajadores.

En el texto del Convenio finalmente aprobado, expresamente se reconoce:

“...la contribución significativa de los trabajadores domésticos a la economía mundial, que incluye el aumento de las posibilidades de empleo remunerado para las trabajadoras y los trabajadores con responsabilidades familiares, el incremento de la capacidad de cuidado de las personas de edad avanzada, los niños y las personas con discapacidad, y un aporte sustancial a las transferencias de ingreso en cada país y entre países...”

Asimismo, “...considera que el trabajo doméstico sigue siendo infravalorado e invisible y que lo realizan principalmente las mujeres y las niñas, muchas de las cuales son migrantes o forman parte de comunidades desfavorecidas, y son particularmente vulnerables a la discriminación con respecto a las condiciones de empleo y de trabajo, así como a otros abusos de los derechos humanos...”

Las normas de tutela básica contenidas en este convenio, son:

- Bajo el concepto de trabajo doméstico, se designa el trabajo que se realiza en el marco **de una relación de trabajo** en un hogar u hogares siempre que no se lleve a cabo en forma ocasional o esporádica.
- El Estado deberá adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos de todos los trabajadores domésticos, entre otros: **libertad de asociación y libertad sindical y a la negociación colectiva** ; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil; y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
- Se deberá fijar una edad mínima para los trabajadores doméstico...edad que no podrá ser inferior a la edad mínima estipulada en la legislación nacional para los trabajadores en general.
- Se deberá adoptar medidas para que los trabajadores domésticos menores de edad no sean privados de la escolaridad obligatoria, ni comprometa sus oportunidades para acceder a la enseñanza superior o a una formación profesional.
- Se deberán establecer medidas efectivas contra toda forma de abuso, acoso y violencia.
- Deberán acceder a condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente.
- Deberán ser **informados sobre sus condiciones de empleo de forma adecuada** , verificable y fácilmente comprensible, de preferencia, cuando sea posible, mediante contratos escritos (lugar de trabajo, fecha de inicio del contrato, y en su caso periodo específico, trabajo a realizar, remuneración, horas normales de trabajo, vacaciones y descansos, suministro de alimentos y alojamiento, condiciones de repatriación (en su caso), condiciones de terminación de la relación de trabajo).
- Igualdad de trato entre los trabajadores domésticos y los trabajadores en general en relación a las horas normales de trabajo, la **compensación de las horas extraordinarias** , los períodos de **descanso diarios y semanales y las vacaciones anuales pagadas** , en conformidad con la legislación nacional o con **convenios colectivos** , teniendo en cuenta las características especiales del trabajo doméstico.
- **El descanso semanal deberá ser al menos de 24 horas consecutivas.**
- Pago de los salarios en efectivo, a intervalos regulares y como mínimo una vez al mes.

- **Todo trabajador doméstico tiene derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable.**
- **Protección en materia de seguridad social** en condiciones no menos favorables que las condiciones aplicables a los trabajadores en general. Medidas que podrán aplicarse progresivamente.
- Acceso efectivo a los tribunales o a otros mecanismos de resolución de conflictos en condiciones no menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general.
- Mecanismos de queja y medios eficaces y accesibles para asegurar el cumplimiento de la legislación nacional relativa a la protección de los trabajadores domésticos.
- **Inspección del trabajo** , aplicación de las normas y las sanciones, prestando debida atención a las características especiales del trabajo doméstico, en conformidad con la legislación nacional, en el debido respeto a la privacidad.

-Medidas específicas para la tutela de los trabajadores domésticos migrantes.

Después de esta breve descripción del Convenio 189, es necesario comentar dos aspectos centrales sobre la iniciativa que se propone:

Trabajo del hogar de niñas y niños

Sabemos que la equidad en el medio laboral de las y los trabajadores del hogar, al desarrollarse su relación de trabajo en un ambiente propio de la vida privada y en condiciones de aislamiento, depende en gran parte de la buena voluntad del patrón, en general de los integrantes de la familia receptora de los servicios, lo que propicia, como regla general, una marcada y múltiple violencia, abusos de todo tipo incluido el acoso cuando no la violación sexual contra estas trabajadoras (es), con independencia de la dureza propia de este trabajo, lo que afecta su desarrollo físico, moral y psicológico, condicionándose, como ya quedó dicho, un desconocimiento de las condiciones de trabajo; por lo que, además de una inspección laboral más activa y especializada, lo anterior debe llevarnos a que se prohíba esta labor a las niñas y niños, y sea hasta los 18 años cuando se pueda entrar al trabajo del hogar. Desde luego, esto se aplicaría a futuro, no de manera retroactiva, pero la inspección del trabajo deberá tener un cuidado especial en la tutela de su persona y sus derechos, siempre que no se trate de menores de 15 años, cuyo trabajo prohíbe expresamente el artículo 123 Constitucional. Más adelante volvemos a este punto.

Otro aspecto, es que en la mayoría de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo se alude a la relación jurídica de patrones y trabajadores; sin embargo por su esencia, los derechos humanos sociales, reclaman la participación del Estado, como elemento de regulación y equilibrio entre los factores de la producción. En tal virtud esta Iniciativa alude de manera destacada al papel que deberá jugar el Estado Mexicano, dado el retraso jurídico que arrastra el trabajo del hogar, para que con su participación activa fortalezca el pleno nacimiento de la relación de trabajo y el respeto de los derechos humanos sociales de estas trabajadoras (es).

Contenido de la iniciativa

De todo lo hasta aquí dicho, concluimos que un tipo de violencia poco explorado es la legal, la derivada del marco jurídico, que además da pie a otras formas de violencia: física, psicológica, sexual y económica.

En efecto, una de las mayores deudas históricas del legislativo con las mujeres, es llenar las injustas, aberrantes y retrógradas lagunas jurídicas que aún se mantienen en la legislación en general y, en la laboral en lo particular, especialmente en relación al capítulo XIII del Título Sexto de la LFT relativo a los “Trabajadores Domésticos”, que ya desde el nombre nos muestra una carga discriminatoria.

Nos encontramos que el trabajo desarrollado por el varón fuera de la casa es conceptualizado como valor económico y social lo que en reciprocidad lo revalora como persona, pero si ese mismo trabajo se desarrolla en el hogar, de manera casi unánime por las mujeres, entonces es algo sin valor, incluso se transforma en un contravalor que humilla y arremete a quien lo realiza. Así por ejemplo, si se hace una actividad de limpieza fuera de la casa es un trabajo que merece remuneración, seguridad social y demás prestaciones laborales, si se hace en casa un rótulo de nada y menosprecio es lo que aparece en los brazos de la sociedad.

Pero este contrasentido histórico, social y económico respecto a los y las trabajadoras del hogar debe desaparecer, comenzando por las necesarias reformas legales, con lo cual se respetará lo ordenado por la Constitución Federal en su artículo 1o. que prohíbe cualquier discriminación en la tutela de los derechos humanos y consagra los derechos humanos con un sentido de universalidad, el artículo 4o. que ordena la igualdad de las mujeres y los hombres ante la ley, el artículo 13 que ratifica la esencia de la garantía de igualdad y, el artículo 123, que en su Apartado “A”, Primer Párrafo establece expresamente la tutela de las “domésticas” (sin olvidar lo peyorativo de este término”), con todos los derechos mínimos que ahí se señalan: Jornada de 8 horas, descanso semanal, salario remunerado y demás.

Recordemos la parte conducente del artículo 123, Apartado A:

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

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán :

“A. Entre los obreros, jornaleros, **empleados domésticos** , artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo...”

Entre las gigantescas luchas de la Revolución Mexicana, al Constituyente no le pasó desapercibido la situación de opresión y expoliación de las y los trabajadoras del hogar, para las cuales consagró el respeto íntegro de la tutela laboral. Esta consagración es expresa, literal, sin lugar a dudas, como las que por cierto existen tratándose de otras personas que viven de su trabajo. Razón por la cual el Capítulo XIII de la LFT relativo al trabajo doméstico es absolutamente una regulación abusiva que se aparta de los dictados de nuestra Carta Magna.

En los debates del Constituyente de 1917, para que no quedara ninguna duda sobre la tutela a los derechos laborales de los trabajadores del hogar, se señaló (parte conducente):

“La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos. En consecuencia, puede suprimirse la clasificación hecha en la fracción I...”

“- El ciudadano De los Ríos: En el proyecto está incluido el trabajo doméstico de las casas o sea el trabajo doméstico económico. ¿Por qué no se dice?”

“- El ciudadano Múgica: Precisamente la Comisión tuvo en cuenta que como en el proyecto presentado por los diputados que tuvieron a bien estudiar el asunto estaba sólo el trabajo económico, y el trabajo económico es aquello que produce, nosotros consideramos que no debemos hacer ninguna diferencia, sino equilibrar todo trabajo sujeto a salario; de tal manera que es en lo general.

“- El ciudadano De los Ríos: ¿De los criados también?

“- El ciudadano Múgica: De los criados también.”

Debido entre otras cosas a este despojo de una tutela histórica y expresa a favor de las trabajadoras del hogar, en la actualidad nos encontramos que este trabajo es sinónimo de un trabajo interminable que a veces raya en la esclavitud, infierno de todo tipo de violencia especialmente contra mujeres y niños que se traduce para algunos de ellos incluso en violaciones, muchos de ellos indígenas víctimas de la migración de los Estados más pobres del país, sin excluir a los migrantes de otros países, con tercer grado de primaria en promedio e impedidas de continuar con sus estudios ante las cargas inhumanas de trabajo, sus raquíticos ingresos y la falta de apoyo de los patrones que ven en la ignorancia un instrumento más de manipulación, con una desvalorización en su trabajo y su persona que comienza con la terminología despectiva usada para su designación, comiendo las sobras de comida que deja la familia, sin derecho a la seguridad social, con enormes dificultades para probar la relación de trabajo y por tanto acceder a las prestaciones de despido, aguinaldo, prima de antigüedad y demás, con casi una nula organización colectiva ante su aislamiento, desconocimiento de sus derechos y parcialidad de las autoridades, con una frágil estabilidad laboral y riesgo de denuncias penales infundadas como medio de presión para la renuncia de sus derechos, con serias dificultades para su profesionalización. Vía crucis inconstitucional e inhumano que arrastran más de dos millones de mujeres, niñas y niños y varones en el país. Pese a todo, los y las trabajadoras del hogar han tenido avances importantes en su nivel de conciencia, organización y defensa de sus derechos y dignidad, tanto a nivel nacional e internacional.

En la actualidad nos encontramos, respecto a estos trabajadores, con una regulación laboral que en abierta violación al Artículo 123 de la Constitución no tienen jornada de trabajo, con apenas el tiempo suficiente para el descanso mínimo, es decir, para que no se enferme o muera; su salario se paga en parte en especie a cuenta de la alimentación y habitación que reciben, siendo que otros trabajadores como los de los restaurantes también reciben alimentación sin que esto reduzca su salario que deben recibir en efectivo, sino que por el contrario incrementan su monto con esa prestación en especie.

Conclusión, a la trabajadora de planta se le debe pagar su salario mínimo profesional que corresponda, y de manera adicional recibir la alimentación y habitación, las cuales les deberán incrementar su salario integrado para fines de indemnización, seguridad social, entre otros.

Segundo, su jornada debe ser la legal, de 8 horas en horario diurno y equivalentes, conforme a la LFT, es decir, mínimamente humana; por lo que cualquier exceso deberá pagarse como tiempo extraordinario. Así la persona podrá disponer de parte de su tiempo para sus necesidades personales, familiares, estudio. Destacadamente para el estudio y capacitación, atender su salud y la atención básica para su familia. Con esto se pasará la frontera entre la servidumbre y la relación de trabajo.

Sobre el contrato a prueba, previsto en el artículo 343 LFT, que pesa sobre estos trabajadores (destacadamente el derecho patronal para terminar la relación de trabajo sin responsabilidad en los 30 días siguientes a la iniciación del servicio), no hay razón de ser para esta flexibilidad inconstitucional en la contratación de las y los trabajadoras del hogar, ya que el contacto personal y

directo con el patrón se da en otras actividades y, por esencia en cualquier empresa micro, muchas de las cuales tienen menos recursos que las familias que emplean servicio doméstico y, no por eso se les niega sus derechos en caso de despido injustificado. A lo más debe suprimirse el derecho a la reinstalación cuando así lo pida el patrón y la Junta determine que en adelante será imposible la relación de trabajo por ya no existir las bases para una convivencia mínima entre las partes, tal y como sucede respecto al resto de los trabajadores, en apego al artículo 49 en relación con el artículo 50, ambos de la LFT.

Debe quedar claro que los patrones deben mantener el centro de trabajo libre de toda violencia física, de palabra, y destacadamente psicosexual.

Se establecen como obligaciones especiales para los patrones: Proporcionar al o a la trabajadora, habitación cómoda e higiénica y segura, así como una alimentación nutritiva y suficiente, para el caso de la modalidad de planta; proveer la ropa de trabajo sin costo alguno para la o el trabajador; aplicar medidas de seguridad e higiene y prevención de riesgos de trabajo; otorgar el tiempo necesario para la educación, especialmente la de carácter básico.

Es de destacar la tutela de los derechos colectivos del trabajo a favor de los trabajadores del hogar que se contiene en el Convenio 189 de la OIT, pues sólo su organización y su lucha en la unidad, logrará desterrar su aislamiento y los abusos en su contra. Igualmente, la tutela de los trabajadores migrantes.

Obviamente se debe reformar la Ley del Seguro Social para que estos trabajadores tengan el derecho a ser afiliados al régimen obligatorio del Seguro Social, suprimiendo el ilegal y discriminatorio sistema que lo somete a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio con menos prestaciones y , sujeto al capricho del patrón el hacerlo o no. En el mismo sentido, se suprime el artículo 146 de la Ley Federal del Trabajo, que inconstitucionalmente libera a los patrones de los trabajadores del hogar del pago de las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Volviendo a los menores, sabemos que miles de niñas y niños en nuestro país, sufren con especial agudeza las injusticias que se generan en el servicio doméstico, poniéndose en riesgo su salud, su seguridad, su moralidad, en general su desarrollo. En virtud de lo cual debe ser prohibido y erradicado con todos los medios sociales, políticos y económicos a nuestro alcance el trabajo en el hogar de las niñas y niños. Es decir, debe conceptuarse, como una de las peores formas de trabajo infantil. Sin embargo, si a la entrada en vigor de este Decreto, un patrón hace uso de la fuerza de trabajo de los mayores de 15 años y menores de 18 años, deberá cubrir puntualmente su obligaciones laborales por el tiempo respectivo, para lo que será decisivo la tutela de la inspección del trabajo. Así por ejemplo para los mayores de 15 años y menores de 16 años: la jornada deberá ser hasta de 6 horas y distribuirse en periodos máximos de 3 horas, deberán crearse las condiciones para que exista compatibilidad entre trabajo y estudio y previa autorización de la inspección del trabajo, no deberá laborar tiempo extraordinario, por referirnos a algunas. Todo esto en apego a la normativa ya existente en el artículo 123 Constitucional y en la Ley Federal del Trabajo.

La intimidad del hogar encuentra su límite en la afectación de otros derechos o la seguridad de la comunidad, así si se denuncia ante la autoridad la comisión de delitos en el mismo o por sus miembros, incluida la violencia familiar, o si se van a embargar bienes para hacer efectiva una sentencia, o si existen artefactos o substancias que hacen peligrar a la sociedad, por citar algunos casos, la autoridad puede y debe romper tal intimidad en aras de intereses mayores. En tal virtud, la inspección del trabajo debe, con las modalidades adecuadas a la privacidad, cumplir su tarea para el resguardo de los derechos y dignidad de las y los trabajadores del hogar.

Esta iniciativa parte del reconocimiento expreso en el artículo 123 Constitucional de los derechos de las y los trabajadores del hogar, lo que además es indispensable para cambiar la denominación de “empleados domésticos” que actualmente contiene el texto de la Carta Magna.

Finalmente, se modifica la numeración de los artículos relativos a los “trabajos en Minas”, en armonía con la nueva numeración del capítulo de las y los trabajadores del hogar.

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 reforma y adiciona el artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Seguro Social, en materia de las y los trabajadores del hogar.

Artículo Primero. Se reforma el primer párrafo y se adiciona una fracción XXX bis del apartado A del artículo 123 Constitucional, en los siguientes términos:

Título Sexto Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123. ...

...

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, **trabajadoras y trabajadores del hogar**, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XXX Bis. Las y los trabajadoras de hogar gozarán de todos y cada uno de los derechos individuales y colectivos que se establecen en este apartado, quedando prohibida la reducción de sus derechos por cualquier motivo; en su caso, tal reducción será nula de pleno derecho y no obligará a las partes en la relación de trabajo.

Artículo Segundo. Se reforma la denominación del Capítulo XIII, del Título Sexto, los artículos 331 a 343, la secuencia de numeración de los artículos 343-A a 343-E y el artículo 998; se **adicionan** los artículos del 343 bis al 343 octavus; **Se deroga** el artículo 146, todos de la Ley Federal del Trabajo, en los siguientes términos:

Capítulo III Habitaciones para los Trabajadores

Artículo 146. (Se deroga)

Título Sexto

Capítulo XIII

Trabajadoras y Trabajadores del Hogar

Artículo 331. El trabajo del hogar, comprende los servicios de aseo, asistencia y demás relacionados con las necesidades propias o inherentes al hogar de una persona o familia, prestados a cambio un salario.

Trabajadora o trabajador del hogar designa a toda persona, que realiza un trabajo del hogar en el marco de una relación de trabajo, ya sea en la modalidad de planta, de salida diaria, o cualquier otra.

En congruencia con el párrafo anterior, el trabajo del hogar podrá adoptar, entre otras, las siguientes modalidades:

- I. De planta, cuando la trabajadora o el trabajador residen en el mismo lugar donde desempeñan su trabajo; y
- II. De salida diaria, cuando la trabajadora y el trabajador tengan su domicilio en un lugar distinto de aquel donde presten sus servicios.

Artículo 332 . No son **trabajadores del hogar** y en consecuencia quedan sujetos a las disposiciones generales o particulares de esta Ley:

I a II. ...

Artículo 333. Sólo las personas mayores de dieciocho años podrán ser contratadas para el trabajo del hogar. Por lo que queda prohibido el trabajo de los menores de edad.

Artículo 334 . El Estado, los patrones y las organizaciones de trabajadores, deberán adoptar medidas para asegurar la promoción y la protección efectivas de los derechos humanos laborales y de seguridad social de estos trabajadores.

Artículo 335. El Estado tendrá las siguientes obligaciones en materia de trabajo de hogar:

- I. Eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- II. Abolir en forma efectiva el trabajo de los menores;
- III. Aplicar las medidas necesarias para asegurar la igualdad de trato entre los trabajadores del hogar y los trabajadores en general en relación a la jornada de trabajo, la compensación de las horas extraordinarias, salario mínimo profesional, los períodos de descanso diarios, semanales y obligatorios, las vacaciones anuales pagadas, primas vacacional y dominical, aguinaldo, seguridad social y, demás prestaciones e indemnizaciones previstas en esta Ley, en las leyes de seguridad social aplicables, en los convenios colectivos, y en los instrumentos internacionales de los que nuestro país sea parte, teniendo en cuenta las características especiales del trabajo del hogar, que sin embargo no debe traducirse en desconocimientos de tales derechos;
- IV. Formular, aplicar y fomentar políticas públicas para la profesionalización y dignificación de estos trabajadores;

V. Respetar el derecho de los trabajadores a la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; y

VI. Formular y poner en práctica medidas relativas a la inspección del trabajo, la aplicación de las normas y las sanciones, prestando debida atención a las características especiales del trabajo del hogar. El acceso al domicilio del hogar para fines de inspección, está autorizado con el debido respeto a la privacidad.

Artículo 336 . Las y los trabajadores del hogar tendrán los siguientes derechos especiales:

I. A que su contrato se celebre por escrito y el patrón lo registre en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En caso de que el patrón incumpla con estas obligaciones, el trabajador directamente tendrá derecho de dar a conocer ante esta Secretaría la relación de trabajo existente; sin menoscabo de lo señalado en el artículo 21 de esta Ley;

II. A una jornada legal conforme a los artículos 60 y 61 de esta Ley. La prolongación de la jornada de trabajo se pagará como horas de trabajo extraordinarias;

III. Los trabajadores domésticos tienen derecho a un descanso semanal de día y medio ininterrumpido, preferiblemente en sábado y domingo.

IV. A un salario mínimo profesional, sin discriminación por motivo de sexo, edad, o cualquier otro motivo;

V. A que el salario se les pague directamente, de manera semanal y en efectivo. El pago podrá efectuarse, con previo consentimiento del trabajador, por transferencia bancaria, cheque bancario, cheque postal o giro postal o por otro medio de pago monetario legal.

VI. A que el patrón le proporcione, habitación cómoda e higiénica y segura, así como una alimentación nutritiva y suficiente, para el caso de la modalidad de planta;

VII. A que el patrón le provea la ropa de trabajo sin costo alguno;

VIII. A conservar sus documentos de viaje y de identidad; y

IX. A que el patrón lo afilie en el régimen obligatorio del Seguro Social y, en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Artículo 337 . Obligaciones especiales y prohibiciones de los patrones:

I. No deberán contratar menores de edad;

II. Celebrar por escrito el contrato de trabajo y registrarlo ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

III. Cumplir con las condiciones de trabajo marcadas en este Capítulo, en esta Ley y demás disposiciones aplicables;

IV. Garantizar a favor de los trabajadores un ambiente laboral libre de riesgos y violencia laboral;

- V. Cumplir con las medidas de prevención de los riesgos de trabajo y de seguridad e higiene;
- VI. Respetar la identidad cultural de los trabajadores, especialmente de los indígenas y migrantes;
- VII. Respetar el derecho de los trabajadores a la libertad de asociación y la libertad sindical;
- VIII. Otorgar el tiempo necesario y dar facilidades para la educación, especialmente de la educación básica, de los trabajadores;
- IX. Respetar de manera efectiva sus demás derechos humanos; y
- X. Permitir las tareas de la inspección del trabajo, que deberán cumplir con las modalidades necesarias establecidas en las disposiciones reglamentarias para el respeto a su privacidad.

Artículo 338 . El Estado y los patrones deberán adoptar medidas para asegurar que las y los trabajadores del hogar gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia.

Artículo 339 . El contrato de trabajo se deberá elaborar por escrito o mediante convenios colectivos, que incluyan en particular:

- I. El nombre y los apellidos del patrón y del trabajador y el domicilio de ambos;
- II. La dirección del lugar o los lugares de trabajo habituales;
- III. La fecha de inicio del contrato y, cuando éste se suscriba para un período específico, su duración;
- IV. El tipo de trabajo y descripción de las tareas a realizar;
- V. La remuneración, el método de cálculo de la misma y la periodicidad de los pagos, en apego a derecho;
- VI. La jornada de trabajo;
- VII. Las vacaciones anuales pagadas, los períodos de descanso diarios, semanales y obligatorios, monto de la prima vacacional y, en su caso, de la prima dominical, en apego a derecho;
- VIII. Monto y fecha de pago por concepto de aguinaldo.
- IX. Condiciones de suministro de alimentos y alojamiento, cuando proceda; y
- X. Las condiciones de repatriación, cuando proceda.

Artículo 340. Las y los trabajadores de hogar tienen las obligaciones especiales siguientes:

I y II. ...

Artículo 341. Respecto a las y los trabajadores migrantes, la inspección del trabajo deberá verificar de manera especial que se les respetan sus derechos laborales, en coordinación, en su caso, con las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores.

Los patrones deberán cubrir a los trabajadores migrantes los gastos para su repatriación, salvo convenio en contrario, tras la conclusión del contrato o relación de trabajo en virtud del cual fueron empleados.

Artículo 342 . Los períodos durante los cuales las y los trabajadores del hogar no dispongan libremente de su tiempo y permanezcan a disposición del patrón para responder a posibles requerimientos de sus servicios deberán considerarse como parte de la jornada de trabajo para efectos de esta Ley.

Artículo 343. El pago de una proporción no mayor al 10% de la remuneración de las y los trabajadores del hogar podrá revestir, la forma de pagos en especie no menos favorables que los que rigen generalmente para otras categorías de trabajadores, adoptando el patrón y el Estado las medidas para asegurar que los pagos en especie se hagan con el acuerdo del trabajador, que se destinen a su uso y beneficio personal.

En armonía con lo que se señala en el párrafo anterior, la alimentación y la habitación se estimarán equivalentes al 10% del salario que se pague en efectivo.

Los pagos en especie, sólo podrán efectuarse sobre el salario del trabajador que exceda el doble del mínimo profesional.

Artículo 343 Bis . Todo trabajador del hogar tiene derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable. El Estado y el patrón, de conformidad con esta Ley, deberán adoptar medidas eficaces, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo del hogar, a fin de asegurar la seguridad y la salud en el trabajo de los trabajadores domésticos.

Artículo 343 Ter. Las agencias de empleo con fines lucrativos no podrán efectuar ningún cobro a las y los trabajadores del hogar.

Los patrones que utilicen los servicios de trabajadores proporcionados por otro patrón, son responsables solidarios en las obligaciones contraídas con estos trabajadores.

Artículo 343 Quartus. Las y los trabajadores del hogar tendrán derecho a la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

Artículo 343 Sextus . La relación de trabajo de trabajo sólo podrá suspenderse, rescindirse o darse por terminada por las causas y conforme a las condiciones que esta Ley establece.

Artículo 343 Séptimus . El Estado deberá garantizar que las y los trabajadores del hogar, tengan acceso a una justicia pronta y expedita, en condiciones no menos favorables que las condiciones previstas para los trabajadores en general.

Artículo 343 Octavus. El presente Capítulo no afecta las disposiciones más favorables que sean aplicables a las y los trabajadores del hogar en virtud de convenios colectivos, tratados internacionales de los que nuestro país sea parte, o cualquier otra.

**Capítulo XIII Bis
De los Trabajos en Minas**

Artículo 343 Octavus-A al Artículo 343 Octavus-E

**Título Dieciséis
Responsabilidades y Sanciones**

Artículo 998. Al patrón que viole las normas protectoras del trabajo del hogar, se le impondrá multa por el equivalente de 6 a 5,000 veces el salario mínimo general, conforme a lo establecido en el artículo 992 de esta Ley.

Artículo Tercero. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 12, fracción I; Se deroga la fracción II del artículo 13 y el inciso b) de la fracción II del artículo 222; todos de la Ley del Seguro Social, en los siguientes términos:

Artículo 12 . . .

Las trabajadoras y los trabajadores del hogar, se tendrán por incluidos en lo dispuesto por esta fracción.

II. y III. ...

Artículo 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

I. ...

II. (Se deroga)

III. a V. ...

...

...

Artículo 222. La Incorporación voluntaria de los sujetos a que se refiere el presente capítulo, se realizará por convenio y se sujetará a las siguientes modalidades:

I. ...

II. ...

a) ...

b) (Se deroga)

c) a e) ...

Transitorios

Primero . El presente decreto entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo . Las personas menores de dieciocho años pero mayores de quince años, que actualmente prestan sus servicios como trabajadores del hogar, podrán continuar prestando sus servicios, bajo una vigilancia especial de la inspección del trabajo y en respeto a los derechos humanos de las niñas y niños previstos en esta Ley y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tercero. Las Juntas de Conciliación y Arbitraje de las entidades federativas, deberán dar atención prioritaria a las solicitudes de registro de los sindicatos de las y los trabajadores del hogar.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 29 de Octubre de 2014.

(Rúbrica)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES DEL SEGURO SOCIAL, Y DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, A CARGO DE LA DIPUTADA SONIA RINCÓN CHANONA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA

La suscrita, diputada Sonia Rincón Chanona, integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica y se crea un segundo párrafo del inciso c), fracción XI, apartado B), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se modifican los primeros párrafos de los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social; y se modifica el inciso d), fracción III, del artículo 4, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al tenor del siguiente:

Exposición de Motivos

En esta época de modernidad, cada día se incrementan los casos de varones trabajadores que son padres, que viven sin esposa y que son responsables de cuidar a sus hijos menores; estos padres enfrentan una problemática en la búsqueda de opciones de empleo ante la responsabilidad del cuidado de sus hijos.

Según informes del Consejo Nacional de Población (Conapo), en México es cada vez mayor el número de hombres que cuidan de sus hijos o luchan por tener su custodia.¹

Así también, precisa que la cifra de padres solteros va en aumento, a raíz de los divorcios exprés; la migración por motivos de trabajo, la enfermedad o la muerte de la esposa, y el hecho mismo del abandono.

Esta circunstancia plantea a los varones padres de familia una disyuntiva compleja entre su necesidad de incorporarse a una actividad generadora de ingreso, y la preocupación por que sus hijos cuenten con un cuidado adecuado, sobre todo en edades tempranas.

Con un poco de suerte, los abuelitos o algún familiar cercano son los elegidos. Sin embargo no siempre se cuenta con un familiar para que apoye en este sentido. Esta situación lleva a muchos varones que son padres solos, a dejar a sus hijos en condiciones precarias ante la necesidad de salir a trabajar.

Para estos casos existen las guarderías o estancias infantiles, que además de cuidar al niño, contribuyen en su estimulación y desarrollo a temprana edad.

La guardería no sólo ayuda a resolver el aspecto social de la incorporación a la vida laboral, sino que también es una aportación valiosa para garantizar que el niño está seguro, con una alimentación adecuada, estimulados de la manera correcta según su edad, y favoreciendo su proceso de socialización.

En la guardería, inicia en el niño el aprendizaje para atender sus necesidades básicas como higiene personal, alimentación equilibrada, vestido, control de esfínteres, entre otros. En otras palabras, lo prepara para ser independiente en la vida escolar posterior.

De igual manera, la guardería se concibe como un espacio educativo destinado a favorecer el desarrollo del niño a través de sus interacciones con los adultos, con otros niños, y con las cosas; para que se fortalezcan y adquieran habilidades y destrezas a través del juego y experiencias educativas que lo enriquezcan física, emocional, social e intelectualmente.

En resumen, su tarea principal es potencializar las capacidades, inculcar valores y consolidar habilidades, brindando una formación que le permita al niño enfrentar un mundo cada vez más competitivo.

El Estado, consciente de la importancia de las guarderías infantiles, ha plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho a recibir el servicio de guarderías. Pero el problema es que apoya con este beneficio únicamente a las madres trabajadoras, lo cual resulta totalmente discriminatorio para los hombres trabajadores.

La Ley del Seguro Social, también contempla el derecho a recibir los servicios de guardería para las mujeres trabajadoras, pero para los hombres trabajadores pone una serie de condicionantes discriminatorias, por ejemplo solo podrá disfrutar de este beneficio, el hombre trabajador que cuente con el Seguro Social, pero debe ser viudo, o divorciado, o aquél al que judicialmente se le hubiera confiado la custodia de sus hijos.

Actualmente hay más de 9 millones de trabajadores varones afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que actualmente están excluidos de esta prestación.²

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, también proporciona el beneficio de Servicios de Atención para el Bienestar y Desarrollo Infantil. Aunque esta ley no especifica que la atención será únicamente para mujeres trabajadoras, en la práctica este servicio no se presta para los hombres trabajadores del ISSSTE.

Como hemos podido analizar, **existe en nuestras leyes una evidente discriminación al no prestar los servicios de guarderías para los hombres trabajadores.**

La igualdad de género es un principio constitucional que estipula que mujeres y hombres son iguales ante la ley, lo que significa que **todas las personas, sin distingo alguno tenemos los mismos derechos y deberes frente al Estado y la sociedad en su conjunto.**

El quinto párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

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

De igual forma, el artículo 4o. constitucional señala:

“El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia”. “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”. “En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”.

Sabemos bien que no basta decretar la igualdad en la ley, si en la realidad no es un hecho. Para que así lo sea, la igualdad debe traducirse en las mismas oportunidades para acceder a los servicios de guardería, por parte de las madres trabajadoras y de los padres trabajadores.

El combate de la discriminación se encuentra no sólo en abatir las conductas cotidianas a que están expuestos los ciudadanos por cualquier motivo discriminatorio, sino que además, el Estado tiene el deber de crear leyes que por ningún motivo permitan la discriminación de derechos sociales; y de haberlas, aplicar las reformas necesarias que hagan prevalecer el goce de las garantías individuales y los derechos humanos en igualdad de condiciones.

Argumentos

Resulta evidente la necesidad de armonizar las leyes a fin de que no haya una contradicción entre éstas y la propia Constitución respecto al derecho a la igualdad en materia de acceso a las guarderías por parte de los derechohabientes del Seguro Social y del ISSSTE, sean hombres o mujeres, por ello planteo la presente iniciativa de reforma.

Lo anterior, sin mencionar el gran beneficio que podría significar para un padre de familia, que por alguna situación imprevista, requiera de forma inmediata el servicio de guardería para los hijos.

El primer párrafo del inciso c), fracción XI, apartado B), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipula que las mujeres disfrutarán del Servicio de guarderías infantiles. Mi propuesta es que se agregue un segundo párrafo en el que quede plasmado que las personas trabajadoras aseguradas tendrán derechos a los servicios de guarderías infantiles o sus similares. Con esto permitiría incluir a los varones trabajadores a recibir este beneficio, sin distinción alguna.

Respecto a la Ley del Seguro Social, los artículos 201 y 205, contienen condicionantes para que los hombres trabajadores puedan recibir el derecho a guarderías, a la letra dice que este beneficio será para *“las madres aseguradas, los viudos, divorciados o los que judicialmente conserven la custodia de sus hijos, mientras no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato”* .

Para erradicar esa discriminación, propongo modificar ambos artículos para que el servicio de guarderías se preste a “las personas trabajadoras aseguradas”. De esta manera no solo será para mujeres, sino que además, quedan eliminadas las condicionantes para los varones trabajadores.

La última propuesta que sugiero es modificar el inciso d, fracción III, del artículo 4, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para especificar que los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, se otorgarán a las madres y padres trabajadores, independientemente de su estado civil.

En el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza estamos comprometidos a legislar en materia laboral para proteger los derechos de todos los trabajadores. Así mismo, continuaremos luchando por un México con plena igualdad de derechos entre las mujeres y los hombres.

Por lo anteriormente expuesto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos 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 primer párrafo y se crea un segundo párrafo del inciso c), fracción XI, apartado B), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se modifican los primeros párrafos de los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social; y se modifica el inciso d), fracción III, del artículo 4, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

Primero. Se modifica el primer párrafo y se crea un segundo párrafo del inciso c), fracción XI, apartado B), del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 123....

...

A. ...

B. ...

I. a X. ...

XI. ...

a)...

b)...

c) 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 mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas y de ayudas para la lactancia.

Todas las personas trabajadoras aseguradas tendrán derecho a los servicios de guarderías infantiles para sus hijos.

d) a f) ...

XII. a XIV. ...

Segundo: Se modifican los primeros párrafos de los artículos 201 y 205 de la Ley del Seguro Social, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 201. El ramo de guarderías cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, de **las personas trabajadoras aseguradas**, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en este capítulo.

...

...

Artículo 205. Las personas trabajadoras aseguradas, tendrán derecho a los servicios de guardería, durante las horas de su jornada de trabajo, en la forma y términos establecidos en esta Ley y en el reglamento relativo.

...

Tercero. Se modifica el inciso d, fracción III, del artículo 4, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 4.

I. ...

II. ...

III. ...

a)...

b)...

c)...

d) Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil; esta prestación se otorgará a las madres y padres trabajadores, independientemente de su estado civil.

IV. ...

Transitorio

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

Notas

1 <http://www.frecuencialaboral.com/guarderiasparapadresaprueban2013.html>

2 Ídem.

Honorable Cámara de Diputados, 11 de noviembre de 2014.

Diputada Sonia Rincón Chanona (rúbrica)