

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA GABRIELA MEDRANO GALINDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Quien suscribe, Gabriela Medrano Galindo, diputada federal del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El patrimonio histórico-cultural está constituido por todos aquellos elementos y manifestaciones tangibles o intangibles producidas por las sociedades pasadas, resultado de un proceso histórico en donde la reproducción de las ideas y del material se constituyen en factores que identifican y diferencian a cada país o región.

Desafortunadamente, la dinámica de la actividad humana misma conlleva a la transformación, el deterioro y la destrucción de los recursos histórico-culturales. En ocasiones, el interés económico de maximizar los beneficios resulta más importante que la adopción de medidas concretas de salvaguarda de los diversos componentes que integran el patrimonio de la humanidad.

Por este motivo la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) contribuye desde 1946 a proteger el patrimonio histórico universal mediante diversas convenciones y recomendaciones a la comunidad internacional para tomar acciones en la materia.

Nuestro país cuenta con una cuantiosa lista de inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico y etnográfico que integran nuestro patrimonio cultural, del cual también forman parte el patrimonio documental y bibliográfico, las zonas arqueológicas, así como los sitios naturales que tienen algún valor artístico, histórico o antropológico.

En México no existe casi ninguna región que no posea monumentos históricos o sitios arqueológicos que por su valor constituyen un preciado tesoro para la nación cuya protección y preservación deben ser de interés público pues resultan fundamentales para la conservación y el fortalecimiento de las creencias, las tradiciones y la identidad del pueblo mexicano.

El saqueo y la dispersión del patrimonio cultural e histórico son problemas serios a los cuales se han enfrentado muchos sitios arqueológicos a lo largo del tiempo. La UNESCO ha establecido que alrededor del mundo se ha venido registrando un sensible aumento en los casos de saqueo y destrucción del patrimonio cultural de la humanidad.

Para reducir al mínimo posible o en su caso erradicar las actividades que atentan contra el patrimonio histórico universal, la UNESCO ha realizado una intensa labor normativa para el reforzamiento del derecho internacional de la cultura con lo que se pretende dar respuesta a los problemas que afectan a los bienes culturales.

El resultado de esa labor discurre a través de grandes tratados que obligan intensa y positivamente a todos los Estados que los suscriben a dictar, a su vez, disposiciones normativas para tutelar los bienes culturales de trascendencia que se encuentran en sus territorios.

Nuestro país tiene el privilegio de hallarse en la lista de los 10 países con más sitios declarados como Patrimonio de la Humanidad. Este privilegio es motivo de orgullo y riqueza, debido a que atrae grandes cantidades de turistas extranjeros, pero al mismo tiempo nos confiere obligaciones. El artículo 4o. de la Convención para la Protección de la Herencia Cultural y Natural de la Humanidad dice:

“Cada uno de los Estados parte [...] reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente y añade que cada Estado parte procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico”.

En cuanto a los medios que deben posibilitar el logro de ese resultado, el artículo 5° de la misma Convención señala la adopción de “las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio”.

En nuestro país el régimen legal del patrimonio cultural está asentado en nuestra Carta Magna, en el artículo 73, fracción XXV, en el cual se faculta al Congreso para legislar en la materia; así como en el artículo 4o., donde se garantiza el derecho de las y los mexicanos al acceso a la cultura y disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en materia cultural.

Asimismo, se cuenta con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; La Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia; La Ley General de Bienes Nacionales en sus artículos 2, 5, 20, 25, 29, 35, 42, 43, 46, y 47, los cuales regulan el dominio, uso y protección del patrimonio cultural inmueble histórico.

No obstante, la existencia de los instrumentos jurídicos citados no ha sido suficiente para garantizar la preservación integral de nuestro patrimonio e identidad, motivo por el cual consideramos necesario elevar a rango constitucional la protección y preservación de nuestros recursos histórico-culturales, de manera tal que se fortalezcan los esfuerzos que el Estado mexicano lleva a cabo para tal efecto.

Bajo esta lógica, creemos pertinente proponer una adición al texto del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, donde se instituye el aprovechamiento y la regulación de los bienes territoriales en beneficio social, con objeto de establecer que la nación tendrá la obligación de dictar las medidas necesarias para preservar mejor los monumentos arqueológicos y de carácter histórico con los cuales contamos.

Por lo anteriormente expuesto, se pone a consideración de la asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como a continuación se presenta:

**Artículo 27. ...**

...

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

...

...

...

...

...

...

...

**I. a XX. ...**

**Artículo 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 20 de noviembre de 2014.

Diputada Gabriela Medrano Galindo (rúbrica)

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JOSÉ LUIS MUÑOZ SORIA, AGUSTÍN MIGUEL ALONSO RAYA Y JOSÉ ÁNGEL ÁVILA PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**I. Planteamiento del problema**

México requiere con urgencia de sistemas que ayuden a combatir la corrupción, así como para establecer mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en la esfera pública, y de un marco jurídico que ayude a emprender acciones coordinadas entre las autoridades que tengan competencia en estas materias, ya que la falta de transparencia y rendición de cuentas en las prácticas gubernamentales y la corrupción registrada tanto en el sector público, como entre los particulares que proveen servicios al gobierno, a los órganos autónomos y a las entidades públicas, se ha acentuado y alcanzado niveles endémicos que impiden el desarrollo económico, político y social del país.

**Argumentos**

**I.I. Corrupción**

Uno de los grandes rezagos históricos en México ha sido la **corrupción**, que **ha causado graves problemas de gobernabilidad y legitimidad del Estado de Derecho**; ha provocado con ello la **obstaculización del desarrollo**, y representa un mal ético que no permite la transición ni la alternancia política, **generando problemas de administración pública con grandes costos para el país con beneficios para unos cuantos y pagados por muchos**, es decir en detrimento del bienestar de la ciudadanía.

La pluralidad en las sociedades democráticas implica que los individuos que la integran tienen y defienden legítimamente intereses propios. Sin embargo, en lo que respecta al ejercicio público, en cargos de responsabilidad pública en el gobierno requiere el apego a principios como la imparcialidad, objetividad, eficiencia, eficacia, ética, honradez y simplificación en su actuar; anteponiendo el interés general al propio.

El impacto negativo de **la corrupción inhibe los esfuerzos para el combate a la pobreza, desigualdad y marginación social**; mermando la eficacia para fomentar el crecimiento económico, ahuyentando con ello inversiones productivas para el país por la falta de confianza o **encontrando aquí una gran oportunidad (de corrupción, de corrompibles) para continuar abusando de los que menos tienen y enriqueciéndose a los mismos**. Las causas principales de la corrupción en los ámbitos gubernamentales son la falta de transparencia ya que no garantiza una verdadera rendición de cuentas, aunado a la mala gestión de cargos públicos, lo que conlleva a una impunidad creciente.

El factor primordial para comenzar a combatir dicho mal es por medio de la prevención, con acciones que contrarresten el tráfico de influencias, el conflicto de interés, soborno, el mal desempeño de los servidores públicos, el mal uso de los recursos destinados a las entidades federativas programadas para que brinden servicios básicos, la carencia y dificultad del derecho al acceso a la información.

**La falta efectiva rendición de cuentas y la tolerancia a la corrupción por parte de las esferas más importantes dentro de los cargos de gobierno, son causas que conducen a un fallo en las**

**naciones.** Es una realidad que prolifera el cáncer de la corrupción y que produce un estancamiento del orden social y económico de un país.

**Se ha comprobado que la corrupción tiene los siguientes efectos negativos:**

- Obstruye los objetivos de eficiencia, eficacia y efectividad de cualquier reforma estructural;
- Ineficiente ejecución de políticas sociales;
- Afecta severamente al sector de la población, que se encuentra en un rango de menor percepción económica, elevando la desigualdad social;
- Genera privatizaciones corruptas de empresas y bienes públicos, que propician el enriquecimiento de personas y corporativos económicos ineficientes, que a su vez incrementan la ineficiencia global del sistema económico del país. Es decir, produce distorsiones en la asignación de recursos;
- Origina el inadecuado ejercicio de la programación y asignación del gasto público;
- Genera externalidades negativas en la actividad económica, es decir, causa daños a terceros, por ejemplo, una expansión irracional del crédito bancario que impacta directamente en la sociedad, reflejado en sus ingresos;
- Afecta negativamente la productividad y el crecimiento económico programado a largo plazo;
- Los sobornos generan polaridad social y económica, provocados entre las pequeñas y grandes empresas, es decir, el influentismo en los costos y pago de impuestos que son desproporcionados;
- Propicia la venta de activos públicos subvaluados a los particulares eliminando el patrimonio del erario nacional;
- Genera la privatización de paraestatales y bienes públicos que pone en desventaja al patrimonio nacional, proceso que se transfiere en el incremento o creación de nuevos impuestos;
- Desalienta la confianza de la inversión extranjera en nuestro país; y
- Provoca un panorama de informalidad, poca responsabilidad y nula competitividad entre el sector privado.

**En síntesis la corrupción genera deficiencias:**

- a) En la aplicación de la ley;
- b) En el trato entre instituciones estatales y la ciudadanía, gobernantes-gobernados;
- c) En el acceso al poder judicial y a un proceso justo; y
- d) En el desarrollo económico y social.

Considerando la dimensión global de la economía mexicana -una de las economías más abiertas del mundo-, y **el hecho de que los grupos de interés económicos y políticos nacionales y extranjeros dominantes en México, que son algunos de ellos quienes recurren a la corrupción, resultan ser un factor decisivo de influencia,** que sólo puede afrontarse exitosamente con una respuesta política altamente cohesionada, **ésta no puede ser otra que el combate decidido e intransigente a dicha práctica ilegal.**

La corrupción también es entendida como la desviación de la conducta de un funcionario público, que se aparta de las normas establecidas, para ponerlas al servicio de intereses ajenos a la gestión gubernamental y buen gobierno, se ha observado que tales prácticas, privilegian las relaciones de poder, es decir, como una especie de intercambio de favores, de los cuales se pueden destacar cuatro factores:

- Violación sistemática a los marcos legales institucionales;
- Intercambios clandestinos entre lo público e intereses políticos y económicos;
- Actuación de grupos con intereses propios en escenarios políticos; y
- La aceptación intrínseca de las relaciones de poder en la toma de decisiones.

En referencia al párrafo anterior, es prudente mencionar el cómo se conjetura este mal que aqueja al ámbito gubernamental y perjudica a la ciudadanía, según *Klitgaard (1988: 74-75)*, la **ecuación básica de la corrupción** se compone de la siguiente manera:

- Corrupción = Monopolio de la decisión pública + Discrecionalidad de la decisión pública - Responsabilidad (en el sentido de obligación de dar cuentas) por la decisión pública adoptada.

Lo anterior nos conduce a señalar un desconocimiento intencional del Estado de Derecho, ausencia de transparencia por la importancia del secreto, obtención de un bien o servicio extra oficial y el fortalecimiento del comportamiento corrupto, es decir, la legitimación desde el espacio institucional de la conducta ilícita en la función pública.

Por eso debemos de aprovechar la coyuntura de manera inteligente y cohesionada para una efectiva intervención en contra la corrupción.

### **I.II. Tipos de corrupción**

Si bien las causas de la corrupción son multifactoriales como lo señalamos anteriormente, se hace necesario realizar una taxonomía rigurosa de la misma, para ubicar en su exacta dimensión y en orden de importancia, las manifestaciones de corrupción existentes, esto en virtud de que tienen efectos sociales y económicos diferenciadores, con el agravamiento de que son escasos los recursos para su combate y nulos los resultados.

**La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción tipifica 11 actos de corrupción:**

- Soborno de funcionarios públicos nacionales;

- Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas;
- Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público;
- Tráfico de influencias;
- Abuso de funciones;
- Enriquecimiento ilícito;
- Soborno en el sector privado;
- Malversación o peculado de bienes en el sector privado;
- Blanqueo del producto de los delitos de corrupción;
- Encubrimiento; y
- Obstrucción de la justicia.

Aún y cuando el Estado Mexicano en materia de combate a la corrupción ha ratificado importantes compromisos para prevenir, detectar, sancionar, erradicar y reparar el daño que ha generado dicha práctica, poco se ha avanzado en estos factores; por lo que **primero tendríamos que empezar por definir y tipificar el concepto de “corrupción” dentro del marco jurídico mexicano.**

Sin embargo y de lo que si tenemos certeza es respecto a la falta de legitimidad de la función pública; del inadecuado uso de recursos financieros; del mal desempeño en los cargos de Gobierno; del abuso y enriquecimiento ilícito de servidores públicos y el conflicto de interés en los que se ven envueltos con un mayor número de incidencia.

La corrupción ha sido definida por el Banco Mundial como al “abuso de poder público para el beneficio privado”, ataca al ámbito público y privado, ya que existen casos claros donde las empresas son responsables de un elevado volumen de abusos en materia de desvíos de recursos que perjudican en las esferas gubernamental y social. Contrario a ello, una economía estable se mantiene por un sistema certero de rendición de cuentas, aplicando controles efectivos en el gasto de recursos públicos y responsabilidades con la población, logrando un desarrollo creciente y efectivo ejercicio del Estado de Derecho, con pleno reconocimiento de la ciudadanía participativa.

Con base a datos cuantitativos provenientes de la encuesta de percepción del **Informe Ejecutivo 2010 del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno** emitido por Transparencia Mexicana, midió la calidad de acceso a 35 trámites y servicios, los resultados vislumbraron que se destinaron más de 32 mil millones de pesos en “mordidas”, lo que representa que la ciudadanía destinó el 14% de su ingreso en dicho rubro y entre los que perciben ingresos de hasta de un salario mínimo, este impuesto regresivo represento un 33% de su ingreso total.

A este respecto el INEGI basado en resultados de su **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013**, aplicada a la ciudadanía sobre la satisfacción de los servicios públicos básicos

(calles, avenidas, servicios de seguridad, alumbrado, etc.), menciona que obtuvieron un resultado de calidad del 49%, dejando un claro ejemplo de la inadecuada gestión de los recursos públicos que se destinan a las principales necesidades para la ciudadanía.

Según el **Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)**, publicado por *Transparencia Internacional* en 2013, México se ubica en la posición 106 de 177 países, con una calificación de 3.4 en una escala donde 0 es la mayor y 10 la menor percepción de la corrupción. Del periodo analizado claramente se observa que en el 2011 se obtuvo la menor calificación con 3.0 puntos, siendo una muestra de la ausencia del combate a la corrupción por parte del gobierno.



Los tratados internacionales enuncian los compromisos adquiridos de las naciones firmantes (México), establece la tarea de armonizar sus marcos legislativos en cuanto a medidas preventivas, buenas prácticas en la rendición de cuentas, responsabilidades del ejercicio del servicio público, fiscalización y transparencia por medio de la cooperación multilateral y bilateral. México por su parte debería haber integrado en su agenda la creación de acciones en los ámbitos: jurisdiccional, político, privado, social y cultural, con perspectiva transversal basados en los principios de transparencia, ética, honradez, buen gobierno y gobernabilidad.

También ha firmado y ratificado Tratados Internacionales en los que adquiere el compromiso de legislar en materia de Combate a la Corrupción con un enfoque integral, para resarcir el daño de deslegitimación del Estado de Derecho e Instituciones de Gobierno, además de atender las causas que transgreden a la ciudadanía. En este sentido los tratados ratificados son los siguientes:

• **ONU/Convención de las Naciones Unidas Contra La Corrupción:**

14 de diciembre de 2005, establece 5 principios:

- Medidas preventivas;
- Tipificación de delitos en materia de corrupción;
- Jurisdicción y eficiencia procesal;
- cooperación internacional; y
- Recuperación de activos;



• **OEA/Convención Interamericana Contra la Corrupción:**

6 de marzo de 1997, Contempla la obligación de:

- Tipificación de delitos en la conducta de Servidores Públicos;
- La creación de instancias jurisdiccionales y competencia de los tribunales internos;
- Cooperación internacional y vigilancia en la aplicación de las normas del tratado.

• **OCDE/Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones de Comercio Internacional:**

17 diciembre de 1997. Contempla 4 tipos de obligaciones a cargo de los estados parte:

- Legislación penal para el cohecho;
- Utilización de normas;
- Asistencia legal en casos de extradición; y
- Políticas para combatir el lavado de dinero.

• **INTOSAI/Declaración de Lima sobre Líneas Básicas de Fiscalización**

Se trata de un documento producto del IX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores INTOSAI en Lima, Perú en octubre de 1998. Establece los criterios sobre normas de auditoría dentro del sistema de la administración pública.

Como consecuencia de lo que hoy vive nuestro país podemos observar que, no se ha cumplido con la creación de normas y reglas para prevenir, detectar, sancionar y combatir la corrupción. En 2011, la Auditoría Superior de la Federación (en adelante ASF) concluyó que, durante los últimos treinta años, el Gobierno Federal no ha realizado acciones sistemáticas para enfrentar la corrupción, y ha dejado de lado la necesidad de crear una política de Estado para enfrentar este problema.

Las acciones coordinadas entre las dependencias y entidades de Administración Pública Federal, los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, tienen que ser encaminadas hacia el diseño de estrategias dirigidas a implantar sistemas de inteligencia, el fortalecimiento en el control de la gestión y el control del patrimonio de los servidores públicos, a efecto de evitar el desvío y dispendio de recursos; además de ampliar el alcance y profundidad de las revisiones con el propósito de mejorar los procesos de prevención, detección, investigación y sanción de actos indebidos en los cargos.

El **combate a la corrupción** es un factor que **debe fomentar la cohesión ética y pública**; la ausencia de respuesta a este problema complejo, **se reflejara agravando el deterioro en la esfera política, social y económica del país situación en la que estamos inmersos**, aumentando la existencia de pocos ganadores con muchos perdedores, sintetizándose actualmente en la inestabilidad política de manera incontrolada.

**I.III. Complejidad de las Formas Actuales de Corrupción.**

Derivado de lo anterior, se expone una taxonomía de corrupción de acuerdo a la siguiente clasificación, y más adelante ejemplificamos a detalle:

a) **Corrupción aislada de bajo impacto económico** : tiene que ver con actos individuales cometidos por personas o corporaciones, que una vez materializados los eventos, sus consecuencias para la sociedad son mínimas.

b) **Corrupción sistémica de bajo impacto por evento pero de alto impacto agregado**: este tipo tiene que ver con hechos delictivos que se repiten con cierta frecuencia, pero en el que en cada acto realizado, se implican montos de dinero reducidos que sin embargo, a nivel agregado y para un periodo de tiempo determinado, la recurrencia de delitos implica montos acumulados apreciables.

c) **Corrupción sistémica explícita de alto impacto directo cuyos efectos en cada acto de corrupción no son duraderos**: Este tipo tiene que ver con delitos cometidos de manera organizada por individuos y corporaciones, se repiten periódicamente o durante un lapso apreciable antes de su detección. El modo de operación en esta modalidad es estructuralmente ilegal, y se oculta por deficiencias de información. El fraude de Oceanografía a Citigroup es un ejemplo claro.

d) **Corrupción sistémica implícita de alto impacto directo e indirecto cuyos efectos en cada acto de corrupción son duraderos**: Esta corrupción tiene que ver con delitos cometidos de manera organizada, por individuos y corporaciones, que implican violaciones a la regulación económica o su elusión sin que puedan tipificarse en este último caso como actos ilegales, pero cuya consecuencia económica es enorme y es la sociedad quien asume la mayor parte de los costos y no los individuos o las corporaciones que las cometen.

Se distingue por ser sistémica y organizada por individuos y corporaciones que se conocen entre sí y actúan para perpetrarla. Ejemplos de esta corrupción son:

- El delito de cuello blanco;
- La corrupción pública cometida por la elite burocrática de manera no visible; y
- El fraude controlado.

Las operaciones de corrupción en esta modalidad tienen aspectos de legalidad y alto riesgo.

a) **Corrupción sistémica de delincuencia organizada**: Son delitos graves cometidos de manera sistémica por personas y corporaciones, y que son expresamente prohibidos por la ley. Ejemplos: lavado de dinero, utilidades de operaciones de narcotráfico y el financiamiento al terrorismo.

#### **I.IV. Conflicto de interés**

El conflicto de interés surge cuando un funcionario de una institución, es influenciado por intereses personales e incluso institucionales al ejercer su trabajo, **situación de orden moral y económico** que pueden impedir a desempeñarse de forma correcta, los grupos de interés incurren en prácticas corruptas en los procesos de toma de decisión política, hecho conocido como **captura del Estado (O'Donnell 2001)**.

Existen tres tipos de prácticas relacionadas con el conflicto de interés:

1. La capacidad de los gremios, empresas multinacionales y grupos económicos para ejercer influencia en las decisiones de las altas instancias del Estado, por medio de sobornos;
2. La falta de transparencia en los procesos de influencia por parte del sector empresarial en la toma de decisiones estatales; y
3. La amenaza a la independencia de los partidos y los gobernantes debido a la financiación política por parte de los empresarios, es decir, la influencia que estos actores pueden tener en la creación de leyes, regulaciones, decretos y políticas de gobierno para su propio beneficio, en muchas ocasiones pueden darse como resultado de acciones ilícitas aunque no siempre transparentes ni acorde con los objetivos propios de la función pública.

Principales riesgos que representa en la operación de la función pública y de gobierno:

- Concurrencia de operaciones fraudulentas y/o corruptas;
- Inhabilitación de acceso a proveedores y fuentes de financiamiento más convenientes para el Estado;
- Tráfico de influencias que afectan el normal funcionamiento;
- Mayores costos para el Estado; y
- Desconfianza pública.

Derivado de los elementos y riesgos mencionados se observa que el conflicto de interés está íntimamente relacionado con el problema de la corrupción.

La **Secretaría de la Función Pública** (en adelante SFP), el Conflicto de Interés lo define como, la “situación en la que exista la posibilidad de obtener un beneficio económico o de cualquier tipo que sea ajeno a los que corresponden por el empleo, cargo o comisión”.

Por su parte la **Auditoría Superior de la Federación**, lo define como “los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público, que afectan el desempeño de su empleo, cargo o comisión”; se divide en dos categorías:

- **Potencial** : se refiere que no existe conflicto de interés en el momento, pero en un futuro dadas ciertas circunstancias puede aparecer, y
- **Real** : es cuando un interés influye parcialmente en el desempeño de las actividades de un servidor público.

El Conflicto de Interés, se posiciona como un factor que forma parte de las prácticas de corrupción, empero sólo se destaca en términos normativos, como puede verse en los siguientes artículos:

- De la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, los artículos 22 y 101, aluden a la contratación de externos que no tengan conflictos de interés, así como la sujeción de los servidores públicos a la ley señalada, respectivamente;

- De la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, el artículo 7, 8 y 9, donde se señalan los principios a los que deben sujetarse los actores de la ley, las posibles situaciones de conflicto de interés, y la regulación post-laboral, respectivamente.
- En cuanto al *Código de Ética de la ASF*, señala que en la contratación de trabajos, los prestadores de servicios deberán declarar que no existe conflicto de interés y si lo hubiera deberá hacerse transparente.

Las áreas que integran la SFP y los Órganos Internos de Control designados por ésta, están sujetos a la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, particularmente, el régimen de conflicto de intereses incorporado en los artículos 8, fracción XI y 9.

Sin embargo, atender a la normatividad es un aspecto esencial del Estado de Derecho, que presenta una limitación, es decir, no da paso a atender y sancionar las prácticas de corrupción y el conflicto de interés que se suscita en las **dinámicas de la organización** interna de las instituciones y en su vinculación exterior con la ciudadanía.

#### **I.IV.I. El círculo vicioso de los Órganos Internos de Control**

Las facultades de los Órganos Internos de Control, tienen el poder de ejercer acciones en contra de los servidores públicos que sean factores de delito, sin embargo, no se establece textualmente en el reglamento una figura autónoma que vigile su desempeño. En la búsqueda de un vigilante interno, encontramos en la *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, artículo 66, que en aquellos casos en que los órganos de gobierno, consejos de administración o los directores generales de las entidades paraestatales o de las entidades de la administración pública federal en caso de que no dieran cumplimiento a las obligaciones legales que les atribuye la ley, el Presidente de la República por conducto de las dependencias competentes actuará de acuerdo a lo preceptuado en las leyes respectivas, con la finalidad de subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observancia de la ley.

Lo anterior es una muestra del círculo vicioso en el que, desde el Presidente hasta las autoridades que el designa, pueden encubrir el actuar entre estas; por lo que pensar en el fincamiento de las responsabilidades se convierte en una herramienta discrecional del actuar gubernamental.

Recordemos que la SFP, los Órganos Internos de Control y los comisarios establecidos por aquella, son figuras al servicio del poder ejecutivo federal, por lo que queda entre ellos el cumplimiento de la ley y su observancia; se puede afirmar que el establecimiento de Órganos Internos de Control asignados a las dependencias, entidades y la Procuraduría, simplemente sirve para justificar el actuar deficiente e ilegal de los servidores públicos. Esto es una razón por la cual las auditorías realizadas por la SFP vs ASF no cuadran en sus resultados, por lo que se requiere brindarle más facultades de sanción a esta última.

Por último y atendiendo a los titulares de los Órganos Internos de Control, se señala que tienen carácter de autoridad en los términos señalados en el artículo 37 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, desafortunadamente dicho artículo se encuentra actualmente derogado, a razón de ello, el Transitorio Segundo de la erogación señalada, establece la conformación de un órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción y otorga la facultad al Congreso de la Unión de revisar que el control interno y el sistema integral de control y evaluación sean congruentes con las atribuciones conferidas a dicho órgano y con el Sistema Nacional de

Fiscalización. Por lo que la autoridad de los Órganos Internos de Control se encuentra en una laguna jurídica.

#### **I.V. Presuntos casos de corrupción y conflicto de interés**

**En este apartado presentamos casos en los que no ha existido culpable alguno, aunque sabemos elementos, nombres, empresas y ganadores, todo en detrimento de la nación; los cuales beneficiaron a pocos (políticos, familiares y empresas), las consecuencias de esos abusos siguen siendo pagadas por el pueblo, ejemplos sobran, lo que falta es la conciencia y acciones para acabar con ellos.**

**También presentamos de manera puntual y sintética ejemplos graves, los cuales no tuvieron una resolución y aplicación de castigo ejemplar sin miras de reparar el impacto que causaron, asimismo es una muestra palpable de la falta de responsabilidad, rayando en una ausencia de ética de los servidores públicos que transgrede el bienestar de la ciudadanía.**

**Metodológicamente los casos presentan características particulares, que ofrecen la oportunidad de visualizar elementos para el estudio y análisis que conduzca a la tipificación de las distintas modalidades de corrupción que se han suscitado en nuestro país:**

##### **A) Evya, SA de CV (tráfico de influencias)**

Evya, SA de CV, es una empresa 100% mexicana, establecida en el año de 1991 en Ciudad del Carmen, Campeche. Luis, Roberto y Francisco Camargo Salinas son los propietarios de dicha empresa, se iniciaron como contratistas para Pemex en el periodo presidencial del gobierno de Felipe Calderón, en su momento se le otorgaron 40 contratos con PEMEX por un total de 8 mil 255 millones 61 mil 103 pesos.

El caso se caracterizó, porque el Órgano Interno de control de Pemex dejó en evidencia que no se estaba realizando adecuadamente el trabajo y omitió anomalías graves, de acuerdo con el portal de transparencia, en el mes enero de año 2014 se le adjudicó uno de los contratos de mayor monto para la Rehabilitación y Mantenimiento (PEP) por la cantidad de 2,342 millones de pesos con fecha de vencimiento en el 2016, cabe mencionar que el contrato se les asignó sin un debido proceso de licitación.

En conclusión, se presume que los dueños de esta empresa lograron obtener millonarios contratos mediante la intervención de Mario Alberto Ávila Lizárraga, que fungió como subdirector de Mantenimiento y Logística en Servicios Marinos de PEP, el cual era un funcionario cercano y recomendado por el entonces secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño. Este es uno de los posibles casos de tráfico de influencias, ya que pese al mal desempeño de esta empresa como contratista (según datos de ASF) se le siguieron adjudicando contratos millonarios y donde los servidores públicos evidentemente abusaron de su cargo para favorecer a intereses personales y de grupos, traduciéndose en exorbitantes ganancias a costa de erario público, el cual debería estar destinado al beneficio de la economía y sociedad mexicana.

##### **B) Proyecto del tren México-Querétaro (tráfico de influencias)**

La paraestatal China Railway Construction Corporation (CRCC) fue la única empresa ganadora, de 83 que participaron en la licitación por el tren rápido México-Querétaro, declarada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por la cantidad de 50,820.2 millones de pesos; en la cual se

encuentran vinculadas tres empresas mexicanas relacionadas al PRI y al actual presidente Enrique Peña Nieto (las filiales son: Constructora Teya y EOLO PLUS que pertenecen a Grupo Higa propiedad del empresario Juan Armando Hinojosa Cantú).

Cabe mencionar que en el tiempo de gubernatura en el Estado de México a cargo de Enrique Peña, la Constructora Teya fue una de las principales que realizó obras de infraestructura urbana de gran inversión, tales como, la construcción de 58 caminos, el distribuidor vial Naucalpan vía Metepec, Hospitales Zumpango y Adolfo López Mateos, Centro Médico ISSEMYM, Autopista Toluca-Atlacomulco; y en Monterrey Nuevo León se le otorgó a la misma empresa un contrato de obra pública por 47, 000 millones de pesos para la construcción de VI Acueducto, con cargo a los recursos de Conagua.

De acuerdo con la información de investigaciones Aristegui y con el apoyo de International Center For Journalists y la Plataforma de Periodismo Latinoamericano Conectas, existe relación de filiales con el caso a la residencia Casa Blanca de la actual esposa del Presidente (ubicada en las Lomas de Chapultepec), dicho inmueble está registrado a nombre de la empresa de bienes Ingeniería Inmobiliaria del Centro, perteneciente de grupo Higa, una de las relacionadas a la empresa extranjera china que ganó la licitación del tren México-Querétaro, de manera inesperada y sin ninguna razón jurídica el ejecutivo tomo la decisión de revocar de la licitación, justificando a la vez que posteriormente se lanzara un nuevo proceso de licitación para continuarlo. Preguntas antes esta situación bastantes, ¿Quiénes serán los servidores públicos responsables de tales acciones y omisiones? ¿Quién pagará los costos generados por tal decisión?

### **C) Caso Oceanografía**

La empresa Oceanografía, SA de CV, fue fundada en 1968 para proveer servicios de ingeniería marina a Petróleos Mexicanos (Pemex). Se especializa en ingeniería geofísica marina, buceo de saturación, operación de vehículos sumergibles manejados a control remoto, mantenimiento a estructuras marinas y construcción de ductos submarinos.

La proveedora de Petróleos Mexicanos (Pemex), Oceanografía, fue inhabilitada para trabajar con cualquier entidad gubernamental durante 21 meses, se prueba que la empresa realizó modificaciones a contratos con Pemex Exploración y Producción (PEP) mediante convenios, con los cuales se incrementaron los cobros a la paraestatal hasta llegar a 3,250 millones de pesos adicionales, además de la omisión de casi 150 millones de pesos en fianzas de la empresa a la paraestatal.

La Auditoría Superior de la Federación derivado de la revisión con respecto a los servicios contratados, que vinculan a Pemex y subsidiarias y la empresa Oceanografía, SA de CV, se emitieron sanciones a los servidores públicos de Pemex Refinación y Pemex Exploración y Producción, por actos u omisiones de los mismos que favorecieron a dicha contratista en los procesos de licitación y adjudicación del contrato, por no haber cobrado correctamente las fianzas por incumpliendo de la contratista y de no haber iniciado el procedimiento de rescisión administrativa causando con ello pérdidas a la paraestatal por los retrasos y amplios plazos de costos.

De la fiscalización 2008 al 2012 se realizaron 8 auditorías, de las cuales derivaron 7 procedimientos de responsabilidad administrativas sancionatorias, 5 de ellas se encuentran promovidas ante la Instancia de Control Competente en la entidad fiscalizada y 2 se encuentran en proceso de emisión; de las 5 que se promovieron 2 fueron no procedentes por falta de elementos y 3 se encuentran sin resolución definitiva.

Los funcionarios petroleros bajo investigación son los exdirectores generales de Pemex, Raúl Muños Leos y Luis Ramírez Corzo; el director general de PEP, Calos Morales Gil; el subdirector de la Región Marina Noreste, Javier Hinojosa Puebla; el exadministrador de Activos de la Región Marina Suroeste, Jorge Andrés Pérez Fernández; el ex subdirector de Coordinación de Servicios Marítimos, Héctor Leyva Torres; el gerente de Mantenimiento Integral, José Guadalupe de la Garza Saldívar; el ex abogado general de Pemex, César Nava Vásquez, y su sucesor, José Néstor García Reza.

#### **D) Proyecto Los Ramones**

El proyecto Gas Natural “Los Ramones”, es la obra de infraestructura energética más ambiciosa que se ha iniciado en el actual sexenio, consiste en la construcción de un gasoducto de casi mil kilómetros. Un ducto que inicia en Agua Dulce, Texas, y concluye en el municipio de Apaseo El Alto, en el estado de Guanajuato.

Pemex Gas y Petroquímica Básica (PGPB), informó que el proyecto inicio construcciones en el año en curso y concluirá en 2020, estimando un monto de inversión por 39,630.29 millones de pesos. Resulta inconcebible que siendo una de las obras más grandes del sexenio, no existiera de por medio un proceso de licitación pública.

TAG Pipelines fue constituida por MGI Supply Ltd. Y MGI Enterprises Ltd. (sociedades OFFSHORE: inversionistas en países extranjeros denominados paraísos fiscales), por PGPB, en las Islas Caimán, cabe señalar que dicha sociedad fue creada por Pemex con el fin de que desarrollar y aplicar específicamente el proyecto de “Los Ramones”. La naturaleza jurídica de esta sociedad está basada en la legislación de aquel país, razón por la cual no es considerada como una entidad paraestatal, derivado de ello, tales quedan exentas de reportar sus operaciones financieras de la cuenta pública, además, de no aparecer en el presupuesto ejercido de la PGPB, dejando en la incertidumbre el ejercicio y el posible desvío de recursos públicos.

#### **E) Joaquín Coldwell**

El secretario de Energía, Pedro Joaquín Coldwell, tiene participación accionaria por un total de diez millones 975 mil pesos en seis empresas ubicadas en Cozumel, Quintana Roo, dedicadas a la venta de gasolina, se observa que no se excusa de intervenir en negocios de interés personal a pesar de ocupar un encargo público, poniendo en clara evidencia la violación de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Se presentó una queja por parte de diversos Senadores ante la Secretaría de la Función Pública contra el actual titular, por un “conflicto de interés”, ya que además de su cargo y de ser el Presidente del Consejo de Administración de Pemex, tiene acciones en gasolineras que tienen relación con la paraestatal.

La SFP con base en el artículo 47 fracción XIII, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas para los Servidores Públicos, está obligada a dar cuenta del estado que guarda el procedimiento de queja presentada por Senadores de la Republica para determinar si hay o no conflicto de interés en atención al citado artículo; por su parte SENER publicó el listado de bienes patrimoniales para distraer la opinión pública y tratar de justificar los recursos financieros del titular. Esta es una potencial evidencia que muestra el incumplimiento de la legalidad, que representa una agresión en la esfera de la competitividad favoreciendo el clientelismo y que deja en duda la legitimidad del desempeño institucional.

Ante una élite burocrática cada día más arrogante, que muestra una indiferencia total a todo lo que no sea obtener rampantes beneficios de las más diversas formas de corrupción, sólo queda un camino,



que es el de la instrumentación audaz de un conjunto de políticas públicas que cree las condiciones de un Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, con intereses alineados al propósito de beneficiar a la población mayoritaria de nuestro país.

#### **F) Enriquecimiento de César Nava Vázquez**

La paraestatal demanda ante una corte en Nueva York en contra de Nava, que fue director jurídico de Pemex en el periodo 2001 al 2003, el supuesto fraude consistió en la participación de Nava en una operación entre las empresas Siemens y SK Engineering a Pemex durante el proceso de las obras de la refinería Cadereyta, se le acusó de impedir el cobro de 102.8 millones de dólares como parte de pago por incumplimiento de contrato, las interrogantes quedan muy claras ¿Por qué no cobro dicho monto y amenazo a la funcionaria que lo hiciera? ¿Acaso negoció el pago de la compensación a Pemex y se benefició en sentido personal?

**Ejemplos sobran: Estela de Luz; Carlos Romero Deschamps; hermanos Bribiesca Sahagún; Elba Esther Gordillo; Néstor Moreno y muchos, muchos más.**

#### **I.VI. Sistema Nacional de Fiscalización**

La fiscalización constituye un instrumento de gran utilidad para que cualquier gobierno haga un mejor uso de los recursos públicos, es una inversión con alto rendimiento social que coadyuva a erradicar la corrupción, la cual se detona principalmente por la discrecionalidad en el ejercicio público.

Bajo ese tenor la ASF es la encargada de fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Para verificar el ejercicio de los recursos públicos la ASF practica auditorías de desempeño, regularidad, seguimiento, especiales, forenses y de situación excepcional.

En el caso específico de los entes públicos, la fiscalización superior es uno de los *factores externos* que inciden cotidianamente en su operación, como marco regulatorio que deben observar o en el entorno económico en el que se desenvuelven. Siendo ésta un *control externo*, llevado a cabo por unidad independiente al ente auditado, que en el caso de nuestro país se realiza bajo una serie de principios y normas establecidos en la Constitución Política. Estructura legal que se integró con las reformas realizadas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación el 7 de mayo del 2008, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, ley que reglamenta los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución; integrada por las siguientes:

- Enuncia que la función fiscalizadora se deberá regir bajo los principios de *anualidad*, *posterioridad*, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad;
- Establece que la presentación de la Cuenta Pública sea el 30 de abril y el Informe de su Fiscalización el 20 de febrero del año siguiente;
- Autoriza a la ASF a revisar información de ejercicios anteriores cuando un programa o proyecto abarque, en su ejecución y pago, diversos ejercicios fiscales, o bien se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los programas federales, entre otras.

Pese al trabajo que los legisladores, en su momento, han realizado para mejorar la estructura legal que rige a la fiscalización superior, tras el paso del tiempo se han presentado *situaciones*



**concretas** que necesariamente nos obligan a hacer una autocrítica como país, respecto a nuestro proceso de fiscalización, para determinar si las labores de los entes fiscalizadores están dando los resultados que se pretenden. Tan sólo en la revisión de la Cuenta Pública 2012 la ASF determinó 9, 056 observaciones, derivando en la promoción de 10, 911 acciones, de las cuales 6, 564 fueron preventivas y 4, 347 correctivas.

De las correctivas, emitió 1, 738 pliegos de observaciones, 1 768 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 147 denuncias de hechos y 17 multas. Estos datos exhiben, que el número de auditorías en comparación con las acciones no aumentan de manera proporcional, como se muestra a continuación:

<b>Comparativo de denuncias de hechos vs número de auditorías (2009-2012)</b>				
<b>Acción</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Total de Auditorías dentro del Programa Anual	945	1,031	1,111	1,173
Denuncia de Hechos	34	98	134	147

Este dato resulta alarmante, ya que la ASF **pone de manifiesto que el mayor problema es la recurrencia de irregularidades vinculadas con la calidad del gasto**, y se ve mermada por las prácticas contrarias a la normatividad y marco jurídico, provocando con ello que existan más áreas propensas a actos de corrupción, desvirtuando así el objeto de la fiscalización.

Las entidades de la administración pública federal con mayor número de observaciones-acciones fueron: Secretaria de Comunicaciones y Transportes (296-322); Secretaria de Educación Pública (203-299); Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (174-279); Secretaria de Economía (114-145); Pemex Exploración y Producción (98-136); y Secretaria de Hacienda y Crédito Público (97-182). Respecto a las entidades federativas, las más observadas fueron: Jalisco (356); Michoacán (325); Oaxaca (285); Baja California Sur (270) y Tlaxcala (249).

Es de observar que sólo en finales de sexenio, la ASF incrementa sus acciones, no así en tiempo intermedio los que significa que politiza sus intervenciones.

En términos **más puntuales**, podemos mencionar las irregularidades detectadas en el proceso de licitación para adjudicar el contrato núm. 424102883 respecto a la exploración y producción de campos maduros de Pemex **Exploración y Producción**, los servidores públicos al frente de la licitación, modificaron ventajosamente a la baja el precio del barril fijado en las bases iniciales de dicho proceso, para que de esa manera una contratista pudiera participar y ganar la licitación con un precio mucho menor al inicial. Otro ejemplo, el de la reanudación de las operaciones comerciales y corporativas de Pemex con Mexlub, el antecedente directo es que en 19 años de operaciones bajo un esquema de asociación de Pemex con esta empresa, la paraestatal no obtuvo un sólo peso de ganancia, por el contrario ésta sociedad le ha generado pérdidas cuantificables en más de 30 mil millones de pesos; además de tales pérdidas monetarias Pemex no tiene acceso a los libros contables, ni vos ni voto en la administración de Mexlub; o los pagos excedentes por 52.72 millones de pesos que realizó Pemex Refinación a la contratista en el proyecto de Reconfiguración de la Refinería Minatitlán, además de la duplicidad de pagos que la subsidiaria hizo por falta de supervisión, vigilancia y control, con estas características podrían citarse muchos ejemplos sobre los actos y omisiones de los servidores públicos que vulneran los principios que rigen la función pública.

Si bien, la fiscalización como factor externo abona a la erradicación de la corrupción, el control interno también representa un instrumento de gran utilidad para el mejor ejercicio de los recursos, aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son complementarios entre sí, puesto que mientras uno permite al ejecutivo garantizar su correcta administración el otro tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y *así ambos deben contribuir al mejoramiento de la gestión pública* .

Por su parte, el *control interno* abarca al conjunto de mecanismos implementados al interior de las instituciones gubernamentales con objeto de examinar el gradual avance del cumplimiento de sus metas, objetivos, la adecuada administración de los recursos y de los riesgos inherentes. Así mismo su principal propósito es perseguir el logro de los objetivos institucionales, es también un proceso de *auto-vigilancia* que debe proporcionar eficacia y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de la información financiera y operativa, así como cumplimiento de las leyes y normatividad aplicable a cargo de la SFP.

Al respecto la ASF realizó una auditoria de desempeño a la SFP, con el objetivo de fiscalizar el Programa de Mejora de la Gestión para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas; dictamen que resulto **negativo**, destacando que se emitieron 9 observaciones, las cuales generaron 15 recomendaciones al desempeño. La entidad fiscalizadora consideró que la SFP no fue eficiente en la conducción de dicho programa, ni coadyuvó a la eficiencia con la que se cumplieron los objetivos y metas, el cual era de observancia obligatoria para las dependencias y entidades, la Procuraduría General de la Republica y las unidades de la Presidencia de la República. Al cierre del ejercicio presupuestario 2012, no se acreditaron las razones técnicas y jurídicas por las que 59 instituciones públicas federales no participaron en las acciones de mejora de la gestión gubernamental. Asimismo la ASF indicó que los desafíos que afronta la administración pública federal son:

- El exceso de controles y una regulación obsoleta;
- La duplicidad de actividades y funciones entre dependencias, aunado a la existencia de estructuras administrativas inadecuadas y poco flexibles;
- La dispersión o ineficiencia de las áreas administrativas que intervienen en los procesos;
- La insuficiencia de información sobre el desempeño de la gestión gubernamental, así como la normatividad excesiva y los altos costos de transacción para los particulares.

En este sentido, la ASF realizó una evaluación del avance en la implantación de los sistemas de control interno, con base en el modelo COSO,<sup>2</sup> considerado como la mejor practica en la materia, fue aplicada en 290 entes públicos: 279 del poder ejecutivo, 2 del legislativo, 3 del judicial y 6 órganos constitucionalmente autónomos; la evaluación mostró que la implantación registró un nivel alto sólo en cuatro instituciones que representan 1.0%, resultado medio en 74 (26%) y bajo en 212 (73%).

En el poder ejecutivo, **aún y cuando se han realizado acciones de conformidad con las disposiciones** establecidas en la normativa aplicable, **estas fueron insuficientes** para disponer de un sistema de control interno consolidado, integrado con los procesos institucionales y sujeto a la autoevaluación y mejora continua. En el poder legislativo y judicial, así como los órganos constitucionalmente autónomos, no obstante que cuentan con controles internos, se carece de disposiciones que los armonicen, les den prioridad y los haga efectivos, tanto los ya existentes, como aquellos que han de implementarse.

En un análisis al segundo informe de labores de la SFP (2013-2014), encontramos datos que nos llevan a pensar que falta fondo sustantivo a la rendición de cuentas de México. En lo que respecta al combate a la corrupción encontramos la existencia de 14,905 sanciones administrativas, con 12,651 funcionarios públicos que incurrieron en faltas administrativas; señalando 2,614 inhabilitaciones, 3,299 suspensiones, 346 destituciones, y 642 sanciones económicas, por un monto de 1,591 millones de pesos, recursos resarcidos a la Tesorería de la Federación. El Informe enuncia los impactos resarcitorios, pero no lo más fundamental, el impacto específico de las acciones de la SFP para mejorar la gestión de los recursos públicos.

No hay una valoración profunda de los mecanismos de la fiscalización ciudadana, la SFP menciona las herramientas que utiliza para vigilar el correcto actuar de los servidores públicos, y así cerrar espacios a la corrupción, entre estas: la plataforma CompraNet y la implementación de nuevas modalidades de Contratación Pública, señala sobre el enfoque preventivo que esta dependencia le otorga a los procedimientos de contratación implemento a los Testigos Sociales, sin embargo, en la realidad existen evidencias que pese a la implementación de mencionados testigos las licitaciones se siguen desvirtuando por posibles actos de corrupción tal y como sucedió con la licitación no. LA-009JOU001-T5-2014 relacionada con Capufe sobre los servicios de telepeaje y tarjeta IAVE; en este caso la testigo informó que la licitación se estaba llevando a cabo bajo condiciones desiguales para los participantes, y con poca transparencia; pese a las recomendaciones que la testigo hizo a CAPUFE; éste último adjudicó el proyecto a la empresa Impulsora de Servicios Terrestres S.A. de C.V.

En conclusión, los sistemas de control interno presentan debilidades en su estructura y componentes, por lo que es necesario actualizarlos en el marco de los objetivos del Sistema Nacional de Fiscalización (en adelante SNF) que se pretende llevar a rango constitucional, de conformidad con la presente iniciativa. Si bien, la implementación del SNF se formalizó en el marco de dos reuniones<sup>3</sup> llevadas a cabo por la ASF, y posteriormente con la publicación de las Bases generales de coordinación para promover el desarrollo del SNF, es necesario que se eleve a rango constitucional, para poder institucionalizar una coordinación efectiva entre los encargados de ambos tipos de control del Estado mexicano como integrantes del sistema.

Es necesario insistir que existen diversos análisis realizados por organismos nacionales e internacionales y muestran que México y sus instancias gubernamentales, deban realizar acciones significativas en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Al respecto destacan datos de Transparencia Internacional, Transparencia Mexicana, Corporación Latinobarómetro, Global Integrity, que apuntan a México como uno de los países con mayor nivel de corrupción ocupando el lugar 105 de 176, siendo uno de los más propensos al soborno; evidencias que si bien son exhibidas por organizaciones no gubernamentales que no tienen una metodología real para la medición de estos conceptos, encuentran un respaldo en los hallazgos de la ASF, en los que se revela la recurrencia de prácticas irregulares en el ejercicio de los recursos públicos, apuntando a que no existe un programa integral que articule las acciones en la sociedad y en los tres órdenes de gobierno. Razón por la cual, los que suscriben, proponemos la creación de un **Sistema Nacional Anticorrupción**, integrado por el **Comité Coordinador Interinstitucional**, el cual tendrá a su cargo coordinar, desarrollar y garantizar la implementación de políticas, programas y mecanismos sobre la prevención, disuasión, detección y sanción de la **corrupción** que permitan fortalecer la integridad institucional, estará integrado por los titulares de los entes públicos expertos en la materia; y el **Comité de Participación Ciudadana**, el cual deberá realizar evaluaciones semestrales y anuales del funcionamiento y resultados del Comité Coordinador Interinstitucional emitiendo recomendaciones vinculantes. Asimismo proponemos elevar a rango Constitucional el **Sistema Nacional de Fiscalización**, que no sólo establece nuevas líneas de coordinación entre los diversos

entes públicos y los tres niveles de gobierno, sino que cambia los principios básicos de la fiscalización, dándole a la ASF mayores atribuciones para que así, pueda fiscalizar hasta tres ejercicios anteriores y el que este en curso (tiempo real) a los entes públicos, además de dotarla de facultad para que en los casos específicos de presuntas irregularidades tenga la capacidad de fiscalizar hasta tres ejercicios adicionales a los ya establecidos, y emitir las acciones que a su consideración estime necesarias.

Así también, se pretende erradicar la falta de atención de los procedimientos de responsabilidad administrativa sancionatoria y las denuncias penales que la ASF promueve ante los órganos correspondientes, ya que el actual texto legal sólo faculta a la ASF a solicitar a dichas autoridades se le informe sobre la resolución definitiva del asunto en cuestión, sin que se desprenda que las instancias de control competente remitan con el informe de la resolución definitiva, el original, copia simple o copia certificada de la propia determinación que llevaron a cabo. Esto coloca a la ASF en una situación complicada, toda vez que informa de su resolución definitiva, no cuenta con elementos que la sustentaron, los motivos o causas que fundaron y motivaron la resolución de la autoridad competente.

Lo anterior cobra especial relevancia en aquellos asuntos en los que la determinación de las instancias de control competente no resulta favorable a los intereses de la ASF, esto porque al emitir una promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria la ASF adjunta los elementos que considera como sustento de su actuación, y si estos no resultan suficientes para llevar a cabo la investigación correspondiente, iniciar el procedimiento administrativo sancionatorio; podemos determinar que la integración de las promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias no se lleva a cabo con la calidad necesaria.

Asimismo lo señalado fortalece su sustento con los resultados de la auditoría que la Unidad de Evaluación y Control de la Auditoría Superior de la Fiscalización (en adelante UEC) realizó a la entidad de fiscalización superior.<sup>4</sup>

En dicha auditoría la UEC revisó 731 expedientes, de los que derivan 171 recomendaciones, 81 solicitudes de aclaración, 11 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 214 pliegos de observaciones, 38 recomendaciones al desempeño, 179 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, 29 denuncias de hechos y 8 multas, al final de la auditoría se determinó que el 89.77% fueron solventadas dentro del plazo legal de 160 días. En lo que respecta *específicamente a las 41 promociones de responsabilidades administrativas sancionatoria que la UEC revisó, no se ha aplicado sanción administrativa a ningún servidor público, toda vez que los Órganos Internos de Control consideraron que los expedientes remitidos por la ASF para el Fincamiento de responsabilidades carecen de elementos.* Por ello, se pretende con las modificaciones, contenidas en la presente iniciativa, que las resoluciones de las autoridades competentes, en lo que respecta a las promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y a las denuncias penales se deban notificar a la ASF con una copia autógrafa o certificada de la resolución.

## **I.VII. Opacidad en el Gasto Federalizado**

La ineficiencia en la entrega de los Indicadores de Desempeño relativo a los fondos federalizados, así como la incorrecta planeación de los procesos, hacen que la opacidad sea cada vez mayor.

Otro de los factores que inciden en la opacidad en la gestión pública, se debe a la falta de control en los instrumentos financieros que se encuentran dispersos en cuanto a la administración de recursos

en el gasto federalizado, dado que no existe una normatividad que regule cuentas únicas, para tales efectos. Es uno de los temas que omite la transparencia de los recursos, permean la rendición de cuentas y el ejercicio correcto de la forma de operar de las Instituciones, dejando en la incertidumbre a la población sobre dichas acciones que les competen para logran un bien común; por otro lado, es una forma de ocultar ciertas áreas críticas de corrupción al interior de la administración de cada dependencia o entidad de gobierno.

Conforme al Índice de Información Presupuestal Estatal del 2014, los resultados muestran la medida de calidad de información respecto del Presupuesto asignado a las 32 Entidades Federativas sustentadas en documentos oficiales (leyes de ingresos y presupuestos de egresos), los objetivos planteados a lograr son: eliminar las condiciones de opacidad, verificar el cumplimiento de la contabilidad gubernamental y fomentar buenas prácticas contables en temas de deuda pública, salarios, pensiones, compras públicas, entre otros.

Los Estados que mejor presentaron su información oficial son solo 5: Jalisco, Puebla, Colima, Sonora y Tlaxcala; el cual representa solo el 15.6 % del total de las entidades federativas, muestra claramente el nulo acceso a la información presupuestal que va dirigido a la población.

### Resultados Generales Índice de Información Presupuestal Estatal 2014

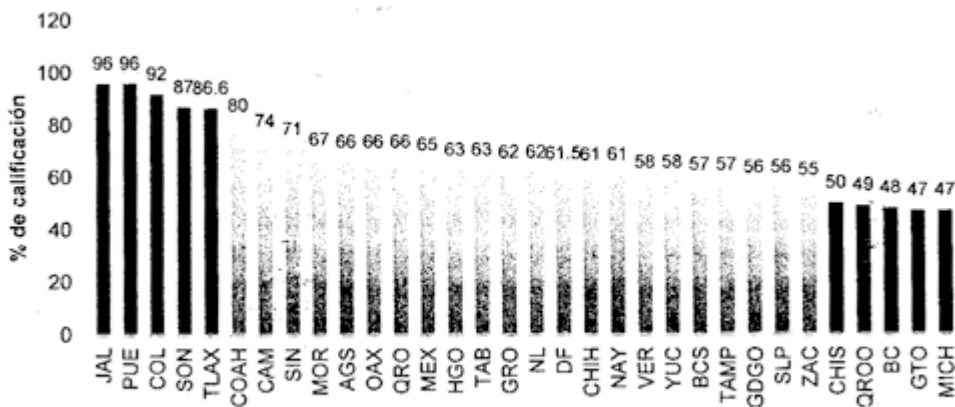


Tabla de datos del Instituto Mexicano para la Competitividad

(Grafica del Índice de Información Presupuestal Estatal 2014)

La ASF, actúa como el instrumento directo para rendición de cuentas, transparencia, eficiencia y mejora progresiva de los servicios públicos, buscando mejorar la efectiva implementación de sus programas de gobierno para atacar de fondo las causas que generan la corrupción por medio de acciones que reduzcan gradualmente el exceso de la burocracia, tramitología y discrecionalidad; establece indicadores estratégicos para medir el desempeño institucional y del ejercicio de la función pública a la vez promueve la supervisión y control de recursos federales. Por otro lado, funciona como órgano técnico de la Cámara de Diputados que fiscaliza y elabora el Informe de Revisión de la Cuenta Pública que se envía al Poder Legislativo; en resumidas tareas se ocupa de la gestión financiera del aparato gubernamental, es decir, vigila los recursos federales y comprueba que la Cuenta Pública se haya ajustado a los lineamientos planteados por el presupuesto en base a principios de veracidad y certeza del efectivo cumplimiento de los objetivos y metas que van dentro de los programas de gobierno.



Se observa que las revisiones implementadas en los últimos años, son las siguientes: Las 9,995 Acciones Emitidas, derivadas de la Cuenta Pública 2012, a septiembre de 2014, se constató que el 75% han sido Concluidas, el restante 25% está en Proceso de atención; es decir, hay una reducción considerable en su atención, sin embargo, no significa que su solventación sea la correcta.

De la información proporcionada por la ASF, se obtiene lo siguiente:

Como dato histórico que refuerza lo anterior, se señala que en el periodo de 1998-2012 existe un total de 418 Denuncias de Hechos, lo que refleja una cifra desproporcionada en función del tiempo, y segundo que en comparación del periodo anterior si hay un avance significativo. En relación a las recuperaciones la ASF informó que han recuperado al 30 de septiembre del 2014 la cifra de 87,651.3 millones de pesos, situación que debe observarse con mayor énfasis. Dado que es de interés social.

La SFP es la encargada de coordinar por medio del Poder Ejecutivo los organismos de control interno por cada dependencia, la cual vigila que los servidores públicos federales se desempeñen bajo el lineamiento de legalidad durante el ejercicio de sus funciones e igual manera sanciona a los que caigan en irregularidades.

#### **I.VIII. Consideraciones Finales**

**De todo lo anteriormente señalado, no podemos dejar mirar todas y cada una de las reformas que se han aprobado, y en las que los resultados obtenidos de las mismas se han quedado bastante cortos, en comparación con lo añorado.**

Si fundamentamos que la **institución** (Titular del Ejecutivo) son el conjunto de leyes y normas que establecen las reglas del juego, y que estas por si solas no representan más que eso, pero además si argumentamos que toda institución es operada por una **organización** (funcionarios públicos, individuos y grupos), y que a su vez una organización es el conjunto de individuos encargados de cumplir metas y objetivos institucionales, entonces, podemos señalar que la organización da vida a las instituciones, de ahí que las leyes son inertes en sí mismas. Es decir, las organizaciones del Estado son la principal fuerza activa del Gobierno ya que: activan las leyes, el dinero y los empleados públicos para producir resultados con los programas, así como los compromisos inerciales de los programas públicos, que son ejecutados por organizaciones gubernamentales y que institucionalizan efectivamente las actividades del gobierno.

En relación a lo anterior, y dimensionando la importancia que las organizaciones representan, la prevención debe ser la prioridad por medio de la realización de diagnósticos y evaluaciones del comportamiento organizacional en los espacios críticos (proclives para la corrupción) de los funcionarios públicos, vislumbra laxitud normativa en su conducta (conjunto de prácticas basadas en la ilegalidad), que se suscitan entre individuos o grupos al interior de las instituciones del Estado, las cuales no alcanzan a ser sancionadas por las Leyes, por ello se debe modificar y crear normas para garantizar un ejercicio adecuado de las dinámicas, evitando con ello la discrecionalidad (grupos de poder) y de incertidumbre (lagunas de la ley).

En concatenación con lo expuesto podemos preguntarnos:

- ¿Está preparada la organización para cumplir la demanda de prevenir, combatir, sancionar y erradicar la corrupción, y así fomentar la transparencia y rendición de cuentas?

- ¿Estamos dispuestos los legisladores a revisar, analizar, profundizar y proponer de manera puntual sobre las prácticas de corrupción, enriquecimiento ilícito, conflicto de interés, tráfico de influencias, y cohecho que se ha presentado (ejemplos nos sobran); para así tipificar lo más puntal posible estos delitos en sus nuevas modalidades?, lo anterior por encima de cualquier interés de persona o grupo.
- Si existe por parte de la ASF y la SFP un marco legal para la prevención, combate y sanción de la corrupción ¿Nos preguntamos por qué hay tanta recurrencia y resoluciones obsoletas que dejan en duda la legalidad de las instancias, las cuales deberían de garantizar el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, así como el ejercicio ético y profesional de las personas que ocupan un cargo de toma de decisión y de representación, que van enfocadas a velar el bien común entre la ciudadanía?
- Las evidencias documentadas que tiene la SFP con respecto a información sobre la situación patrimonial de servidores públicos inmersos en supuestos casos de corrupción en sus diferentes modalidades, palpables y burlones, ante la vista la ciudadanía, por ello ponemos en tela de juicio ¿Por qué no se ha actuado para castigar el robo mezquino e interesado que hacen al erario público?

Que en la construcción y elaboración de la Ley General de Combate a la Corrupción, Ley General de Sanciones Administrativas y Código Penal Federal, deberán contemplarse y valorarse desde su perspectiva los hechos aquí citados (siendo solo enunciativos más no limitativos), ya que seguros estamos que les conocen, por ello proponemos los siguientes elementos:

1. Se han considerados en la elaboración del marco normativo en el combate integral a la corrupción sofisticada los crímenes de cuello blanco, fraude controlado, corrupción sistémica en sus nuevas modalidades, en que incurran o puedan incurrir los corporativos privados en su calidad de contratistas y proveedores de bienes y servicios de la administración pública, o derivados de las asociaciones público-privados; esto de acuerdo a las mejores prácticas internacionales que realicen en la materia.
2. Con la finalidad de combatir los conflictos de interés, se propone la prohibición, para toda la administración pública en la asignación de contratos (de proveeduría, de asociación público-privado) a empresas, que se encuentre en los siguientes supuestos:
  - a) Que los titulares de las unidades ejecutoras de gasto público, incluyendo los de las entidades de control directo, de las empresas productivas del estado, de los órganos autónomos, de las entidades públicas de los tres órdenes de gobierno, hayan prestado sus servicios (laborado para o con ellos) a las empresas privadas o sociales nacionales o extranjeras objeto del contrato con una antigüedad menor a 5 años.
  - b) Que existan funcionarios en los tres niveles inmediatos al titular de cada una de las unidades ejecutoras de gasto público, incluyendo los de las entidades de control directo, de las empresas productivas del estado, de los órganos autónomos, de las entidades públicas de los tres órdenes de gobierno, que hayan prestado servicios (laborado para o con ellos) a las empresas privadas o sociales nacionales o extranjeras objeto del contrato con una antigüedad menor a 5 años.
  - c) Que la empresa privada tenga relación laboral o societaria con exfuncionarios públicos que hayan ocupado cargos en los tres niveles más altos de la administración pública vinculados con el sector público que pretenda dicha empresa obtener contratos gubernamentales.

Las buenas prácticas en materia de rendición de cuentas en la gestión gubernamental garantizan mejores condiciones de vida, economías más sólidas y ejercicio pleno de las libertades individuales. La elaboración de información confiable y precisa de las acciones que emprende el Gobierno fortalecido con un Sistema de Transparencia para la consulta ciudadana, previene el riesgo a que se corrompan las Instituciones y las conductas de los funcionarios en sus cargos.

### **I.IX. Síntesis de la iniciativa**

Proponemos transparentar la información reservada en todos los ámbitos de la gestión pública; con excepción de los planes que manejan las fuerzas armadas por ser estratégicos para la seguridad del país. Por lo que es indispensable promover la cultura de transparencia como una vía para lograr que en México los servidores públicos rindan cuentas de los recursos que manejan, ya sea un contrato de licitación para Pemex o la Comisión Federal de Electricidad, para Sagarpa, partidos, sindicatos, etc.

Es indispensable garantizar la rendición de cuentas, para avanzar hacia la creación de condiciones que conlleven a una sociedad igualitaria. Hace falta mucho para hacer efectivo el acceso a la transparencia, ya que no es solamente una cuestión de leyes, sino de apropiarse de una cultura de honestidad y honradez.

En la política actual y quien ocupe un cargo público tiene la responsabilidad y obligación de actuar con convicción de garantizar el bien común, porque la ciudadanía lo exige. Si no hacemos la rendición de cuentas no tiene sentido.

Proponemos fortalecer el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación junto con la Comisión de Vigilancia de la misma para elevar el nivel y calidad de su labor por medio de elementos que mejoren el marco jurídico, los procesos de fiscalización superior y en el quehacer de la contraloría, vigilar a las y los servidores públicos.

La meta general de la presente iniciativa es poder generar una coordinación estrecha entre el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción para impulsar la imparcialidad y la independencia de criterios de la autoridad investigadora y de la autoridad sancionatoria; lograr un impacto a largo plazo para disminuir la percepción de la corrupción, y mantenerla como una práctica gubernamental. Si bien la corrupción es un efecto de múltiples causas y se manifiesta de formas diversas, pretendemos se haga una fiscalización horizontal en donde todas las autoridades a cargo de los controles interno como externo, no monopolicen las actividades y cada una de ellas sea individualmente responsable, para así crear una verdadera rendición de cuentas y atacar las múltiples causas que originan la corrupción.

Por lo que se propone modificar el ordenamiento Constitucional:

#### **En materia de fiscalización, para:**

- Institucionalizar una coordinación efectiva entre todos los agentes a cargo de los controles interno y externo bajo un Sistema Nacional de Fiscalización;
- Reducir los tiempos para la fiscalización de la Cuenta Pública de manera que la presentación de ésta se hará a más tardar el último día hábil del mes de enero del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal; y la conclusión de la revisión será a más tardar el último día hábil del mes de octubre del año de su presentación, lo que implicaría una reducción de doce meses en el proceso;



- Se eliminan los principios de posterioridad y de anualidad para que la ASF pueda fiscalizar hasta tres ejercicios anteriores y el que este en curso (tiempo real);
- Asimismo la ASF podrá hacer revisiones preliminares a través de los informes trimestrales que el Ejecutivo envía al Congreso y solicitar información del ejercicio en curso pudiendo emitir recomendaciones de carácter preventivo;
- Se implementan los Informes Individuales de Auditoría, los cuales serán enviados a la Cámara de Diputados una vez que las auditorías vayan concluyendo, esto con la finalidad de que los legisladores tengan más tiempo para analizar y evaluar el desempeño de los entes y poder considerarlos en la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- Se sustituye el “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública” por el “Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública”.
- Se reducen los plazos de pronunciamiento de la ASF ante la documentación presentada por las entidades fiscalizadas para que sean expeditos los procedimientos;
- Se faculta al congreso para que expida leyes de carácter general para regular la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización.

**En materia de combate a la corrupción, para:**

- Que se proceda la extinción de dominio en casos de enriquecimiento ilícito y de corrupción en cualquiera de sus modalidades;
- Que el Congreso expida leyes generales en materia de corrupción, de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y para regular la integración y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción, **el cual se auxiliará de un servicio civil de carrera.**
- Sancionar a los particulares que intervengan en actos de corrupción con independencia de otro tipo de responsabilidades;
- Tratándose de responsabilidades administrativas graves y en delitos los órganos internos de control, la ASF, y las entidades de fiscalización superior locales estarán facultados para recurrir las determinaciones de los tribunales y de la fiscalía especializada en materia de corrupción;
- Que la **Cámara de Diputados** ratifique al titular del órgano responsable del control interno del Ejecutivo Federal, a través de una terna que al efecto deberá presentar el Presidente de la República.
- Que la Cámara de Diputados designe por el voto de las 2/3 partes de sus miembros presentes a los titulares de los órganos de control interno **de las dependencias federales** y de los organismos constitucionales autónomos a través de una terna que al efecto deberán presentar los titulares de las entidades de gobierno y organismos constitucionales autónomos.

Con ello y como se expuso con anterioridad se proponen las siguientes modificaciones:

**II. FUNDAMENTO LEGAL DE LA INICIATIVA**

Esta Iniciativa se presenta en ejercicio de las facultades que a los suscritos, en su calidad de Diputados Federales de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, les confieren los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

### III. DENOMINACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

#### **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA CREAR EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y DE FISCALIZACIÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

### IV. ORDENAMIENTOS A MODIFICAR

**Artículo Único.- SE REFORMAN** el segundo párrafo y la fracción segunda del artículo 22; el inciso a) de la fracción XXI y XXIX-H del artículo 73; párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la fracción VI y VIII del artículo 74; párrafo primero, segundo, cuarto y quinto de la fracción I, párrafo primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto de la fracción II, párrafo primero de la fracción III, párrafo primero y tercero de la fracción IV, todos del artículo 79; la denominación del Título Cuarto; párrafo primero, fracción II, párrafo primero y cuarto de la fracción III del artículo 109; párrafo primero de la fracción I, II y III del artículo 113; párrafo segundo del artículo 114; párrafo sexto de la fracción II, párrafo quinto de la fracción III y V del artículo 116; inciso n), base quinta del artículo 122; **SE ADICIONAN** las fracciones XXVIII-B, XXVIII-C y XXIX-V del artículo 73; fracción VIII y IX recorriéndose la subsecuente del artículo 74; párrafo segundo y tercer del artículo 79; párrafo tercero del artículo 94, recorriéndose los subsecuentes; párrafo segundo de fracción I, párrafo segundo, tercero, quinto, sexto, séptimo de la fracción III del artículo 109; párrafo penúltimo del artículo 113; párrafo séptimo de la fracción III, y párrafo segundo de la fracción V del artículo 116; párrafo tercero del inciso c) del artículo 122; **DEROGAN** párrafo quinto y sexto de la fracción III del artículo 109 **de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** , para quedar como sigue:

### V. TEXTO NORMATIVO PROPUESTO

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

##### **Título Primero**

##### **Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías**

##### **Artículo 22...**

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación **la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados** que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I...

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas, **enriquecimiento ilícito y corrupción en cualquiera de sus modalidades** respecto de los bienes siguientes:

a) a d)...

III...

### **Título Tercero**

#### **Capítulo IIDel Poder Legislativo**

##### **Sección IIIDe La Facultad Del Congreso**

**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 cometidos por servidores públicos y particulares, así como** 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 enriquecimiento ilícito y de corrupción.**

...

**XXII. a XXVIII...**

**XXVIII-B.** Para expedir leyes de carácter general para regular la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización;

**XXVIII-C.** Para expedir leyes de carácter general para regular la integración y funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción;

**XXIX...a XXIX-G...**

**XXIX-H.** Para expedir leyes que instituyan el **Tribunal Federal de Justicia Administrativa**, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, **estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones, los cuales tendrán** a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares; **imponer las sanciones a 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; determinar las responsabilidades resarcitorias e imponer directamente a los responsables 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.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

**I a V...**

**VI.** Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de **metas y objetivos** contenidos en los programas, **así como evaluar las políticas públicas.**

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización 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 **metas y objetivos** de los programas, **la entidad podrá emitir las recomendaciones y acciones que procedan conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.**

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 enero** 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 entidad de fiscalización 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 último día hábil del mes de octubre 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.

...

VII...

**VIII. Designar al titular del órgano responsable del control interno del Ejecutivo Federal, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar la aprobación a las solicitudes de licencia, renuncia o remoción del titular, que le someta el mismo funcionario.**

**IX. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias federales y de los organismos constitucionales autónomos, en los términos previstos en esta Constitución y en las leyes;**

**X. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.**

#### **Sección V De la Fiscalización**

**Artículo 79.** La entidad de fiscalización 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, **y será la responsable de coordinar el Sistema Nacional de Fiscalización** en los términos que dispongan las leyes.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

**La entidad de fiscalización superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal.**

**Por lo que corresponde a los trabajos de planeación de las auditorías, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá realizar revisiones preliminares y solicitar información del ejercicio en curso.**

**La entidad de fiscalización superior de la Federación podrá 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, y emitirá en su caso recomendaciones de carácter preventivo sin perjuicio de sus facultades de fiscalización.**

...

**I. Fiscalizar 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 órganos autónomos del Estado, 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 las metas y objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.**

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, **con inclusión de los destinados a proyectos de inversión de coparticipación público privada** y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

...

La entidad de fiscalización superior de la Federación podrá revisar ejercicios anteriores al de la cuenta pública en revisión **en los términos que disponga la ley**. Las observaciones, recomendaciones y **acciones promovidas** que, respectivamente la entidad de fiscalización superior de la Federación emita, **deberán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión y en su caso de los ejercicios anteriores.**

**Asimismo, en las situaciones excepcionales que determine la ley derivado de denuncias se podrán revisar ejercicios fiscales anteriores previo examen de procedencia.** La entidad de fiscalización superior de la Federación rendirá **un informe individual de auditoría** a la Cámara de Diputados y, en su caso, **promoverá las acciones a que haya lugar ante las autoridades que resulten competentes;**

**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 primer día hábil 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 entidad de fiscalización 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. 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 entidad de fiscalización superior de la Federación para la elaboración **de los informes individuales de auditoría.**

El titular de la entidad de fiscalización 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, **las observaciones**, recomendaciones y acciones que correspondan para que, en un plazo de hasta **15 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 la 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 entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en **un plazo de 60 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 entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas, **las acciones emprendidas** o, en su caso, justificar su improcedencia.

...

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que **rinda 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, 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 y **promover ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa el procedimiento de Fincamiento de responsabilidad resarcitoria, así como** las acciones a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley, **asimismo podrá interponer el juicio de amparo en contra de las determinaciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o de la Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción cuando estas afecten sus intereses para salvaguardar la hacienda pública federal, así como el patrimonio de los entes públicos federales, en la forma y términos que la ley determine.**

...

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años **sin que pueda** ser nombrado nuevamente. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

...

...

...

#### **Título Cuarto**

**De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares y Patrimonial del Estado; y actos de corrupción.**



**Artículo 109. Los servidores públicos que incurran en responsabilidad serán sancionados conforme a lo siguiente:**

**I...**

**...**

**Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.**

**II.** La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, será sancionada en los términos de la legislación penal **aplicable**.

**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.

**Las sanciones, además de las que señale la ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, consistirán en suspensión, destitución y/o 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. Dicha ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de los actos u omisiones, así como las autoridades encargadas de ello.**

**En ningún caso las sanciones excederán de tres tantos los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados.**

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones **mencionadas en las fracciones anteriores** se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

**(Se elimina)**

**(Se elimina)**

**Las faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control en los términos que señale ley.**

**Las faltas administrativas graves y los actos de corrupción serán investigados y substanciados por los órganos internos de control, por la entidad de fiscalización superior de la Federación o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda y/o por la fiscalía especializada en materia de combate a la corrupción, y serán resueltas por el Tribunal o autoridad jurisdiccional que resulte competente.**

**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 entidad de fiscalización superior de la Federación y sus homólogos en la materia de las entidades federativas, dar seguimiento ante los tribunales competentes de 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.

Los órganos internos de control, la entidad de fiscalización 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 las leyes determinen, incluso mediante el juicio de amparo.

**Artículo 113.** El Sistema Nacional Anticorrupción se integrará por el Comité Coordinador Interinstitucional y el Comité de Participación Ciudadana.

**I. El Comité Coordinador Interinstitucional:** se conformará por el Titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación, quien lo presidirá, los Titulares de, las entidades de fiscalización superior locales y del Distrito Federal, del órgano responsable del control interno del Ejecutivo Federal, de los órganos internos de control de entidades públicas y de los organismos constitucionales autónomos, de la Fiscalía General de la República, del organismo garante que establece el artículo 6o de esta Constitución, de los órganos garantes de transparencia de las entidades federativas y del Distrito Federal, del Consejo de la Judicatura Federal, así como del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y tendrá por objeto coordinar, desarrollar y garantizar la implementación de políticas, programas y mecanismos sobre la prevención, disuasión, detección 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, disuasión, detección 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.**

**Todos los entes públicos en los tres niveles de gobierno y empresas productivas del Estado deberán ejecutar e implementar las políticas, programas y mecanismos que se determinen en el presente artículo.**

**II. El Comité de Participación Ciudadana: se conformará por setenta ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, quienes serán designados por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, previa convocatoria. El Comité deberá realizar una evaluación semestral y anual del funcionamiento y resultados del Comité Coordinador Interinstitucional, y deberá emitir recomendaciones vinculantes, y en su caso presentar denuncias; el Comité Coordinador Interinstitucional deberá pronunciarse sobre dichas recomendaciones en un plazo no mayor a 30 días hábiles. La ley determinará las atribuciones y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana, que deberá prever como mínimo que el cincuenta por ciento de sus integrantes asistan a las sesiones del Comité Coordinador Interinstitucional con voz y voto.**

...

**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 o corrupción, los plazos de prescripción no serán inferiores a cinco años.**

**Título V De los Estados de la Federación y del Distrito Federal**

**Artículo 116...**

...

I...

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 y **formarán parte del Sistema Nacional de Fiscalización y se auxiliarán con el servicio civil de carrera.** La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. **Los informes de auditoría que las entidades estatales de fiscalización deban entregar en las fechas que dispongan sus leyes, tendrán carácter público.**

...

...

III...

...

...

...

Los magistrados durarán en el ejercicio **de su encargo** el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y **las disposiciones generales aplicables en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y combate a la corrupción.**

...

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 tendrán 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 a B...**

**C...**

**BASE PRIMERA...**

**I a IV...**

**V...**

**a) a b)...**

**c)...**

...

**Los informes de auditoría que la entidad de fiscalización del Distrito Federal deba entregar en la fecha que disponga la ley de la materia, tendrán carácter público.**

...

**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 así como las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de 90 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del mismo.

**TERCERO.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de noventa 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.** 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.

**QUINTO.** Una vez que entre en vigor el presente Decreto se faculta a la entidad de fiscalización superior de la Federación para que, en el ámbito de su autonomía técnica y de gestión, emita reglas de carácter provisional que permitan dar cumplimiento a lo estipulado en el presente Decreto hasta en tanto el Congreso de la Unión apruebe las reformas legales correspondientes.

**SEXTO.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 74, la Cuenta Pública 2015 se deberá entregar a más tardar el último día hábil del mes de febrero de 2016.

**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 en un plazo no mayor a noventa 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; dicha adecuación deberá considerar las modificaciones que emanen del presente decreto.

**NOVENO.** 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.** El Sistema Nacional Anticorrupción deberá integrar debidamente a las instituciones competentes de las entidades federativas en un plazo no mayor a noventa días, contado a partir de la entrada en vigor de la ley a que se refiere la fracción XXIV del artículo 73.

**DÉCIMO PRIMERO.** Para la designación de los titulares de los órganos de control interno a que se refiere la fracción VIII del artículo 74, los titulares de los organismos constitucionales autónomos someterán una terna a consideración de la Cámara de Diputados, la cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al titular que deberá cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo la persona que, dentro de dicha terna, designen los titulares de los organismos constitucionales autónomos.

En caso de que la Cámara de Diputados rechace la totalidad de la terna propuesta, los titulares de los organismos constitucionales autónomos, someterán una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designen los titulares de los organismos constitucionales autónomos.

Los requisitos mínimos para ser titular de los de los órganos de control interno a que se refiere este transitorio son:

**I.** Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

**II.** Tener por lo menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;

**III.** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión. Sin perjuicio de lo anterior, si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena;

**IV.** Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación;

**V.** No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, Senador, Diputado Federal, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni dirigente de algún partido político, ni haber sido postulado para cargo de elección popular durante el año previo al día de su nombramiento;

**VI.** Contar al momento de su designación con una experiencia de diez años en actividades o funciones relacionadas con el control y fiscalización del gasto público, política presupuestaria; evaluación del gasto público, del desempeño y de políticas públicas; administración financiera, o manejo de recursos;

**VII.** Contar el día de su designación, con título de antigüedad mínima de diez años, y cédula profesional de contador público, licenciado en derecho o abogado, licenciado en economía, licenciado en administración o cualquier otro título profesional relacionado con las actividades de fiscalización expedidos por autoridad o institución legalmente facultada para ello; y

**VIII.** No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido de algún cargo del sector público o privado.

**DECIMO SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá realizar las reformas legales necesarias para el establecimiento e integración del Comité Coordinador Interinstitucional y del Comité de Participación Ciudadana, en un plazo de noventa días contados a partir de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial de la Federación. Para tal efecto el Congreso instalará una comisión bicameral dentro de los diez días posteriores a la publicación del presente decreto y cuarenta días posteriores a la instalación de la Comisión, ésta deberá enviar la iniciativa a la Cámara Diputados.

**DECIMO TERCERO.** El Comité de Participación Ciudadana a que se refieren el artículo 113, deberán instalarse en un plazo no mayor de noventa días, contados a partir de la entrada en vigor de la ley a que se refiere la fracción XXVIII-C del artículo 73. Asimismo la ley deberá establecer las bases para generar el Registro Nacional de organizaciones civiles en el Comité de Participación Ciudadana, que coadyuven con los entes responsables del control y sanción de la corrupción.

**DÉCIMO CUARTO.** 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 QUINTO.** 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 SEXTO.** 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 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.

**DÉCIMO OCTAVO.** Para la designación del titular del órgano responsable del control interno del ejecutivo federal a que se refiere la fracción VIII del artículo 74, el Presidente de la República someterá una terna a consideración de la Cámara de Diputados, la cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al titular que deberá cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Diputados no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República, someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Presidente de la República.

#### Notas

1 Auditoría número 12-1-18T4M-02-0021.

2 El llamado modelo COSO es uno de los modelos de control más reconocido a nivel internacional, derivado de la labor que por más de cinco años llevó a cabo, inicialmente, un grupo de trabajo de la Treadway Commission, denominada la National Commission On Fraudulent Financial Reporting, creada en Estados Unidos en 1985.

El Modelo COSO define al control interno como el proceso efectuado por el más alto nivel de la organización, su directivos y el personal restante, aplicado en la definición de la estrategia y en toda la entidad, diseñado para identificar eventos potenciales que puedan afectar a la organización y administrar sus riesgos dentro del nivel aceptado, proporcionando una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos de la entidad.



3 Para formalizar la implementación del SNF, la Auditoría Superior de la Federación ha organizado dos reuniones plenarias. La primera se celebró el 30 de noviembre de 2010 en la Ciudad de México. La segunda tuvo verificativo el 5 de diciembre de 2011 igualmente, en la Ciudad de México.

4 Denominada “Evaluación Técnica del proceso para la formulación, notificación, promoción y conclusión de las acciones emitidas por la ASF, como resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública” con fecha de diciembre de 2013.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 25 días del mes de noviembre de 2014.

Diputado José Luis Muñoz Soria (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 21, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y ADICIONA EL ARTÍCULO TRANSITORIO DÉCIMO OCTAVO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE FEBRERO DE 2014, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ GUILLERMO ANAYA LLAMAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

José Guillermo Anaya Llamas, diputado de la LXII Legislatura del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, 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 lo dispuesto en los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona y reforma los artículos 21, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona el artículo transitorio decimooctavo del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Presentación**

La seguridad es tanto un derecho fundamental como un bien público, consistente en la conservación y restauración del orden y la paz públicos; así como, en concreto, la protección de la vida, la libertad, los derechos y posesiones de los mexicanos por parte de los entes autorizados por la ley para hacerlo.

Para la consecución de tales fines, es indudable que para un estado democrático la seguridad pública y ciudadana, entendida como “una modalidad específica de la seguridad humana relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia” (Informe regional de desarrollo humano 2013–2014 PNUD, 2014: 5), son, y deben ser, una de las funciones irreductibles que se debe garantizar a sus gobernados; entendiendo a la democracia como un estado de cosas donde se pone en el centro el desarrollo humano de las personas, lo cual solamente podrá ser alcanzado dentro de un estado que garantice las condiciones que permitan una sociedad armónica, participativa y corresponsable.

Con distintas visiones ideológicas, pragmáticas y técnicas, los actores públicos hemos tenido la intención de abonar a la conservación y recuperación de la tranquilidad en México basado en la vigencia real y la tutela de los derechos humanos; porque es precisamente la adopción de políticas públicas alejadas de criterios institucionales, objetivos, basados en la experiencia y una doctrina policial, lo que sin lugar a dudas ha apelmazado el avance de las instituciones de seguridad pública. Nos debe quedar muy claro que la seguridad no debe verse como un tema mediáticamente rentable, ni mucho menos trivializarse dentro de la discusión política.

La vulnerable situación de ingobernabilidad e inseguridad en la que se encuentran diversas zonas del territorio nacional, no constituyen hechos aislados de violencia y alta incidencia delictiva, sino que

son producto de la debilidad institucional, ausencia de mecanismos reales de coordinación inter e intrainstitucionales, corrupción e impunidad.

El vigente artículo 21 constitucional primer párrafo, establece que la seguridad pública es una función de los tres órdenes de gobierno, en sus respectivas competencias, comprendiendo:

- La prevención de los delitos.
- La investigación y persecución para hacerla efectiva.
- Sanción de las infracciones administrativas.

La actual repartición de competencias establece claramente que en materia de seguridad pública, se apuesta por una facultad concurrente y la coordinación; bajo el paradigma de que si los tres órdenes de gobierno cuentan con iguales atribuciones la calidad y cobertura del bien público será mejor y mayor.

Sin embargo, los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Enviipe) 2014, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), arroja altos índices de impunidad como puede apreciarse en la siguiente cita textual:

“...se denunció sólo 9.9 por ciento de los delitos, de los cuales 62.7 por ciento de los mismos llevó al inicio de una averiguación previa ante el Ministerio Público.

Del total de delitos, se inició averiguación previa en 6.2 por ciento de los casos. Lo anterior, representa 93.8 por ciento de delitos donde **no** hubo una denuncia o **no** se inició averiguación previa.

Este 93.8 por ciento representa la “cifra negra” de los delitos cometidos, en los cuales **no** hubo denuncia o **no** se inició averiguación previa en 2013. Como se puede observar, por primera vez desde que se estima, esta cifra es estadísticamente mayor a las estimaciones de años anteriores.

Las y los ciudadanos, identifican a la policía como la más evidente manifestación del estado, de sus acciones u omisiones depende gran parte de la valoración que la misma haga del actuar gubernamental en su conjunto. De acuerdo con las cifras citadas anteriormente, podemos concluir con claridad que la ciudadanía no confía en las instituciones de seguridad y justicia; que parece no importarles la distinción de qué es lo que corresponde a uno u otro orden de gobierno, ni si se trata de policía ministerial o preventiva.

Diversos esfuerzos se han realizado en los últimos años tanto a nivel federal, estatal y municipal, sin que los mismos arrojen un modelo de seguridad pública sólido que logre abatir la violencia y los altos índices de incidencia delictiva, así como a la delincuencia organizada. En mayor o menor medida, se han destinado cantidades incrementales de recursos a la seguridad pública en los ámbitos federal, estatal y municipal, con resultados poco satisfactorios.

La Policía Federal cuenta con las mayores capacidades institucionales de las instituciones policiales del país, pero aún a pesar de ello y del aumento gradual de su estado de fuerza no existe una reducción considerable de las problemáticas de que debiera encargarse, como el crimen organizado, y hay diversos cuestionamientos sobre su respeto a los derechos humanos; los gobiernos de las entidades federativas, han rehuído una vez y otra también a asumir su responsabilidad dentro de su territorio, y los municipios del país cuentan con condiciones de desarrollo institucional muy dispares, teniendo la

mayor parte de ellas debilidad en formación y equipamiento, así como malas condiciones personales de sus elementos.

En el caso particular de los municipios, las últimas reformas para dotarlos de más competencias en esta materia no han venido acompañadas de un esfuerzo para fortalecerlos; así, la autoridad más próxima y cercana a la ciudadanía es también la más desprotegida: y se les ha aumentado la carga de funciones sin que hayan podido desarrollar a plenitud la función más importante: el enfoque preventivo, de proximidad y comunitario.

John Bailey (Bailey, John en Informe Regional de Desarrollo Humano 2013–2014, PNUD 2014: 114) establece que una policía democrática debe ser responsable ante la ley y no ante el gobierno, tener a los derechos humanos como un principio rector de la actuación policial, proveer a la sociedad la facultad de regular la actividad de la policía y darle la máxima prioridad a las necesidades de seguridad de los ciudadanos y las comunidades.

Atendiendo a la concepción anterior y las consideraciones expuestas en este capítulo, es que proponemos reformar el modelo de seguridad pública de nuestro país para que responda a la necesidad de delimitar claramente las funciones que a cada orden de gobierno corresponde y permita fortalecer y consolidar las instituciones sobre la base del respeto irrestricto de los derechos humanos y la ley.

Estamos ante una valiosa oportunidad para abonar al fortalecimiento del estado de derecho y la capacidad del gobierno para aplicar las leyes, para disminuir los crecientes índices delictivos y la violencia social, y fortalecer la cohesión social y alcanzar la paz y tranquilidad de nuestras familias, comunidades y Nación en su conjunto.

### **Antecedentes**

Por ministerio de la Constitución de 1857 el sistema de seguridad pública y justicia penal experimentó cambios, siendo uno de ellos la creación del Cuerpo de Rurales de la Federación; así como la promulgación de los Códigos Penales y de Procedimientos Penales que incluían la función de Policía Judicial. Este modelo duró hasta 1910 y siguió funcionando durante el periodo que Porfirio Díaz ocupó la presidencia de manera autoritaria.

Tras la época posrevolucionaria, a pesar de que se buscaba un modelo distinto, las policías continuaron siendo una herramienta de control social y político; instituciones generadas dentro de un entorno de estabilización autoritaria de la sociedad, que enfrentaba a esquemas simples de violencia y delincuencia; o bien, toleraba otros dentro de los dolores de crecimiento y estabilidad de una nación que acababa de pasar por una revolución.

La policía puramente reactiva, centralizada, distante y, en muchas ocasiones, con un actuar meta-legal, fue abriendo desde los años 50 y durante casi medio siglo una brecha entre las instituciones de seguridad pública y los ciudadanos, generando desconfianza, resentimiento y temor; además de que, dada la función asignada a los elementos policiales, nunca hubo un interés en profesionalizarlos ni adaptarlos a una realidad democrática.

Sergio Aguayo, en su libro *La charola*, publicado en 2001, hace una descripción de cómo eran y funcionaban los cuerpos de seguridad, concretamente los de inteligencia, en nuestro país:

“Los nombramientos de los directores se hacían por las razones políticas, no profesionales, y no parecía importar el origen civil o militar del recomendado. Lo determinante era la confianza del presidente y/o del secretario de Gobernación.” (Aguayo Sergio, 2001: 46).

“En su tarea de espionaje político, la Dirección Federal de Seguridad (DFS) alcanzó un buen grado de eficiencia. Los sujetos a la vigilancia eran izquierdistas, obreros sindicalizados (petroleros y ferrocarrileros), algunos extranjeros, periodistas criticones, políticos que inquietaban a los gobernantes y miembros del PRI que se unían a la oposición por ambición de poder (como el diplomático Ezequiel Padilla que se enfrentó a Miguel Alemán en la campaña de 1946 o Miguel Henríquez Guzmán a Adolfo Ruiz Cortines en 1952). Era un trabajo relativamente fácil y con poco riesgos porque, como admite un veterano de la DFS, en aquellos tiempos “no hubo amenazas reales al señor presidente”. (Aguayo Sergio, 2001: 71).

Dentro de este entorno, de un país federal pero con tendencias administrativas al centralismo, es que en 1983 se promueve desde el Ejecutivo una reforma constitucional para otorgar más facultades al municipio, entre las cuales se encontró la de brindar el servicio público de seguridad pública y tránsito; y en la exposición de motivos de la iniciativa de dicha reforma, el entonces presidente, licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, reconoció que el centralismo en México se justificó en un momento histórico que se había agotado, por lo que dada la evolución de la sociedad mexicana, habría de darse parte a una recuperación y asignación de atribuciones al municipio.

En 1994, la legislación tuvo que alcanzar el avance de la sociedad y la multiplicación de los cuerpos de seguridad a raíz de la reforma de 1983, sucediendo que, a la par de que se incluyó por vez primera el rubro de “seguridad pública” en un plan nacional de desarrollo; se promulgó la primer reforma importante en materia de seguridad pública, al contemplarse desde la Constitución una repartición de competencias en los tres órdenes de gobierno, y se establecieron de manera puntual los principios que rigen la labor policial: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; previendo que este reparto acarrearía una necesidad de coordinación entre las diversas instituciones policiales, siendo este el objetivo de la inclusión de un “sistema nacional” de seguridad pública en el texto constitucional.

A través de esa década se dieron importantes pasos de avance en la búsqueda de la coordinación de los cientos de cuerpos policiales, siendo uno de ellos la expedición de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995, y la creación de la Policía Federal Preventiva en 1999, como el primer paso para un entorno institucional de coordinación y colaboración, y para una estrategia nacional, respectivamente.

Fue entonces también que comienza a darse un vuelco en la visión de la seguridad pública al incorporar a los elementos de las instituciones de policía y su desarrollo humano y profesional como parte fundamental de la solución de las crecientes necesidades en materia de seguridad de las personas en México; y tanto en la reforma citada anteriormente como en los subsecuentes cambios legislativos, se ha colocado el mejoramiento de las condiciones de desarrollo institucional de las instituciones policiales como un núcleo indispensable para que las mismas puedan cumplir con su función.

### **Situación actual**

De manera contemporánea, un hito fue el Acuerdo Nacional por la Justicia y la Legalidad, celebrado en Palacio Nacional el 21 de agosto de 2008, por los representantes de los Poderes de la Unión, medios de comunicación, asociaciones civiles, empresariales, sindicales y religiosas, que evidenció la madurez con que puede asumirse el tema por los actores políticos, gubernamentales y no gubernamentales, estableciendo varios compromisos para los firmantes.

Posteriormente, en la reforma constitucional sobre seguridad pública y justicia propuesta por el Ejecutivo federal en 2008, el cambio legislativo derivó en la promulgación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 2009.

Como efecto de esto, se consolidaron instituciones como el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que actualmente es la máxima autoridad del sistema nacional y un órgano legitimado por la participación no sólo de las autoridades de los tres niveles de gobierno, sino también de la participación civil y la apertura a los medios de comunicación; y que mientras han surgido nuevas necesidades para fortalecer a las instituciones de seguridad pública, se respondió con la creación de centros nacionales de certificación y acreditación, de información y de prevención y participación ciudadana.

Tanto en la reforma constitucional como la ley, se especificaron las funciones de las instituciones de seguridad pública, se refrendó el compromiso con los derechos humanos, y se sentaron las bases mínimas del sistema nacional, para consolidarlo como un instrumento básico para la existencia de una carrera policial, unificación de bases de datos, participación de la comunidad y prevención de la violencia y la delincuencia.

Sin embargo, aún con la voluntad política, la existencia de factores como la multiplicidad de cuerpos policiales, de procedimientos, doctrinas de seguridad pública y estrategias, así como la falta de continuidad en los criterios de las políticas públicas por parte de los decisores públicos y la consecuente inestabilidad en las políticas públicas en todos sentidos; ocasionaron un estancamiento en el desarrollo de la naciente serie de instituciones de seguridad pública, y una oportunidad a la delincuencia de permear la esfera pública. Las autoridades no han sido capaces de garantizar, respetar y promover los derechos humanos de todas y todos.

Además de ello, encontramos que, desde hace tres décadas, la delincuencia en México aprovechó la negligencia institucional y la situación geográfica, económica y social de nuestro país, para organizarse y conformar bandas, e incluso redes, especializadas en delitos de alto impacto, como el secuestro, la extorsión, el tráfico de armas, estupefacientes y personas.

En el actual estado de cosas, la seguridad pública es una función concurrente a cargo de los tres órdenes de gobierno, por lo que al momento de asumir compromisos, en la práctica estamos ante una facultad de todos y responsabilidad de nadie.

Tristemente, durante las últimas décadas, hemos sido partícipes de la falta de coordinación de los distintos cuerpos policiales, de argumentos de corte político, justificaciones y pretextos para adjudicar a otro nivel de gobierno lo que a cada cual corresponde. Por acción u omisión, han circulado más los discursos que las estrategias a fondo para dar solución al problema de inseguridad que prevalece en nuestro país.

El vacío de una estrategia nacional de seguridad pública ha sido llenado no sólo por la delincuencia organizada, sino incluso por grupos de autodefensa mayor o menormente estructurados de ciudadanos que operan como policías alternas en pleno desafío al monopolio de la fuerza por parte del Estado mexicano, las cuales ante la falta de autoridad moral del gobierno como garante de la seguridad, en vez de ser sometidas, son incorporadas como fuerzas cuasipoliciales.

Los hechos ocurridos a los normalistas de la escuela normal rural de Ayotzinapa, con profunda indignación y dolor, hemos constatado la existencia de autoridades coludidas con el crimen

organizado que lejos de cumplir con su deber de servir y proteger a la ciudadanía, sirven a los intereses mezquinos de la delincuencia organizada.

Casos como el descrito en el párrafo anterior y otros de la misma índole, dan cuenta del involucramiento y participación de actores estatales en hechos delictivos y de índole violenta, con graves repercusiones en las personas –violaciones graves a los derechos humanos y víctimas de delitos– sino en la cohesión y fortalecimiento de la comunidad.

El uso de la fuerza como medio para alcanzar la seguridad y la justicia es monopolio del estado. Por virtud del artículo 17 de nuestra Carta Magna, los particulares no pueden hacer justicia por sí mismos, ni ejercer la violencia para reclamar su derecho.

De acuerdo con la definición de Max Weber, el estado es el único actor que puede demandar el ejercicio del uso exclusivo y legítimo de la fuerza. A ello, corresponde esta facultad exclusiva de las fuerzas del estado.

El uso de la fuerza por parte de las instancias competentes de la federación, estados y municipios, es una de las bases de un país democrático que pretende proteger a las personas y preservar la plena vigencia de los derechos humanos, la paz, el orden público y dotar de seguridad jurídica la actuación de los miembros de las instituciones de seguridad pública.

Caracterizar el uso de la fuerza como legítimo implica que el actuar del estado esté basado en las leyes vigentes, respeto a los derechos humanos y que sea legítimo en sus medios, oportunidad y fines.

En México existe una pluralidad de normas de carácter general o especial que regulan el uso de la fuerza. Protocolos, manuales, circulares y demás directivas son la principal fuente reguladora de esa materia, con algunas entidades como Morelos o el Distrito Federal que cuentan con una ley para su ámbito territorial de aplicación; esto, sin descuidar que la graduación en el uso de la fuerza en la mayor parte de las corporaciones atiende a usos y costumbres en el ejercicio de la función de seguridad pública.

Por un lado, la falta de homogeneidad en los criterios, y por otro, la jerarquía jurídica reducida y su bajo grado de publicidad hacen que el bien jurídico que pretende tutelar el uso de la fuerza carezca de positividad, y mientras hay corporaciones que cuentan con estándares de excelencia, hay otras que son más laxas, o inclusive, no cuentan con esos criterios. En el derecho a la seguridad, no pueden existir policías de primera, segunda o tercera, así como no hay ciudadanos de primera, segunda o tercera.

Los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley, adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 7 de septiembre de 1990, representan un esfuerzo de dicho organismo internacional para dar un marco básico de disposiciones y procedimientos en este tema.

La regulación para el uso legítimo de la fuerza pública que proponemos parte de establecer no solo los principios, circunstancias y alcances para evitar que se use en forma ilegítima o excesivamente, sino que además, prevé las hipótesis en las cuales pueden participar los servidores públicos ya sea como ejecutores en el caso de los miembros de las instituciones de seguridad pública, así como titulares del Poder Ejecutivo que ordene, permita, autorice o no denuncie el uso ilegítimo de la fuerza, así como Ministerio Público o demás servidores públicos descritos por el artículo 213 del Código Penal Federal vigente.



En Acción Nacional apoyamos sin condición las medidas que se tomen para recuperar la tranquilidad de los mexicanos en todas las entidades federativas y el Distrito Federal; sin embargo, apostamos más por medidas que fortalezcan las instituciones que a políticas circunstanciales. Situaciones como la de Michoacán, Guerrero, Tamaulipas, estado de México, entre otros estados de la república, no se arreglarán con parches, sino con estrategias a largo plazo y con sentido de rumbo.

Para conseguir paz y tranquilidad permanentes, es necesaria no sólo la recuperación del territorio y el estado de derecho en todo el país, sino una estrategia integral que parta por un diseño institucional que garantice claridad en lo que a cada orden de gobierno corresponde y abone a la necesaria rendición de cuentas y mejor ejercicio de recursos.

Imprescindible resulta también trabajar en profesionalizar y dignificar a las policías como condición *sine qua non*. La calidad de la seguridad que deseamos recibir y el fortalecimiento del tejido social, pasa indiscutiblemente por políticas públicas que fortalezcan y mejoren las condiciones de vida de quienes integran las instituciones de seguridad pública.

De la mano de la profesionalización deben existir mecanismos institucionales que investiguen y sancionen a quienes trastocan la paz, pertenecen o colaboran con el crimen organizado y cometan delitos, por ello es prioritario combatir la impunidad.

Hace cinco años, desde el Poder Ejecutivo emanado de las filas de Acción Nacional se diseñó una estrategia nacional para responder a los retos en materia de coordinación institucional y eficacia en el desempeño de las labores policiales, a través de la implementación de un principio de unidad en el mando. Debido a la falta de consenso para su aprobación legislativa en lo nacional, la iniciativa presidencial no fue aprobada.

Al inicio del actual sexenio del presidente Enrique Peña Nieto, bajo el acuerdo 05/II-SE/2012, de la II sesión extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, los integrantes del máximo órgano colegiado, acordaron establecer una comisión para analizar la viabilidad de establecer en el país los modelos de mando único o policía estatal coordinada así como promover entre los gobiernos municipales y estatales, firmas de convenios de coordinación para designar mandos policiales de manera acordada.

Al día de hoy, tenemos diversidad de modelos en las distintas entidades federativas con mayor o menor grado de centralización y coordinación. Por tanto, los resultados de la implementación de la política pública son diversos, por ejemplo, no podemos dejar de mencionar que el patrón del mando policial coordinado, se inspira en el modelo del estado de México, entidad federativa en la que parece que poco ha abonado el mismo, ya que presenta una de las más altas cifras de incidencia delictiva del país.

Además de las deficiencias en el diseño institucional, debemos añadir los diferentes contextos en que se pretende implementar la política pública y que inciden necesariamente en su operación, tales como diferencias en el equipamiento e infraestructura, formación, procedimientos, protocolos, tecnología, sistemas de información y condiciones de trabajo de los elementos de las instituciones de seguridad pública.

Esta laxitud para las entidades federativas, generan puntos de partida desiguales que demeritan la operatividad del modelo de mando único, sobre todo mermando la posibilidad de coordinación interestatal, que resulta esencial si tomamos en cuenta las nuevas prácticas y dispersión territorial con carácter regional del crimen organizado.

Bajo el derecho comparado, encontramos que el modelo de mando único, lejos de ser ajeno a América Latina y a los países federales, se ha implementado como un sistema policial de referencia en nuestro continente, como ocurre con la Policía Federal y las Policías Provinciales en Argentina; o también en el repliegue hecho por Brasil, donde existe la Policía Militar junto con las policías de estado, pero respetando en un afán federalista la autoridad del municipio, permitiéndose que conserven un cuerpo para tareas de protección de los inmuebles municipales.

Modelos policiales como el caso español en las comunidades autónomas de Madrid, Cataluña y el País Vasco, encuadran en la categorización académica hecha por David H. Bayley en su ya clásica obra “los modelos policiales,” como altamente descentralizados y sin embargo mantienen unidad en el mando y concurrencia entre instituciones nacionales y subnacionales.

En dichas experiencias internacionales, se ha hecho evidente que un esquema de repartición claro de competencias, con mandos unificados dentro de la división territorial semejante a la Estatal mexicana, es plenamente funcional.

Omitir sentar las bases para homologar la organización y modelo de la policía en México, ha generado también efectos que trastocaron la normalidad de nuestras instituciones, como lo fue la necesidad de que las Fuerzas Armadas apoyarán de manera subsidiaria las labores de combate a la delincuencia. La doctrina nos ha señalado, que la seguridad pública y la seguridad nacional son conceptos distintos que deben tener instituciones y parámetros diferenciados.

Si bien debe reconocerse la valentía, patriotismo y resultados del Ejército y la Marina durante la gesta para recuperar los espacios públicos para los mexicanos, también es momento de fortalecer las instituciones policiales para que asuman de nuevo tal responsabilidad.

La seguridad pública implica el salvaguardar el orden y la paz públicos, y para las personas su integridad, bienes y derechos, lo que se logra a través de un cuerpo policial; pero también puede ser copartícipe y corresponsable la ciudadanía en estrategias como la recuperación de espacios públicos, y otras englobadas bajo la prevención social de la violencia y la delincuencia; sobre todo, cuando se realiza junto con el municipio dada su cercanía a la problemática comunitaria.

Esfuerzos como la creación de la Gendarmería, constituyendo una división de la Policía Federal, es sin duda un paso para basarse en las instituciones civiles sobre las castrenses y con carácter de una estrategia nacional; sin embargo, esto lejos de fortalecer la pluralidad de instituciones policiales, solamente agrega una más.

Cada orden de gobierno, municipal, estatal o federal, debe ser capaz de cumplir con las atribuciones que le corresponden por ministerio legal o constitucional. Coincidimos con un gobierno federal subsidiario, pero si no está acompañado de estrategias para fortalecer las capacidades institucionales de estados y municipios, adoptará un carácter central y paternalista.

En Acción Nacional, consideramos que es tiempo de tomar medidas audaces para que los partidos políticos y los tres órdenes de gobierno estemos a la altura de lo que demanda la nación, que no es otra cosa que la recuperación de la tranquilidad y la seguridad de las mujeres y los hombres de México, de su derecho a vivir en paz, de coexistir en un entorno que permita a cada uno desarrollar de mejor manera su vida y sus capacidades.

En concreto, debemos puntualizar en la delimitación clara de competencias en las instituciones policiales que se propone en esta iniciativa, ya que es una premisa que se comparte con la transición

a un nuevo sistema penal: En el modelo que se propuso en la reforma constitucional de 2008, corroborado por el Código Nacional de Procedimientos Penales en su artículo 132, queda muy claro para diversos funcionarios, legisladores y académicos, que la función investigadora y la preventiva cuentan con objetivos importantes, pero distintos, por lo que es deseable la especialización.

El policía investigador, cuya relación debe ser estrecha con el Ministerio Público, coordina los trabajos para esclarecer los hechos, desde la investigación de campo, el procesamiento forense de evidencia, las diligencias periciales y la implementación de la cadena de custodia; mientras que el policía preventivo, tiene que evitar que sucedan los delitos.

Desde luego, la naturaleza de la función preventiva permite al que la ejerce estar, en muchas ocasiones, en primer contacto con los delitos que se realizan; por ello es necesario que intervenga para contener amenazas que provengan de esos delitos, y que protejan el lugar de los hechos. Por eso, más allá de coordinación, es óptimo que haya unidad de propósito, de procedimientos y espíritu de cuerpo, para evitar que las competencias y atribuciones lesionen la eficacia tanto de la investigación, como de la prevención.

La reforma que se plantea busca que quede claro quién es el responsable de cada labor, del sistema de seguridad pública y justicia, para que cada orden de gobierno pueda dedicarse a su trabajo. La responsabilidad no es señalar culpables por incompetencia; a los mexicanos no les interesa culpar a una u otra institución de que no se resuelva la problemática sino, precisamente que, se resuelva.

Así, esta reforma busca que se facilite el que la reforma constitucional de 2008 cumpla con su propósito, y que el policía preventivo que tenga primer contacto con el resultado de un delito, tenga la capacidad y conocimientos para proteger a la víctima, contener la amenaza y preservar el lugar de los hechos; así como la claridad en sus atribuciones y el espíritu de cuerpo para dar parte de inmediato a la policía de investigación, y rendirle cuenta de sus actividades para posteriormente dedicarse a las funciones preventivas que son de su competencia.

### **Aspectos a reformar**

Se formula esta iniciativa de reforma a los artículos 21, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como al decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero de 2014 en su transitorio decimoctavo, que es oportuno señalar debe ir acompañada tras su aprobación de adecuaciones a la legislación secundaria en todas sus aristas, ya que para su implementación y ejecución requiere estos cambios; y en Acción Nacional presentaremos las reformas necesarias para lograrlo.

Partiendo de la premisa de que debe existir una delimitación inequívoca de las competencias de la federación, estados y municipios porque una facultad de todos puede convertirse en una responsabilidad de nadie, se puntualiza claramente en el primer párrafo del artículo 21 que la participación municipal no estará dentro de la actividad de investigación, que de acuerdo al párrafo décimo primero adicionado, se circunscribirá a la prevención social de la delincuencia, así como la sanción a las infracciones administrativas, la vigilancia de espacios y edificios públicos, y el ejercicio de las funciones de tránsito y vialidad.

La función principal, importantísima, que realiza el municipio respecto a la prevención social de la violencia y la delincuencia, consiste en el conjunto de políticas públicas, planes, programas y acciones orientadas a reducir causas y factores de riesgo que generen dichas situaciones.

Como se constata en el párrafo primero y décimo del mismo dispositivo, los gobiernos federal y estatal ejecutarán tareas de prevención y reacción inmediata frente a los delitos, a contener las amenazas al orden y la paz públicos; y, sobre todo, serán los únicos en ejercer la función de investigación.

Con esto, quedará dentro de un mismo orden de gobierno la corporación que en muchas ocasiones tiene el primer contacto con los efectos del delito, como lo es la policía preventiva; así como también la que tiene el encargo de esclarecer los hechos por medio de la investigación.

Con ello, se pretende continuar con la lógica de que la totalidad del Estado mexicano es corresponsable con lograr la seguridad pública y humana, pero sin la necesidad de que existan traslapes en atribuciones que vulneran la actuación de los elementos de las diversas instituciones, e impactan en la eficacia y la obtención de resultados. Esta iniciativa está fundada en el genuino federalismo que sólo puede darse sobre la base de la claridad de lo que a cada orden corresponde.

En el nuevo párrafo decimocuarto del artículo 21, se explicita que el estado, al hacer uso de la fuerza, debe actuar obedeciendo los principios no jerarquizables entre sí que lo hagan legítimo, que son:

- Legalidad, que consiste en cumplir con los fines de la seguridad pública, establecidos en la Constitución, y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Racionalidad en la intensidad, la oportunidad y los medios en el uso de la fuerza a través de una decisión que tome en cuenta de manera diferenciada en cada caso el objetivo legítimo que se persigue y las circunstancias del caso, del sujeto a controlar, de los terceros y del policía.
- Necesidad, entendiendo que sólo deberá usarse la fuerza pública cuando es estrictamente necesario para el objetivo legítimo que se persigue y las circunstancias del caso, del sujeto a controlar, de los terceros y del policía.
- Proporcionalidad en los medios y con la intensidad que correspondan a la magnitud y duración de la amenaza o resistencia que se busca controlar.
- Responsabilidad en cuanto a que, de existir un uso ilegítimo de la fuerza, se deben determinar responsabilidades civiles, administrativas y penales tanto de quien lo ejecuta como de quien lo ordena.

Constitucionalizar estos principios, que en la actualidad principalmente se ha realizado por medio de regulaciones reglamentarias o incluso a otras de aún menor jerarquía dentro del sistema jurídico, obedece a lo necesario que se hace en la realidad que vivimos, que existan límites y una progresión natural del uso de la fuerza por parte de los agentes del Estado autorizados para ello; lo que protege tanto al ciudadano en sus derechos fundamentales, como al servidor público o miembro de las instituciones de la defensa nacional, y al interés general y el orden público.

También, se constitucionaliza la promoción al desarrollo profesional, social y humano de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública, puesto que, como se explicó con anterioridad, es necesario que vayan de la mano la solidificación de la carrera policial y la dignificación del policía para que alcance su desarrollo humano junto con la reestructura orgánica, ya que de lo contrario estaríamos en presencia de un cambio meramente estético y no de uno funcional.

Mención aparte merece el tema de la profesionalización, ya que si algo nos deja en claro la historia de las instituciones policiales en México, es que no es la cantidad de elementos o corporaciones, sino la calidad de las mismas la que puede alcanzar los objetivos de la seguridad pública. No más, sino mejores policías.

El desarrollo personal de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, debe incluir mejorar su calidad de vida y aumentar sus percepciones para que alcancen óptimas condiciones que satisfagan sus necesidades y las de su familia así como insertarse de lleno en la vida de sus comunidades y ciudades.

Dignificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, constituye un esfuerzo decidido por superar la infiltración de organizaciones delictivas y la corrupción. Paralelamente, contar con policías y servidores públicos honestos y bien retribuidos abona a disminuir los sentimientos de temor, impunidad y desconfianza e incluso calificación negativa de la sociedad a las instituciones y estigmatización negativa.

Fortalecer la profesionalización de los miembros de las instituciones de seguridad para establecer un perfil profesional tanto a los policías como a sus mandos así como impulsar y mejorar los procesos de ascenso del servicio de carrera, para que estos se basen en el mérito y dejemos de tener mandos cuyo nombramiento, responde más a la lealtad y amistad, que acrediten probada honradez así como capacidad de dirección, planeación, gestión y liderazgo producto del alto entrenamiento y capacitación.

Un servicio de carrera que permita alcanzar el máximo cargo de responsabilidad en las instituciones de seguridad pública, con procesos transparentes de profesionalización y formación, ascenso, estímulos y reconocimientos así como sistemas eficientes de control interno y externo.

Si bien, el Programa Rector de Profesionalización constituye un esfuerzo enorme para que todas las corporaciones formen a los elementos estableciendo contenidos curriculares, estándares mínimos, avance en la consolidación de perfiles y funciones policiales, el proceso de desarrollo policial aún tiene retos importantes para lograr vincular la formación con la evaluación del desempeño y la certificación de competencias.

Sin embargo, observamos que existe un enorme reto por alcanzar cobertura en todo el territorio nacional y en las mismas condiciones de calidad, por lo que debe desarrollarse la homologación de competencias al sistema de desarrollo policial. Este proceso está basado en el paradigma psicoeducativo que parte de la teoría del constructivismo, en la cual se busca desarrollar al máximo todas las capacidades de los elementos y que logren un nivel de habilidades y destrezas que les permita desplegar su vocación en todo su potencial.

Evaluación y homologación de los elementos significa romper con la inercia de acreditar sólo horas clases y comprobar la realización de procesos de formación que se evalúan solo de forma cuantitativa.

Los procesos de desarrollo policial deben enfocarse en desarrollar a las personas como un todo, lo que significa desarrollar las competencias, capacidades, destrezas y habilidades de: el ser, saber ser, el saber hacer y el saber convivir.

La homologación de competencias constituye una política pública para evaluar no sólo a los alumnos de las academias e instituciones de formación policial sino a los instructores, profesores y todo el personal que tenga que ver con la profesionalización de las policías, así como acreditar a las

instituciones en su conjunto y que todos los procesos de profesionalización de policías del país se realicen bajo la misma logística y metodología para garantizar la calidad en todos los rincones del país.

Este proceso permitirá a los integrantes de las instituciones de seguridad pública trabajar en cualquier institución del país, una vez obtenida la certificación correspondiente.

En lo tocante a la información sobre seguridad pública, se especifica el contenido de la misma, y se hace llegar al texto constitucional la previsión de que tal contenido quede accesible a los distintos órdenes de gobierno de manera inmediata para que sea una herramienta útil para cumplir con los fines de la seguridad pública.

Formular una previsión en este sentido, es reconocer la importancia que guarda un sistema de inteligencia verdaderamente nacional, garantizando su acceso a las diversas instituciones de seguridad pública, otorga una herramienta fundamental para el combate a la delincuencia que, en los últimos tiempos, ha adoptado modalidades que trascienden fronteras de un solo estado.

En el inciso e) se contempla el empoderamiento a la sociedad civil para que exista una coparticipación con el estado, al elevarse a rango constitucional que las organizaciones de la sociedad civil colaboren en la evaluación, supervisión y control a las instituciones de seguridad pública, sobre todo en materia del desempeño de las mismas y del respeto a los derechos humanos reconocidos por la misma Carta Magna.

La incorporación de esta figura, dentro de una reforma dirigida a la profesionalización y a la organización, pudiera parecer fuera de lugar. Un proceso de consolidación democrática del sustento humano de la seguridad pública y, sobre todo, de unificación de mando, requiere de un acompañamiento de la sociedad civil para vigilar el desarrollo del modelo policial, a la par de que se evalúen resultados y tengamos claro cómo es que funcionan las instituciones de seguridad pública y las políticas públicas que se diseñen e implementen estén debidamente enfocadas como resultado de diagnósticos.

En cuanto al artículo 115, el texto a adicionarse en la fracción III complementa la delimitación de competencias que señala el artículo 21; reconociendo la importancia del municipio como la unidad básica, próxima e irreductible del federalismo mexicano, y en razón de ello así como de su cercanía con la población, encabeza las tareas de prevención social de la violencia y la delincuencia, articulando a la sociedad a partir de la cohesión e inclusión, fortaleciendo las tareas de proximidad policial, así como abonando a recuperar los espacios públicos, y desarticulando los patrones que generan la violencia dentro de las familias, escuelas, espacios laborales y de esparcimiento.

Finalizando con las reformas al articulado constitucional, en el cambio propuesto al numeral 116 esta reforma inicia por fortalecer la noción de que el Ministerio Público estatal tiene un principio de dirección funcional sobre las instituciones policiales de la misma entidad, preventivas y de investigación, para efectos de la investigación de los delitos, consolidando el régimen creado a partir de la reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y de justicia.

Por ello, se entiende tanto en el párrafo reformado como en el adicionado como párrafo segundo, que ahora en cada entidad federativa existirá una sola policía que cumpla las funciones de prevención general y especial, contención, investigación y reacción inmediata frente a los delitos y será la policía estatal, facilitando el combate coordinado del crimen tanto dentro del territorio del estado, generando unidad de propósito, capacidades y espíritu de cuerpo.



Dentro de la entidad federativa, la unidad de mando permite una menor cantidad de restricciones y de conflictos competenciales en la persecución de delitos que trascienden la frontera de los municipios; e incluso, si se continuara su ejecución en otro estado, la reducción de instituciones de seguridad pública, y por ende, el entendimiento de un solo titular con otro, simplificará los procesos de toma de decisiones, de colaboración y coordinación.

Para eliminar las consideraciones ajenas a factores objetivos en la presencia policial preventiva, el nuevo párrafo tercero de la fracción IX prevé que exista una determinación cuantitativa de elementos para cada municipio, atendiendo tanto a la población, incidencia delictiva y tipología del delito que corresponda, dando la atribución de generar la fórmula de asignación de elementos al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

El mismo párrafo, con fines de corresponsabilizar al presidente municipal, pero también de fortalecer su calidad de líder político de su circunscripción, le otorga la facultad de nombrar al mando de la policía preventiva estatal que actuará dentro del municipio; y este responsable deberá coordinarse con el alcalde para identificar las necesidades percibidas, ya que se crearán mecanismos de coordinación por ministerio de ley para abrir una vía de comunicación y de retroalimentación municipio-estado.

En cuanto al artículo segundo del decreto que se propone, esta iniciativa considera fundamental la creación de una unidad dentro de la Fiscalía General de la República que esté especializada en investigación y persecución a los delitos cometidos por integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ejercicio y cumplimiento de sus funciones, cuyo régimen interior gozará de independencia técnica y de gestión.

La creación de este organismo obedece a la necesidad de que exista una instancia externa a las policías para investigar y perseguir los delitos en materia de corrupción, quitándolo de controles internos que facilitan la colusión, los arreglos y encubrimiento institucionales.

El modelo de combate a los delitos propuesto, desde luego, no se confronta con el resto de las atribuciones de las dependencias de asuntos internos en los diversos órdenes de gobierno; sin embargo, sí atrae para sí las funciones relacionadas en específico con delitos, en razón de su gravedad, quedando el resto de las acciones disciplinarias de naturaleza administrativa dentro de la esfera de los citados organismos.

Acción Nacional refrenda su lealtad con la nación, y hace un llamado al resto de las fuerzas políticas y entidades públicas a abonar en esta propuesta con generosidad, dejando de lado el cálculo político para dar paso a una visión compartida que efectivamente signifique una política de estado en materia de seguridad, y que por ello avancemos un paso más a la consecución del bien común.

En México las instituciones responsables de la procuración y administración de justicia en la actualidad no funcionan adecuadamente para identificar y procesar a los responsables. Las altas cifras de impunidad en el país constituyen el mayor caldo de cultivo para la comisión de una mayor cantidad de delitos y de gravedad creciente.

Recuperar la paz y la tranquilidad pasan indefectiblemente por contar con instituciones confiables, honestas y profesionales, cuyo actuar se apegue estrictamente a la legalidad y al orden jurídico.

Las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, fueron creadas bajo el propósito de proteger y salvaguardar a las ciudadanas y ciudadanos, por tanto, mientras algunos de los integrantes de estas instituciones que perpetúan delitos y han sido penetrados por el crimen organizado no sean



sancionados o castigados, la desconfianza de la ciudadanía seguirá siendo muy alta y las instituciones paralelas a las estatales corren el riesgo de convertirse en una constante.

La apuesta de Acción Nacional es fortalecer a las instituciones a las cuales se les ha otorgado el monopolio de la fuerza y el ejercicio de la acción penal, en alcanzar niveles de confianza ciudadana basados en los resultados y en el fortalecimiento al estado de derecho.

Por lo anteriormente expuesto, se propone la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona y reforma los artículos 21, 115, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adiciona el transitorio decimoctavo del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero de 2014**

**Artículo Primero.** Se **reforma** el párrafo primero, se **reforma** el párrafo noveno, se **adicionan** los párrafos décimo, decimoprimer, decimosegundo y decimotercero, recorriéndose los subsecuentes en su orden, se **reforman** los incisos a), b), d), se **adiciona** un nuevo inciso e) y se recorre el actual en su orden, del artículo 21; así como las fracciones III, en su inciso h), y VII del artículo 115, y se **reforma** el párrafo único de la fracción IX, y se **adicionan** un segundo, tercer y cuarto párrafos a la misma del artículo 116, todo ello de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías de la federación y las entidades federativas las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ámbito de su competencia.

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

La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

La federación, los estados y el Distrito Federal son corresponsables en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la reacción ante los mismos y las alteraciones al orden público.

Los municipios se harán cargo de la prevención social de la violencia y la delincuencia, así como de la vigilancia de los espacios y edificios públicos, sanción de las infracciones administrativas y funciones de tránsito y vialidad.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional y su actuación se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

El uso de la fuerza pública será legítimo cuando se rija por los principios de legalidad, racionalidad, necesidad, proporcionalidad y responsabilidad.

El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. 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, promoviendo el desarrollo profesional, social y humano de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos, criminológicos, de incidencia delictiva y del personal de las instituciones de seguridad pública, sistematizadas de la manera más adecuada para su manejo transparente, eficiente y oportuno, las cuales serán accesibles para los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin más restricciones que las establecidas en la ley.

Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en las bases de datos del sistema.

c) ...

d) Determinar la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito.

e) Determinar la participación de la sociedad civil organizada, en los procesos de evaluación, supervisión y control de las instituciones de seguridad pública, acorde a las disposiciones que emita el sistema, privilegiando en las mismas el respeto a los derechos humanos y a la eficiencia y eficacia en su actuación.

f) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

**Artículo 115. ...**

I. y II. ...

III. ...

a) a g) ...

h) Seguridad pública, dentro de la esfera de su competencia en los términos del artículo 21 de esta Constitución; e

i) ...

...

...

...

IV. a VI. ...

VII. El municipio realizará tareas de prevención social de la violencia y la delincuencia, vigilancia de espacios y edificios públicos, sanción de las infracciones administrativas, así como las funciones de vialidad y tránsito a través de sus propias instituciones que estarán al mando del presidente municipal.

...

VIII. a X. ...

#### **Artículo 116. ...**

...

I. a VIII. ...

IX. Las Constituciones de los estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos. El Ministerio Público de las entidades federativas tendrá la dirección funcional de las instituciones policiales en las tareas de investigación y persecución de los delitos.

Dentro del territorio de los municipios que componen las entidades federativas, las tareas de prevención de los delitos, así como la reacción ante ellos y las alteraciones del orden público, estarán a cargo de las instituciones policiales de los estados.

Los elementos de estas instituciones que estén encargados de las tareas de prevención del delito, tendrán presencia en cada municipio de la entidad federativa, en proporción a su población, incidencia delictiva y tipología del delito; y estarán bajo el mando de un funcionario de la misma institución, nombrado por el presidente municipal de entre tres propuestas realizadas al gobernador.

La ley establecerá los mecanismos a través de los cuales las instituciones de seguridad de la entidad federativa acatarán los mandatos del presidente municipal en cuanto a la problemática especial del municipio.

**Artículo Segundo.** Se **adiciona** un cuarto párrafo al artículo decimoctavo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

**Artículo Decimoctavo. ...**

...

...

Dentro de la Fiscalía especializada en combate a la corrupción, deberá crearse la Unidad de investigación y persecución a los delitos cometidos en el ejercicio y cumplimiento de sus funciones, por los integrantes de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de los tres órdenes de gobierno que contará con independencia técnica y de gestión.

**Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en los artículos transitorios siguientes.

**Segundo.** La federación, los estados y el Distrito Federal, deberán ajustar la legislación secundaria, en un plazo que no exceda de un año contado a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, respecto al contenido del párrafo décimo del artículo 21 de esta Constitución.

**Tercero.** La federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, deberán ajustar la legislación secundaria y los reglamentos, en un plazo que no exceda de un año contado a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, respecto al contenido del párrafo decimoprimer del artículo 21 de esta Constitución.

**Cuarto.** Dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, la federación, los estados y el Distrito Federal deberán ajustar la legislación secundaria, y los municipios deberán ajustar su marco reglamentario, para desarrollar los principios y la aplicación práctica a que se refiere el párrafo decimotercero del artículo 21 de esta Constitución.

**Quinto.** Lo dispuesto en los incisos a) y e) del párrafo decimocuarto del artículo 21 de esta Constitución, entrará en vigor en un plazo de 180 días, contado a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**Sexto.** El Sistema Nacional de Seguridad Pública se encargará de establecer los elementos de coordinación y aplicación de las políticas que se requieran a efecto de cumplir en un plazo que no exceda de un año, contado a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, respecto al contenido del inciso b) del párrafo decimocuarto del artículo 21 de esta Constitución.

**Séptimo.** Los estados asumirán la función exclusiva de prevención del delito al inicio del ejercicio fiscal posterior a la entrada en vigor de este decreto, para lo cual realizarán las actividades y adecuaciones presupuestales e institucionales correspondientes para su implementación. La asignación cuantitativa de elementos de policía preventiva estatal a cada municipio, el nombramiento de su mando y el establecimiento en las leyes de los mecanismos de coordinación entre presidente

municipal, a que se refieren los párrafos tercero y cuarto de la fracción IX del artículo 116, deberán realizarse o, en su caso, tener vigencia, a más tardar en la misma fecha.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de noviembre de 2014.

Diputado Guillermo Anaya Llamas (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 Y 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FELIPE ARTURO CAMARENA GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

**I. Encabezado o título de la propuesta**

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes de la fracción IV del artículo 74 y se reforma el párrafo 12 del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El que suscribe, Felipe Arturo Camarena García, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, y del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXII Legislatura 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, 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se adiciona un párrafo cuarto y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes de la fracción IV del artículo 74 y se reforma el párrafo 12 del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de igualdad de todos los servidores públicos ante la ley.

**II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver**

El estudio de los beneficios ex presidenciales permite conocer el grado de equidad social, las formas de expresión de los criterios de justicia, proporcionalidad y racionalidad, así como el grado de desarrollo de una cultura con tejidos democráticos...<sup>1</sup>

La presente iniciativa se refiere a un tema que ha sido motivo de una dura crítica (con justa razón), porque representa una serie de beneficios ajenos a casi todos los mexicanos... Estos los constituyen, las pensiones y demás compensaciones que actualmente son otorgadas a los expresidentes en México y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Para documentar el planteamiento del problema, deseo señalar que, por citar un ejemplo, una persona de a pie (como lo señalan Hilda Nucci y Ernesto Villanueva en su obra *Beneficios expresidentales*), "...para ser sujeto de una pensión por cesantía en edad avanzada conforme a la Ley del Seguro Social de 1997 debe tener cumplidos sesenta años al momento de causar baja ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), haber cotizado mil 250 semanas, como mínimo, estar de baja ante el IMSS al momento de realizar la solicitud y encontrarse privado de trabajo remunerado. Mil doscientas cincuenta semanas equivalen a veinticinco años de trabajo aproximadamente. Por el contrario, un presidente o su equivalente, con una quinta parte del trabajo de una persona común, puede tener una pensión privilegiada..."<sup>2</sup>

En virtud de lo anterior, desde nuestro punto de vista no hay una igualdad ante la ley.

Además, "el régimen de las percepciones, compensaciones y apoyos a quienes han desempeñado el cargo de titular del Ejecutivo federal en los Estados Unidos Mexicanos se encuentra establecido en dos acuerdos presidenciales, uno de 1976 y el otro de 1987, así como en un reglamento y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir del ejercicio fiscal de 2001".<sup>3</sup>

Sin embargo, los acuerdos en comento, carecen de algunos requisitos para su emisión, por lo cual es cuestionable su constitucionalidad, equidad y validez.

### III. Argumentos que la sustentan

#### a) Desigualdad ante la ley

En opinión del doctor Jorge Carpizo, la igualdad jurídica se convirtió en algo importante en Europa Occidental y en los Estados Unidos, desde momento en que dicho principio se constituyó constitucional o jurisprudencialmente como una de las columnas del Estado, y el mismo se puede hacer valer ante los tribunales.<sup>4</sup>

Uno de los artículos que precisamente consagra este derecho, es el artículo 1o. constitucional.<sup>5</sup> En este sentido, otorga de forma universal los derechos contenidos en su texto, los cuales no podrán ser restringidos ni suspendidos, salvo en los casos expresamente previstos en la misma Carta Magna.<sup>6</sup>

Coincidiendo con el doctor Carbonell, “aunque el artículo 1o., en su primer párrafo, se refiere en exclusiva a la “igualdad en derechos humanos”, dicha igualdad se debe entender también referida a los demás derechos que, sin estar directamente reconocidos en los primeros 29 artículos del texto constitucional, integran lo que la misma Constitución denomina la “ley suprema de toda la Unión” en su artículo 133. Particularmente y ahora ya por mandato expreso del mismo artículo 1 constitucional, tendrán un alcance universal –respecto de sus destinatarios– y no podrán ser suspendidos, restringidos o limitados los derechos humanos recogidos en los tratados internacionales ratificados por México...”<sup>7</sup>

#### b) Inconstitucionalidad e invalidez jurídica para el otorgamiento de una pensión y apoyos a los ex presidentes

Por lo que se refiere a lo que ya hicimos alusión en el planteamiento del problema, éste lo constituyen los acuerdos de 1976, el de 1984, el Reglamento del Estado Mayor Presidencial y el Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>8</sup>

El acuerdo emitido el 25 de noviembre de 1976, expedido por el Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, establece que los ciudadanos que hayan desempeñado el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tendrán a su disposición y servicios mientras vivan, para el desempeño de servicios generales y a sus órdenes directas, a personal del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México.<sup>9</sup>

Pero, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República está facultado para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión y, ni la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos de 1971, ni la Ley Orgánica de la Armada de México de 1972, ni la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 indican que un ex presidente podrá disponer de personal del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada,<sup>10</sup>ordenamientos en los que se basa el acuerdo en comento.

En este tenor debemos resaltar también que se encuentra signado sólo por los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, sin la firma del entonces presidente de la República, lo cual indica que, el acuerdo no fue suscrito por quien tuvo la facultad legal para realizarlo, de donde es de cuestionar su constitucionalidad y validez.<sup>11</sup>



Lo anterior excede evidentemente lo establecido en el artículo 89 constitucional...<sup>12</sup>

Aunado a lo anterior, al no estar firmado el Acuerdo 7637 y el 2763-BIS por el Presidente de la República, "...violan lo que dispone el artículo tercero del Código Civil Federal, que señala: "Que todo acuerdo, decreto o ley debe estar tanto firmada como publicada en el Diario Oficial de la Federación" (DOF). Al respecto, estos acuerdos nunca se publicaron en el DOF lo que los hace totalmente inconstitucionales, y sólo cuentan con la firma de los oficiales mayores y de los secretarios de Estado.<sup>13</sup>

Es de destacar que el acuerdo 2763-Bis establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto se encargaría de hacer cumplir dicho ordenamiento. Pero, como muy acertadamente lo señalan Nucci y Villanueva en su obra, al quedar abrogada la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el referido acuerdo se debe someter a la legislación vigente, siendo la aplicable al caso concreto, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual dispone que la administración de los recursos públicos federales debe realizarse conforme a los criterios de legalidad, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, no así en la discrecionalidad...<sup>14</sup>

El citado acuerdo, establece los siguientes beneficios:

- Pensión vitalicia para los ex presidentes, que es equivalente al salario total que les corresponde a los servidores públicos que ocupan el cargo de secretarios de Estado.
- Que la pensión correrá a cargo del erario federal y se incrementará en la misma temporalidad y proporción.
- Que además de la pensión, los ex presidentes tendrán derecho a percibir las prestaciones de seguridad social que les correspondan a los servidores públicos que ocupan el cargo de secretarios de Estado, consistentes en seguro de vida y seguro de gastos médicos mayores, con cargo al erario federal, incrementándose en la misma proporción y temporalidad.
- Que al momento del fallecimiento del ex presidente y durante el año siguiente, el cónyuge superviviente disfrutará de una pensión, con cargo al erario federal, equivalente a 80 por ciento en términos netos del sueldo total que les corresponde a los servidores públicos que ocupan el cargo de secretarios de Estado. Sin embargo, una vez que haya transcurrido un año del fallecimiento del ex presidente, dicho porcentaje se reducirá en 10 por ciento, hasta llegar a 50 por ciento de dicho sueldo.
- Que la viuda gozará, con el carácter de asegurada, de los seguros de vida y de gastos médicos mayores por un monto equivalente a 60 por ciento de la suma asegurada.
- Que los hijos del ex presidente gozarán de un seguro de gastos médicos mayores hasta que cumplan la mayoría de edad.<sup>15</sup>

Además de la pensión a que hemos hecho referencia, el acuerdo 2763-Bis le permite recibir apoyos, entre otros, asistencia de servidores públicos de la federación, desde director general hasta auxiliares administrativos,<sup>16</sup> pago de predial, luz, agua, teléfono, viajes, oficinas...<sup>17</sup>

En este tenor, no es jurídicamente válido ni igualitario continuar con la pensión vitalicia y demás beneficios a los ex presidentes y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando

la percepción que estos últimos habrán de gozar en 2015 será de una remuneración nominal anual bruta de 6 millones 760 mil 998 pesos, y el presidente de la República, que será de 2 millones 984 mil 89 pesos de salario total anual neto.<sup>18</sup>

En virtud de lo anterior, considero que no son jurídicamente válidos ni igualitarios los beneficios señalados, por lo cual propongo que a partir del siguiente presidente electo en 2018; y por lo que hace a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los nombrados a partir de 2015 no le sean aplicados tales beneficios.

Únicamente contarán con el apoyo para su seguridad del personal de la armada, de la fuerza aérea y del ejército.

Deseo concluir que tengo el firme compromiso de sentar las bases para acelerar las reformas necesarias al marco jurídico vigente, que nos permita continuar en la consolidación de un Estado transparente y con igualdad de derechos.

#### **IV. Fundamento legal**

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente

#### **V. Denominación del proyecto de ley o decreto**

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo cuarto y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes de la fracción IV del artículo 74 y se reforma el párrafo 12 del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **VI. Ordenamientos por modificar**

#### **VII. Texto normativo propuesto**

**Primero.** Se **adiciona** un párrafo a la fracción IV 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 III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para los proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo

comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

**No podrá haber recursos para cubrir las compensaciones de quienes han desempeñado el cargo de titular del Ejecutivo federal o, a falta de éste, a quien en términos de las disposiciones aplicables sea su beneficiario, así como las correspondientes a personal de apoyo. Sólo se incluirán los recursos que se asignan a la compensación que se otorga al personal militar del Estado Mayor Presidencial.**

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. a VIII. ...

**Segundo.** Se **reforma** el párrafo 12 del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 94.** ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Los ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del título cuarto de esta Constitución. Al vencimiento de su periodo, no tendrán derecho a un haber por retiro para quienes han desempeñado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

#### VIII. Artículos transitorios

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor a partir del siguiente presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos en 2018.

**Segundo.** El presente decreto entrará en vigor a partir de 2015, para los que sean nombrados ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### IX. Lugar

#### X. Fecha

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de noviembre de 2014.

#### Notas

1 Nucci, Hilda; y Villanueva, Ernesto. *Beneficios expresidenciales*, primera edición, Temis, Colombia, 2012, página 4.

2 Ídem.

3 Licona, Cecilia. *Estudio en materia de pensiones, percepciones o compensaciones y demás beneficios a ex presidentes de México*, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008, página 18.

4 Prólogo de *Principio de igualdad: alcances y perspectivas*, de Karla Pérez Portilla, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1589/3.pdf>

5 Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de 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.

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 de los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren en el territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

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.

6 *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, octava edición, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, en coedición con el Senado de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, comentario sobre el artículo 1o., por Miguel Carbonell, tomo I, página 358, 2012.

7 *Ibidem*, página 360.

8 Nucci, Hilda; y Villanueva, Ernesto. *Beneficios expresidenciales...*, obra citada, página 9.

9 Licona, Cecilia. *Estudio en materia de pensiones, percepciones o compensaciones y demás beneficios a ex presidentes de México...*, obra citada, página 18.

10 Nucci, Hilda; y Villanueva, Ernesto. *Beneficios expresidenciales...*, obra citada, página 22.

11 *Ibidem*, página 25.

12 *Autoridades, facultades de las*. Nuestro régimen de facultades limitadas y expresas ordena a las autoridades actuar dentro de la órbita de sus atribuciones, de manera que aunque no haya algún precepto que prohíba a alguna autoridad hacer determinada cosa, ésta no puede llevarla a cabo, si no existe disposición legal que la faculte.

Amparo civil en revisión 7560/50. Díaz Solís Lucila, 29 de noviembre de 1950. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Agustín Mercado Alarcón. El ministro Hilario Medina no estuvo presente por las razones que constan en el acta del día.

[http://sjf.sejn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/343/3434\\_29.pdf](http://sjf.sejn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/343/3434_29.pdf)

13 Cfr. Ponencia de Hilda Nucci y Ernesto Villanueva dictada el 29 de enero de 2013, en el marco del ciclo de conferencias que organizó la Contraloría del Poder Legislativo del estado de México.

14 Nucci, Hilda; y Villanueva, Ernesto. *Beneficios expresidenciales...*, obra citada, páginas 12 y 13.

15 Nucci, Hilda; y Villanueva, Ernesto. *Beneficios expresidenciales...*, obra citada, páginas 11 y 12.

16 Licona, Cecilia. *Estudio en materia de pensiones, percepciones o compensaciones y demás beneficios a ex presidentes de México...*, obra citada, página 30.

17 Cfr. Ponencia de Hilda Nucci y Ernesto Villanueva...

18 Cfr. Dictamen con proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2015, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2014/nov/20141113-B.pdf>

## XI. Nombre y rúbrica del iniciador

Diputado Felipe Arturo Camarena García (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS AGUSTÍN MIGUEL ALONSO RAYA, TRINIDAD MORALES VARGAS Y AMALIA DOLORES GARCÍA MEDINA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Los que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a 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, de la ley fundamental y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta representación nacional la siguiente: iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 35 constitucional en materia de consulta popular, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

**I. Revisión constitucional de la consulta**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la revisión de constitucionalidad de las consultas populares 1/2014, 2/2014, 3/2014 y 4/2014 emitió una resolución profundamente conservadora y restrictiva de los derechos humanos, pues no evaluó la trascendencia nacional de la materia de la consulta, desconoció lo previsto en el artículo 1 de la ley fundamental y los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, en materia de derechos civiles y políticos.

A su vez, determinó que era improcedente la consulta popular sobre la reforma en materia energética, solicitada por varios millones de ciudadanos; sus criterios exceden los límites impuestos por el Constituyente Permanente, pues, los ministros, al rechazar la consulta, se apartaron de lo dispuesto en el artículo 1º de nuestro Código Político, que señala 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.

La consulta popular que promovió nuestro instituto político no tiene que ver con los ingresos del Estado, sino con el uso y destino del patrimonio de la nación y de la propiedad de la renta petrolera, de los que depende el bienestar de los mexicanos.

Luego entonces, la decisión de la Corte, además de cerrar el paso al proceso de reformas aprobadas por el Constituyente Permanente, encaminado a la construcción de la democracia participativa como la consulta popular, la iniciativa ciudadana y las candidaturas independientes, deja de lado “el desarrollo integral de la nación sobre el cual existe un interés público que aterriza en el deseo social de lograr un beneficio común derivado de esa explotación, y ese interés colectivo constituye un conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de la nación y que deben ser inexcusablemente protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”.

En la práctica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación anula un derecho humano de naturaleza política, concebido para mejorar la calidad de la democracia y para dar mayor legitimidad a nuestro régimen representativo.

En los debates de las sesiones del miércoles 29 y jueves 30 de octubre y lunes 3 de noviembre del presente año, quedo claro que la consulta popular –en opinión de la Suprema Corte– es un tema que **no es jurisdiccional, que genera cierta problemática inherente de una materia que aunque tiene una vertiente de constitucionalidad, también tiene una vertiente innegable de política, de técnica de elaboración y de percepción de preguntas en instrumentos de democracia directa.**

También se da cuenta, que la reglamentación que se dio a esta institución tanto en el artículo 35 constitucional como en la ley reglamentaria, **dejo muchas dudas y muchos aspectos que tendrán que clarificarse a fin de que esta tenga una mayor efectividad.**

Que además, la Suprema Corte tendría que verificar: primero, que el objeto de la consulta sea de trascendencia nacional; segundo, que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; tercero, que el objeto de la consulta sea constitucional; y cuarto, que la pregunta no sea tendenciosa o contenga juicios de valor, en prelenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; aspectos que desde nuestro particular punto de vista no fueron abordados con la profundidad necesaria.

Se cita textualmente que:

En los trabajos legislativos del órgano de reforma a la Constitución, la consulta fue calificada por sus propios participantes como, y cito: **“un mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de las decisiones relacionadas con temas relevantes, y constituye además, –se dijo– una vía para poder resolver, a través de la consulta a la base política de la sociedad, eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos o entre éstos”**; sin embargo, en estos trabajos no se encuentran elementos claros sobre la definición de los temas que no pueden ser objeto de consulta, o el sentido en que éstos deban ser interpretados, más allá de la repetición del contenido de la norma constitucional.

Es decir, en opinión de los ministros del Máximo Tribunal del país, no se encuentran elementos claros **sobre la definición de los temas que no pueden ser objeto de consulta, o el sentido en que éstos deban ser interpretados, más allá de la repetición del contenido de la norma constitucional.**

Añaden en las sesiones, que si bien es cierto que el legislador ordinario reprodujo estos temas en la Ley Federal de Consulta Popular, en el texto de ésta, **no agrega ni definiciones ni desarrollo alguno de los temas señalados**, es sólo en los documentos del proceso legislativo, en particular en **un documento en el dictamen de la Cámara revisora**, en este caso, el Senado de la República, donde se encuentran algunos elementos con los que el propio legislador, pretendió, prima facie, dar contenido a los conceptos establecidos constitucionalmente.

El documento de referencia se denomina **“Análisis preliminar sobre las restricciones por materia del ámbito de la consulta popular”**, que solo lo suscribe la senadora Cristina Díaz Salazar en su carácter de presidenta de la Comisión de Gobernación y como un anexo al Dictamen; los integrantes de dicha comisión ordinaria no lo suscriben, por lo que presumimos que lo hace a título personal y no obstante lo anterior, habla a nombre de todas las comisiones que dictaminaron el ordenamiento jurídico.

Los ministros de los Corte son claros al señalar que sin duda, estos elementos **pueden servir como referente, pero como el propio órgano legislativo lo acepta, de ninguna manera vinculan al**



**Tribunal como intérprete último de la Constitución**, amén de que en su opinión la consulta es inconstitucional, ya que la misma incide en los ingresos y gastos del Estado Mexicano, lo que la ubica en uno de los temas que no pueden ser consultados.

Disidente con lo anterior, José Ramón Cossío sostiene que el proyecto pretende fundamentar esta interpretación amplia en un párrafo transcrito y extraído del dictamen de la Cámara Revisora en el proceso legislativo de la Ley Federal de Consulta Popular, que cita: **“Las comisiones dictaminadoras desean señalar que, cuando la Constitución habla de ingresos y gastos, se refiere a la materia de ambos, es decir, se refiere a todo el campo de conocimientos y temas que conciernen a los ingresos y gastos públicos. El Constituyente Permanente no quiso listar un tópico particular de ambas materias y prefirió excluir cualquier asunto que tenga que ver con ellas.**

Es decir –en su opinión– la cita **no es una expresión del Constituyente Permanente, sino una interpretación del legislador ordinario en el proceso legislativo ordinario respectivo a la ley de consulta**, por lo que su interpretación amplia, en esos términos, solamente podría llegar a tener un efecto persuasivo para este tribunal, si es que la misma se ajustase o no a una interpretación integral de la Constitución.

Al respecto, es pertinente señalar que el párrafo transcrito es un documento de carácter personal que suscribe la senadora Cristina Díaz Salazar en su carácter de presidenta de la Comisión de Gobernación, no es el dictamen.

Lo anterior se observa en el alcance al oficio LXII/CG/508/2014 enviado el 21 de febrero de 2014 por la senadora al presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.

De ahí que la ponente, ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, señala que la revisión de constitucionalidad de la consulta popular sea inconstitucional en gran medida con base a las consideraciones de carácter personal que expresa la senadora en el documento aludido y en donde habla a nombre de las Comisiones Ordinarias del Senado que emitieron el Dictamen y sin que el documento en cuestión haya sido firmado por los integrantes de las comisiones y sí, solo por ella.

Todo parece indicar que las y los señores ministros desconocen el contenido de un dictamen y que este, entre otra cosas debe contener el voto aprobatorio –en el caso concreto– de la mayoría de las y los senadores, lugar y fecha de la reunión, así como la lista de asistencia en donde plasmaran su rúbrica.

Por otra parte –continúa el ministro Cossío– no es así, al ir en contra del sentido interpretativo que impone en el artículo 1 a todas las autoridades del Estado, incluyendo al propio legislador democrático, la interpretación más amplia de un derecho humano, además, del mismo texto de donde el proyecto extrae ese **único párrafo para fundamentar su perspectiva interpretativa amplia de las restricciones al ejercicio de un derecho humano**, podemos encontrar otro, inmediatamente posterior, en donde se expresan sus razones para el párrafo transcrito en el proyecto, y cita: **“Si el Constituyente excluyó a los ingresos, y éstos, en la Constitución son obligaciones, luego entonces, es fácil deducir que no está excluido todo aquello que por defecto es una obligación; no debe pasarse por alto que los ingresos públicos se imponen mediante una ley, y que tratándose de contribuciones, la naturaleza humana es reacia a acatarlas. Es de resaltarse que se impone algo cuya realización no es voluntaria, de ahí que, prudentemente la Constitución excluye de la consulta popular una materia que, de por sí, es una obligación, evitando con ello que se utilice**

**este mecanismo de democracia directa, para erosionar la base de ingresos que sostienen al Estado Mexicano”.**

Añade, que **no puede sostenerse que el legislador haya querido decir lo que el proyecto interpreta.** Como resulta de una segunda transcripción: **el legislador se restringe a aquellos ingresos que son resultado de incumplimiento de obligaciones de los ciudadanos, esto es, quita de las manos de los ciudadanos por vía de la consulta, la decisión de cumplir con sus obligaciones tributarias previstas desde la misma Constitución, es por ello que, aun cuando considera que no puede usarse esto como fundamento para una interpretación amplia de las restricciones de derechos, ni siquiera la intención del legislador, le parece, que es elaborar un argumento persuasivo en este sentido.**

## **II. Dictamen de las Comisiones Unidas**

En el dictamen de las Comisiones Unidas respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Consulta Popular de fecha 26 de febrero de 2014 en cuanto a los temas que no pueden ser objeto de consulta se expresaba en su parte conducente que “no podrán ser objeto de consulta popular, la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional, y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente”.

Los integrantes de las comisiones dictaminadoras consideraron de **trascendencia nacional** y, en consecuencia, ser un tema de consulta popular, cuando el mismo contuviera elementos que repercutan en la mayor parte del territorio nacional; que impacten en una parte significativa de la población; que propongan la creación, modificación o eliminación de políticas públicas que repercutan en la mayor parte del territorio nacional o impacten en una parte significativa de la población; que propongan legislar sobre nuevas leyes o modificaciones a las existentes que impacten en una parte significativa de la población, y las que determine el Congreso de la Unión.

En su voto particular<sup>1</sup>, Alejandro Encinas Rodríguez, Armando Ríos Piter, Angélica de la Peña Gómez, Manuel Camacho Solís y Raúl Morón Orozco, senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, manifiestan que el proyecto regula el proceso de petición y desahogo de las consultas populares; sin embargo, persigue claramente el objetivo de obstaculizar el actual proyecto ciudadano de someter a consulta la modificación de los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para permitir la privatización del sector energético nacional, mediante:

- a) La restricción implícita para solicitar una consulta sobre reformas constitucionales;
- b) El aumento de los requisitos y el establecimiento de pre-requisitos formales para la petición ciudadana de la consulta popular;
- c) El establecimiento de diversas restricciones injustificadas al derecho ciudadano de solicitar una consulta popular;
- d) El estricto procedimiento de verificación de firmas que puede redundar en el desechamiento definitivo de la petición, el secuestro de las firmas obtenidas y la inhabilitación de los firmantes para apoyar una nueva petición incluso en un tema diverso;

- e) La restricción injustificada de potestades de la Cámara de Senadores en torno del procedimiento de consulta popular;
- f) La inequidad prevaleciente en el proyecto respecto del acceso a radio y televisión por parte de los peticionarios y de la autoridad para promover sus posiciones respecto del tema a consulta;
- g) La sujeción de la petición de consulta en el caso de la reforma energética al cumplimiento de requisitos formales y excesivos de manera retroactiva, y
- h) La omisión del proyecto respecto de la regulación de plazos y formalidades indispensables para dar viabilidad a la consulta en el contexto de la preparación y desarrollo del proceso y la jornada electorales.

Los temas antes señalados, sustentan su posición para emitir su voto particular.

El senador Mario Delgado Carrillo<sup>2</sup>, por su parte, en su voto particular señala que la Ley Federal de Consulta popular no podía tener validez porque surgía de la violación de los principios constitucionales y no debía ser aprobado, porque se sustenta en la invalidez y enumera las violaciones siguientes:

- a) Se viola a la Constitución. Donde la constitución no distingue, el legislador secundario no tiene por qué distinguir, y más si se trata de los derechos del pueblo.
- b) Se violan los procedimientos. Actualmente en la Suprema Corte discute una solicitud que resolvería si la reforma constitucional en materia energética tiene que ser sometida a consulta popular, aun cuando el poder reformador de la constitución no quiera.
- c) Se viola el tiempo. Esta legislación debió emitirse medio año antes, en agosto de 2013.

Isidro Pedraza Chávez<sup>3</sup>, sostiene que no es posible que una legislación secundaria rebase los términos mismos que la Constitución plantea y alude al principio de supremacía constitucional y enumera un conjunto de artículos para concluir que se da una determinación restringida del termino trascendencia nacional, restricción implícita para solicitar una consulta sobre reformas constitucionales, aumento de requisitos para convocar a consulta, exigencia de prerrequisitos formales anteriores a la presentación de la solicitud, restricción al ciudadano para respaldar una petición de consulta, desechamiento de la solicitud de consulta y secuestro de firmas, desequilibrio en el acceso a los medios de comunicación, facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para recibir peticiones, desequilibrio en el acceso a los medios de comunicación, restricción de los efectos vinculantes de la misma y proceso de la consulta antes de la entrada en vigor de la ley.

Los argumentos expuestos, por los integrantes de las comisiones dictaminadoras, así como de los votos particulares, fueron las reflexiones hechas a fin de sentar la posición de las y los senadores en la aprobación del ordenamiento jurídico.

No obstante todo lo anterior, la revisión de constitucionalidad de las consultas populares, lejos de contribuir a fortalecer la construcción de la democracia participativa, con la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, anuló las futuras consultas de facto, pues, todas, sin excepción incidirán en los ingresos y gastos del Estado mexicano.

### **III. El siglo XIX y algunos antecedentes**

a) Chiapas y su adhesión a la federación en 1824

En nuestro país mediante ley de convocatoria en el año de 1824, se determinó realizar una consulta plebiscitaria con objeto de que el pueblo chiapaneco definiera el futuro de su estado, optando por adherirse a la federación mexicana el 14 de septiembre de 1824.

b) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

El primer antecedente constitucional de iniciativa ciudadana lo encontramos en las Siete Leyes Constitucionales y concretamente en la Tercera Ley que en su artículo 30 disponía que **los particulares podrían optar por presentar sus proyectos de iniciativa a los diputados o a los ayuntamientos, con lo cual éstos también lo podrían hacer ante las juntas departamentales.**

En proyecto de Tercera Ley Constitucional, fue presentado al Congreso General en la sesión del 25 de febrero de 1836 y en la parte conducente de lo que sería su exposición de motivos establecía:

**Si es necesario la división de los poderes entre sí, no lo es menos la de las partes del poder legislativo, y más si se han de ejercer por cuerpos, numerosos. En estos, según la justa observación de un sabio, hay propensión y está el sumo peligro de sobreponerse a la opinión pública, freno casi único que deben tener en sus funciones: allí los hombres se miran secundados y acompañados de otros muchos, lo que les da el sentimiento de superioridad y la propensión a arrullar todo obstáculo. Si la iniciativa, formación de leyes y la sanción se colocan en el mismo punto y en las mismas manos, la ley, o por mejor decir, sus autores, no tardarán en sobreponerse a toda regla y arrogarse la omnipotencia política, esclavizando a la nación, tanto más, cuanto su tirano está compuesto de las más diversas voluntades y caprichos. Para evitar este escollo seguro, ha dividido y subdividido la comisión estudiosamente la colocación de esas facultades que entran en la formación de la ley, procurando hacerla en partes que ni tengan tal contraposición que imposibiliten el bien, ni tanta homogeneidad que hagan fácil el mal.**

**Si la iniciativa de las leyes se da por fuero, y no se atribuye al conocimiento y a la práctica, el menor mal que se ocasiona, es hacer perder al legislativo ociosamente el tiempo en desechar malas combinaciones, cuando debería emplearlo en perfeccionar las buenas. Por esta convicción ha procurado la comisión diversificar las iniciativas, y asegurar en ellas el acierto.**

Lo que plantearon nuestros Constituyentes de 1835-1836 es un reflejo de lo que sucede al seno de las Cámaras y de los atropellos que sufre nuestro país y sociedad.

Evitar el exceso del poder y contenerlo era una de sus preocupaciones. “Diversificar las iniciativas”, fue una de sus propuestas.

c) La Constitución de 1857 y las reformas planteadas por Juárez.

El Constituyente de 1856-1857 al discutir y aprobar el procedimiento de reforma constitucional<sup>4</sup> en voz de sus diputados señalaba:

Que se exija el voto de los dos tercios del Congreso para iniciar una reforma es establecer el predominio de una minoría tiránica haciéndola omnipotente para frustrar toda reforma, es consentir en que la minoría sirva de obstáculo a todo progreso. Extraña es esta concesión de parte de los defensores de la democracia que forman la comisión ¿Por qué la minoría ha de dar la ley al pueblo?

¿Por qué en este punto se han falseado todos los principios democráticos? Porque la comisión se ha creído infalible, porque es una comisión Pío IX que atiende la democracia a su manera.

Queremos seguir la voluntad del pueblo, se dice, queremos conocerla para que a ella se sujete el legislador; proclamamos la libertad de la discusión para la reforma, pero a nuestras preguntas sólo se ha de responder sí o no. Esto es una burla, es una ironía, un plagio de la libertad de imprenta de Beaumarchais. Ésta no es la libertad, es el ¡atrás! de un centinela, es el grito de un pedagogo, y no hay soberanía con consigna, no hay libertad con mordaza, no hay discusión con gendarmes. Cuando la opinión pública quiera una reforma con ciertas modificaciones, no encontrará ni la fórmula para expresar su pensamiento, porque tiene un candado en la boca que “Decía el señor Zarco que, si el Congreso no tiene autoridad bastante para la reforma y debe someterla al voto del pueblo, no hay motivo para que la Constitución se escape del voto ni para que de él se libren las leyes comunes como las de contribuciones. A esta observación contesta el señor Mata con sueños e ilusiones; quiere que los pueblos sean amantes platónicos, que vean con desdén los intereses materiales, que se dejen esquilmar porque el dinero es una cosa vil, y que piense sólo en las reformas constitucionales, como si fuera más importante para la nación determinar el número de magistrados de la Corte que poner coto a los gastos públicos y arreglar el presupuesto de ingresos.

La transcripción de la discusión de lo señalado anteriormente, pareciera el debate actual sobre la consulta popular.

Juárez, con el objeto de restaurar el orden constitucional, convocó a elecciones generales en todos los estados de la federación el 14 de agosto de 1867. Entre los considerados del decreto respectivo, se expresaba que era oportuno, en vista de la grave crisis que acababa de sufrir el país, “**hacer una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir a sus mandatarios**” manifestara si podría autorizar al Congreso de la Unión para adicionar o reformar el Código Fundamental en algunos puntos de interés y urgencia encaminados a afianzar la paz y consolidar las instituciones.

#### **IV. El siglo XX; el Distrito Federal y las entidades federativas**

El referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos de participación ciudadana, fueron incorporados al texto de nuestra Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977 y estuvieron vigentes hasta el 10 de agosto de 1987.

Esta reforma constitucional fue un intento por institucionalizar estos instrumentos de la democracia semidirecta en la Ciudad de México.

Lo anterior, sería, sin duda, un interesante experimento. No establecía un régimen especial, puesto que sería la voluntad de toda la Unión la que decidiría sobre su aplicación en el Distrito Federal, paso muy importante para la democratización del Distrito Federal que no logró progresar pues diez años más tarde fueron derogadas éstas instituciones:

**Artículo 73.** El congreso tiene facultad:

I. a V. ...

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

Primera. ...

**Segunda. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale <sup>5</sup>.**

En las constituciones de las entidades federativas<sup>6</sup> la figura de la democracia directa; referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta popular aparece en veintinueve<sup>7</sup> estados, sin considerar al Distrito Federal y sólo en siete<sup>8</sup> se especifican que materias no podrán ser objeto de consulta popular, destacando Aguascalientes y Zacatecas, que en su parte conducente a la letra dicen:

**...Las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos en el Estado de Aguascalientes;**

...

**En ningún caso y por ningún motivo podrá convocarse a referéndum en materia electoral, tributaria o fiscal, los ingresos y gastos del Estado, ni respecto de reformas a la Constitución del Estado o a las leyes locales que se hubieren expedido para adecuar el marco jurídico del Estado a las reformas o adiciones que se hicieren a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

## **V. El mundo y los instrumentos de la democracia directa**

El mundo para el 2008, más y más ciudadanos se expresan, agregan sus propios interrogantes a la agenda política y se involucran en el proceso de toma de decisiones sobre temas de fondo. Durante los últimos 25 años la democracia participativa ha experimentado un crecimiento importante: más de la mitad del total de los **mil 500 referendos nacionales** que se han realizado en la historia coinciden en este período. Son muy pocos los países que quedan en la actualidad que no disponen de mecanismos de participación de democracia directa en el ámbito nacional o regional<sup>9</sup>.

...nueve de cada diez países o territorios en el mundo tienen hoy en día uno o más instrumentos modernos de democracia directa, entre ellos el derecho de iniciativa que les permite proponer **nuevas leyes o plantear reformas constitucionales, someter a referendo leyes vigentes o nuevas constituciones, así como el derecho de revocarle el cargo antes del término de su mandato a un representante elegido**. La tendencia global es clara: los instrumentos de la democracia directa se han convertido en parte esencial de la democracia representativa moderna. En muchos casos, sin embargo, **condiciones desfavorables o injustas, tales como las restricciones a la libertad de información y la libre expresión o la implementación de procedimientos de democracia directa de difícil uso para la ciudadanía, significan que las iniciativas y referendos no sean vistos necesariamente como un complemento positivo de la democracia representativa, sino más bien como una competencia o incluso una amenaza para ésta <sup>10</sup>.**

## **VI. Ingresos y gastos del Estado**

Ahora bien, por lo que hace a la regulación en materia de ingresos supone la obligación a cargo de los ciudadanos de pagar impuestos y hacer frente a las cargas fiscales de distinta naturaleza y características, necesario para que la autoridad del Estado pueda recibir y recaudarlos para pagar los gastos estatales. Este no es el objeto de la reforma energética.

La senadora Cristina Díaz Salazar sostiene en el documento anexo al dictamen, que en cuanto a los **ingresos y gastos del Estado**, se advierte **la existencia de controles que garantizan que la obligación que tienen los mexicanos para contribuir a los gastos públicos, se realizará de manera proporcional y equitativa.**

En estricta técnica legislativa es impropio que el legislador incorpore en los textos de las leyes el fin o propósitos que se persiguen con ella. Hacerlo es propio de la exposición de motivos que preceden a las iniciativas y de los debates que se dan en comisiones y plenos.

Las leyes están para mandar, prohibir, inhibir y sancionar.

Las veces que en los textos de la reforma aparecen términos de carácter impositivo, y sus variantes, no es con fines normativos, que es lo que se toma en consideración en el párrafo 3, de la fracción VIII; se consigna para justificar la novedad y determinar los propósitos de ella.

La limitante contenida en el párrafo 3, de la fracción VIII, está referida a leyes que señalan fuentes impositivas, sujetos pasivos de un impuesto, montos, momentos de cobro y sanciones a las infracciones. Nada tiene que ver con propósitos ni buenos deseos, como los contenidos en la reforma: **“Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación.”** Ésta fórmula, y otras que aparecen a lo largo del texto de la reforma, por más que se quiera, no es ni son de naturaleza normativa, que es a lo que hace mención la limitante del párrafo 3.

Los autores de las limitantes contenidas en el apartado 3 partieron del supuesto, válido por cierto de que las habitantes del país no están de acuerdo en pagar impuestos, con las tasas que se fijan, entre otras. Por ello, se han excluido de ser objeto de una consulta popular.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido mediante jurisprudencia, **P./J. 80/2003**, el alcance normativo que, de acuerdo con la ley fundamental, las normas generales en materia de ingresos deben de prever. De conformidad con la Suprema Corte de Justicia de la Nación las leyes de ingresos de la federación deben tener un contenido normativo específico que debe ser por un lado tributarista, es decir, que legisle sobre las contribuciones que deba recaudar el erario federal y, por otro lado, proporcional y correlativo a lo previsto en el Presupuesto de Egresos.

Atento al criterio definido por el máximo tribunal del país, la Constitución establece un marco jurídico específico para el contenido de las normas jurídicas en materia de ingresos, dicho marco normativo no sólo debe entenderse para las leyes secundarias. Al establecer, la ley suprema, el contenido normativo que deben tener las leyes en materia de ingresos, se definió un parámetro que, de acuerdo al principio de congruencia, debe ser el mismo para toda norma jurídica, incluso para dicho ordenamiento.

Las referencias, que en el texto de la reforma a los artículos 27 y 28 constitucionales, publicada con fecha 20 de diciembre de 2013, se hacen en el sentido de **“obtener ingresos”, “los ingresos derivados”, “maximizar los ingresos de la nación”, “obtener en el tiempo ingresos”, “disponer de los ingresos”, “ingresos petroleros”, “ingresos del Estado mexicano”** y otros similares, son lo que la doctrina ha conceptualizado como principios en el sentido de norma programática o directriz, que son normas que se establecen con el propósito de perseguir determinados fines.

Las normas programáticas son directrices con las que se pretende dar lugar a un cierto estado de cosas, en la mayor medida posible. Para que una norma general tenga un contenido normativo específico



debe regular la materia mediante normas de acción. En el presente caso, en los artículos 27 y 28 constitucionales no se establece el contenido tributarista ni el contenido proporcional y correlativo a lo previsto en el Presupuesto de Egresos.

En suma, se pretende dar a la reforma, en forma expresa, una naturaleza impositiva, misma de la que carece, para enmarcarlo dentro de los supuestos previstos en el apartado 3, de la fracción VIII, del artículo 35 constitucional.

La consulta popular es una institución que permite una amplia intervención de la ciudadanía referida a todo tipo de materias, con excepción de las expresamente enumeradas en el apartado 3 de la fracción VIII y de las que tienen que ver con la estructura del Estado mexicano.

La consulta popular, debe ser un freno democrático, que coloque al pueblo en condiciones de intervenir real y directamente en sus asuntos propios, sin dejarlos jamás en manos irresponsables, constituyendo así un organismo siempre activo y listo para adaptarse a las necesidades públicas.

Las tareas de gobierno son responsabilidad del conjunto de la sociedad. No podemos permitir que unos cuantos tomen decisiones por todos, ni que la mayoría carezca de instrumentos legales para participar en las decisiones de gobierno.

## **VII. Contenido de las reformas y adiciones**

Por lo expuesto, proponemos en cuanto a los temas que no podrán ser objeto de consulta popular y a efecto de que no deban extenderse los conceptos de ingresos y gastos del Estado<sup>11</sup> más allá de lo estrictamente necesario para adoptar el significado constitucionalmente obligado en su acepción más restrictiva, modificamos estos conceptos y los sustituimos por impuestos, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos.

Establecemos un procedimiento en que se otorgue a los peticionarios la garantía de audiencia, previo al resultado de la decisión de la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta, para no dejar a los mismos en estado de indefensión.

Cuando el resultado sea vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes establecemos como supuestos que deberán reformarse y adicionarse los ordenamientos jurídicos en los términos de lo dispuesto por los artículos 72 y 135 constitucionales.

También y por lo que hace a la facultad reglamentaria del Ejecutivo federal establecida en el artículo 89, fracción I, de esta Constitución, salvo aquellas materias o temas que no sean objeto de consulta popular, serán derogadas por el propio Presidente de la República cuando el resultado de la consulta sea vinculatorio.

Asimismo y en tratándose de las autoridades competentes, respecto a sus resoluciones y disposiciones administrativas que emitan en el ámbito de su competencia, serán derogadas.

Y como último supuesto, dejamos a las autoridades competentes en el ámbito de sus atribuciones, derogar sus resoluciones y disposiciones administrativas contados a partir de la fecha en que se dé a conocer por el órgano competente que el resultado de la consulta fue vinculatorio.

En los artículos transitorios, señalamos la entrada en vigor y el plazo para que el Congreso de la Unión realice las adecuaciones a la legislación secundaria derivadas del presente decreto.

Por lo expuesto y fundado, sometemos a la consideración de esta soberanía, el siguiente

## **Decreto**

**Artículo Único.** Se **reforma** el artículo 35, fracción VIII, numeral 3 y **adiciona** , con un segundo párrafo, el numeral 3, con los numerales 7, 8 y 9 de la fracción VIII del artículo 35, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

**I. a VII. ...**

**VIII.** Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1. y 2. ...

3. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; **los impuestos, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos;** la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

**La ley establecerá un procedimiento en que se otorgue a los peticionarios la garantía de audiencia, previo al resultado de la decisión de la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta y este deberá contener, al menos las siguientes etapas:**

- a) La notificación del inicio del procedimiento;**
- b) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa de la consulta popular;**
- c) La oportunidad de alegar; y,**
- d) Una decisión de la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta que dirima las cuestiones debatidas.**

**4. a 6. ...**

**7. El Constituyente Permanente o el Congreso de la Unión deberá reformar o adicionar el ordenamiento jurídico correspondiente en el siguiente periodo ordinario de sesiones, conforme con el resultado de la consulta popular vinculatoria;**

**8. El Ejecutivo federal derogara los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, contados a partir de la fecha en que se dé a conocer por el órgano competente que el resultado de la consulta fue vinculatorio.**

**9. Las autoridades competentes en el ámbito de sus atribuciones, derogan sus resoluciones y o disposiciones administrativas contados a partir de la fecha en que se dé a conocer por el órgano competente que el resultado de la consulta fue vinculatorio.**

**10. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.**

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrara 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 a la legislación secundaria, derivadas del presente decreto en un plazo no mayor a 120 días, contados a partir de su entrada en vigor.

### **Notas**

1 Cfr. Gaceta de la Cámara de Diputados, número 90 del 26 de febrero de 2014.

2 Ídem. Gaceta de la Cámara de Diputados, número 90 del 26 de febrero de 2014.

3 Ídem. Gaceta de la Cámara de Diputados, número 90 del 26 de febrero de 2014.

4 Artículo 127. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber si aprobadas las adiciones o reformas.

5 Cfr. Sesiones de la Comisión Permanente de los días 6, 18, 19, 24 y 25 de octubre y 1 de diciembre de 1977. Asimismo, el diario oficial del 6 diciembre del año citado, pagina 3, da cuenta de la adición a segunda base de la fracción VI del artículo 73 de la ley fundamental. Asimismo, el 10 de agosto de 1987 se deroga al establecer la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

6 Habrá que recordar que la figura de la democracia directa apareció primero en el ámbito local y recientemente en la ley fundamental.

7 Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima , Distrito federal, Durango, México, Guanajuato, Coahuila Zaragoza, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

8 Aguascalientes, Baja California, Chiapas, México, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas.

9 Kaufmann, Bruno, *La democratización de la democracia en América Latina y más allá.*

10 Kaufmann, Bruno, *La democratización de la democracia en América Latina y más allá.*

11 Cfr. Voto concurrente del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena de la revisión de la constitucionalidad de la consulta popular 3/2014.

Palacio Legislativo de San Lázaro a 27 de noviembre de 2014.

**Diputados:** Miguel Alonso Raya, Trinidad Morales Vargas y Amalia García Medina (rúbricas).

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 5o., 9o., 73 Y 121 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS AGUILAR VEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, Marcos Aguilar Vega, en su calidad de integrante de la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás relativos 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 5o., 9o. y 121, y se adiciona la fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

El ejercicio de la profesión en México está condicionado a la práctica de ciertos supuestos que deben de ser observados. En el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo IX, del mes de abril de 1999, novena época (Pleno tesis P/J.28/99 p. 260) establece que la profesión, "... no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que con base en los principios fundamentales que deban atenderse, su ejercicio se condiciona a la satisfacción de los siguientes presupuestos: a) que no se trate de una actividad ilícita; b) que no se afecten derechos de tercero; y, c) que no se afecten derechos de la sociedad en general".

Por lo que se refiere al primer presupuesto, la garantía constitucional cobra vigencia en la medida que se refiera a una actividad lícita, esto es, que esté permitida por la ley. El segundo presupuesto normativo implica que la garantía no podrá ser exigida si la actividad a la que pretende dedicarse la persona conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley a favor de otro. Finalmente, el tercer supuesto implica que la garantía será exigible siempre y cuando la actividad, aunque lícita no afecte el derecho de la sociedad, eso es, existe un imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual, en tanto que existe un valor que se pondera y asegura, que se traduce en la convivencia y el bienestar social, lo que significa que se protege el interés de la sociedad sobre el particular y, en aras de este interés mayor se limita o condiciona el individual cuando con éste puede afectarse aquel en una proporción mayor del beneficio que obtendría el gobernado.

Esto nos habla de que el libre ejercicio de la profesión es un derecho primordial en el país, pero que también es necesaria su práctica responsable. Debido a la relevancia social que determinadas profesiones, comercios o industrias tienen dentro de una sociedad y a las consecuencias negativas que trae aparejada una mala praxis, las sociedades se han preocupado de normarlas, regular los requisitos y la preparación académica y práctica que se debe tener para su ejercicio, bajo la premisa de que los profesionistas cuando no están debidamente preparados o ejercen su profesión con falta de pericia generan un menoscabo a la sociedad. Por ello, muchos países han facultado a sus autoridades administrativas para el registro de títulos profesionales y cédulas para el ejercicio de determinadas profesiones. El caso más común son las actividades vinculadas a las ciencias de la salud, medicina, psicología y enfermería.

Como ejemplo de lo anterior, Diego Valadés, plantea que en una profesión como la abogacía, el abogado se sitúa entre el particular y el órgano de impartición de justicia; su tarea es crucial para asegurar que no haya distorsión en las funciones de justicia; por ejemplo, en el respeto de los derechos humanos de las víctimas y ofendidos del delito o de la preservación de propiedades y derechos de las

personas que buscan sus servicios profesionales y por ello se debe garantizar que el litigante cuente con los atributos técnicos y éticos que lo hacen merecedor de la confianza de su cliente.

Pero en la actualidad poseer la cédula o título correspondiente no siempre garantiza que el profesional del derecho está verdaderamente calificado para prestar el servicio que ofrece, por lo que la colegiación obligatoria se asoma como una opción para evitar abusos.

La colegiación obligatoria apuesta a la autorregulación de los profesionistas que se agrupan en colegios. ¿Quién mejor para calificar las cualidades de un profesional que sus mismos pares? Más allá del registro de títulos profesionales que certifican que se ha cumplido un determinado programa académico, la colegiación obligatoria permite ir más allá y asegurarnos que las personas completan su formación práctica y se preocupan por mantenerse actualizados. Los exámenes y defensa de casos prácticos para obtener la colegiación generan un filtro importante para mantener la excelencia en determinadas actividades.

En la mayoría de los países desarrollados existe la obligación a colegiarse para los profesionistas. Las legislaciones de países como España o Argentina reconocen a los colegios como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica propias y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, cuyos objetivos esenciales son la ordenación de los ejercicios profesionales, la representación de los colegiados, y como punto más importante velar por el cumplimiento de una buena labor profesional por parte de prestador del servicio hacia el contratante.

En estos países, los colegios de profesionistas funcionan como un garante hacia el usuario, basado en un conjunto de disposiciones por las que aseguran un desempeño ético por parte del prestador del servicio, además de contribuir al desarrollo de la actividad correspondiente a cada profesión, al marcar pautas de actuación consideradas de manera unánime como éticas y que contribuyen al bien social.

En México, la potestad de legislar en materia del ejercicio de profesiones es facultad de las entidades federativas derivada del artículo 5o. constitucional, pero en ninguna entidad se ha regulado la colegiación obligatoria, tan sólo una colegiación voluntaria o libre que no ha derivado en cambios sustanciales en la profesionalización de los servicios que se prestan en diversas disciplinas.

En el país, los ciudadanos no tienen manera de saber con certeza cuáles son las habilidades de un profesionista concreto, menos aún saber cuál ha sido su desempeño ético en el transcurso de su carrera. El marco jurídico actual no es suficiente para sentar bases objetivas para la construcción de principios éticos, lineamientos para el desarrollo profesional y académico, de los profesionistas en especialidades de gran efecto social.

Con frecuencia, supuestos profesionistas ofrecen sus servicios sin contar con la experiencia, capacidad o probidad necesarias para su correcto desempeño; acreditan sus estudios mediante títulos y documentos falsificados, abusando de la buena fe de los contratantes y afectando de forma irremediable el patrimonio, salud y libertad de los ciudadanos.

Con la presente iniciativa, se pretende estimular la discusión legislativa y en su caso, el establecimiento de las bases constitucionales que otorguen un marco jurídico para la colegiación, en aquellas entidades que decidan aplicarla, con pleno respeto del pacto federal.

La colegiación como requisito para el ejercicio de las profesiones, de ninguna manera contraviene o afecta la garantía constitucional de libre asociación, pues únicamente concurrirán a ella aquellos que deseen participar en un ejercicio profesional que permita garantizar a quien lo recibe, un servicio

acorde con los principios éticos y nivel académico que deben prevalecer en el desempeño de los abogados, médicos, ingenieros, contadores públicos, etcétera.

Esto, con fundamento en que la libertad de asociación se puede entender como “un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objetivo y finalidad lícita sea de libre elección.

Es decir, la colegiación establece un vínculo de confianza entre las personas que reciben el servicio profesional y el profesionista, pues cualquier ciudadano estará en posibilidad de recurrir a los colegios para conocer la experiencia profesional y antecedentes del profesionista que va a contratar. Así, los colegios tendrán la atribución de calificar el desempeño ético y profesional y el nivel de actualización de cada profesionista, y podrán otorgar, retirar (temporal o definitivamente), o renovar la autorización para el ejercicio de la profesión.

Es necesario tener en cuenta que la instrumentación de la colegiación obligatoria debe ser gradual y derivada de una política pública articulada, diseñada a partir de análisis de derecho comparado para poder trabajar en el mejor esquema aplicable a nuestro país. Buscando generar los consensos necesarios para el desarrollo de una legislación secundaria acorde con las necesidades de nuestra sociedad.

La potestad de legislar el ejercicio de profesiones debe seguir siendo exclusiva de las entidades federativas. En un segundo momento, cada entidad federativa, de acuerdo con la valoración soberana consideraría la conveniencia de reformar su ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional para establecer la colegiación obligatoria para algunas disciplinas.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que la mayoría de las entidades federativas limitan a cinco colegios por rama profesional, por lo que una vez establecida la posibilidad constitucional de una colegiación obligatoria sería conveniente que todos aquellos colegios que cumplan con los requisitos que marca la ley fueran reconocidos, evitando así lo que podría constituirse en un monopolio de la colegiación profesional.

En su momento los colegios pueden consolidarse en instituciones que abonen a la densidad del tejido social y a la generación de relaciones de confianza que, además de representar al gremio, impulsen a los colegiados a ofrecer a la sociedad un servicio bajo estrictos estándares éticos y técnicos, indispensables para el buen ejercicio de la profesión de que se trate, y en su caso que algunos de sus agremiados no se conduzca conforme a los estándares de profesión, funjan como coadyuvantes de la autoridad competente para la aplicación de las sanciones correspondientes.

La colegiación obligatoria en México debe buscar

- Transformar a los colegios profesionales en entes de derecho público.
- Establecer una serie de criterios que regulan el ejercicio de la profesión contribuyendo, de este modo, a garantizar mayor eficacia y operatividad.
- Elaborar los códigos de deontología profesional que se imponen a los colegiados.
- Pugnar por los derechos profesionales de sus agremiados.



- Posibilidad de sancionar a los colegiados que incumplan los dictados en los códigos de los colegios.

La iniciativa pretende dar un primer paso, al incluir en la Constitución la figura de la colegiación obligatoria y abrir la posibilidad de iniciar el conjunto de reformas necesarias de carácter local y federal, para la implementación de ésta obligación, de una manera uniforme, ordenada y en aquellas profesiones en las cuales apremia un registro obligado de sus practicantes. Por lo anterior se propone reformar los artículos 5º, 9º, 73 y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 5o. de la Constitución establece que es facultad de las entidades federativas determinar todo lo relacionado al ejercicio de las profesiones; en la reforma a este artículo se pretende establecer que también las entidades puedan determinar las profesiones que requieran de colegiación obligatoria para su ejercicio y las reglas para la coordinación entre las instituciones educativas y poderes federales y estatales para el cumplimiento de esta disposición.

El artículo 9o. de la Carta Magna se refiere a la garantía de libre asociación. En la propuesta de reforma a éste artículo se adiciona un párrafo en el que se precisa que para ejercer la profesión adquirida, los egresados de las instituciones de educación superior deberán afiliarse a un colegio profesional en aquellas profesiones que así determinen las leyes respectivas.

Respecto a la reforma propuesta en el artículo 121 de la Constitución, se propone que las constancias de colegios profesionales expedidas por las autoridades locales serán válidas en todos los demás estados en concordancia con el texto vigente.

## **Decreto**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 5o., 9o. y 121, y se adiciona la fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 5o. ...**

La ley determinará en cada estado cuáles son las profesiones que necesitan título, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo, las autoridades que han de expedirlo; así como aquellas que requieran de colegiación obligatoria para su ejercicio. De igual forma, deberá establecer las reglas para la coordinación entre las instituciones educativas y las autoridades federales y estatales en la materia.

...

...

...

...

...

...

### **Artículo 9o. ...**

...

En las profesiones que las leyes respectivas determinen, los egresados de instituciones de educación superior que estén reconocidas legalmente deberán afiliarse a los colegios profesionales de la actividad correspondiente.

**Artículo 121.** ...

I. a IV. ...

V. Los títulos profesionales y las constancias de colegios de profesionistas expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

**Artículo 73.** ...

I. a XXIX-Q. ...

XXIX-R. Para expedir la ley en materia de profesiones y colegiación obligatoria.

**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 27 de noviembre de 2014.

Diputado Marcos Aguilar Vega (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ALEIDA ALAVEZ RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Las suscritas, Aleida Alavez Ruiz, Socorro Ceseñas Chapa y Claudia Elizabeth Bojórquez Javier, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura, en ejercicio de la facultad que confieren 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, someten a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 36, fracción III, 39, 41, primer párrafo, y 73, fracción XXIX-Q; y adiciona el 35, con una fracción IX, 115, con un párrafo cuarto en la fracción I, recorriéndose los subsecuentes en su orden, y 116, con una fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atento al siguiente

### Planteamiento del problema

La soberanía nacional del Estado mexicano reside en el pueblo y es el único que tiene el derecho a modificar, en todo momento, su forma de gobierno, así lo consigna el artículo 39 constitucional. Por su parte, el artículo 40 de la Constitución prescribe actualmente que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, tal soberanía se ejerce conforme a lo ordenado en el primer párrafo del artículo 41 de la norma fundamental; por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

En otras palabras, el pueblo de ser soberano devino en gobernado, por ello, el mexicano aparece como pasivo frente a los abusos del poder; ni siquiera se le ocurre que puede *revocar* el mandato que otorgó, a través de un referendo o plebiscito, cuya acepción se define como sigue:

*Plebiscito* : Consulta que se hace al pueblo para que por voto directo y secreto apruebe o rechace la adopción de una medida gubernamental o una política determinada.

*Referendo* : Instrumento mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes, conforme a los lineamientos que establezca la ley reglamentaria.

*Revocación de mandato* : Procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido.

En estas condiciones, las figuras de democracia participativa directa que en esta iniciativa se proponen, abrevan las distintas líneas de acción acerca del carácter restrictivo de la democracia representativa, en la participación ciudadana y, cuya práctica ha puesto en evidencia que el sistema de representación ha vulnerado la soberanía del pueblo.

La política de participación social tiene sentido en función de generar las condiciones para que la participación de los individuos en la vida política no quede circunscrita a la emisión del voto, y al ámbito de una democracia representativa, que aun siendo imprescindible, no parece resultar hoy suficiente para la expresión de la amplia pluralidad de la sociedad mexicana, y concentra el poder de

decisión en funcionarios públicos y representantes partidarios. Se trata, entonces, de tender vínculos entre representantes y representados, entre el aparato de gobierno y los ciudadanos para que éstos puedan involucrarse en distintos grados y momentos del ejercicio de gobierno, y contribuir a la eficacia de la gestión pública.

Aunado a lo anterior, en la actualidad el crimen organizado ha permeado las más altas esferas del poder, el exceso en el abuso de éste, ha dramatizado el temor de la sociedad, titular de la soberanía y, la desconfianza en quienes ostentan los poderes de la Unión y los poderes locales, por ello, la revocación de mandato, debe ser una figura ineludible dentro del estado de derecho, que impida la impunidad y restablezca la titularidad de la soberanía nacional.

Por tanto, es ineludible que en la Constitución federal se incorporen las figuras de democracia participativa directa, que darán certeza al artículo 39 constitucional, además de que es inconcebible que las entidades federativas y el Distrito Federal cuenten con un marco normativo en materia de participación democrática más avanzado que el del ámbito federal, por lo que se propone modificar los artículos 35, 36, 39, 41, 73, 115 y 116 del pacto federal, a fin de que el máximo ordenamiento incorpore los mecanismos democráticos que la sociedad mexicana requiere para hacer valer su soberanía.

### **Argumentación**

Un Estado es un ente político-jurídico, revestido de una serie de atributos y características particulares que le dan la naturaleza de soberano. Por ejemplo, la República Mexicana, como Estado soberano, puede determinar en todo momento las bases de su organización y los derechos de los individuos y grupos sociales.

Rousseau afirmó que el titular de la soberanía es la voluntad general, es decir, la comunidad, y se entenderá constituido por una voluntad psicológica individual, es decir en una unidad de voluntad de carácter general; no localizada en una individualidad específica, sino en el “cuerpo colectivo”, este titular de la soberanía seguirá siendo un sujeto de voluntad capaz de decisión y acción. Rousseau mantuvo en esencia la *legibus solutus*, condición de la dinámica que requiere el poder político para decidir y positivizar normas jurídicas de acuerdo con las necesidades de la comunidad. Sin embargo, la voluntad general soberana, lejos de ser arbitraria por no estar “sometida a la ley”, es la única que puede dirigir las fuerzas del Estado según el fin de su institución, que es el bien común.

Sin embargo, aun cuando la constitución del Estado civil por medio del pacto social, los derechos del hombre –propios de su estado de naturaleza– fueron absorbidos por una soberanía “colectiva”, los individuos al participar de esta soberanía, ven asegurado el ejercicio de sus derechos particulares. En consecuencia, el Estado de Rousseau no se manifiesta como un fin en sí mismo, sino orientado hacia fines individuales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia firme, se ha pronunciado al establecer que “el poder público dimana del pueblo, en quien radica esencial y originalmente la soberanía nacional, y los tres poderes en los cuales se divide, no pueden hacer más que lo que el pueblo, en su Ley Fundamental, establece”. Esto es, el Supremo Poder de la Federación y, en su caso, el poder público de los Estados, que se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ejercen la soberanía popular, actuando armónicamente en representación del pueblo, y sin que ninguno tenga preeminencia sobre los otros.

En esta tesitura los depositarios del poder público dimanen de la soberanía popular, bien, porque el pueblo los eligió mediante sufragio, o porque los funcionarios así electos los nombren de acuerdo con los procedimientos previstos por el Poder Constituyente, que a su vez expresa la voluntad popular.

El máximo tribunal asimismo ha estimado que de la soberanía popular se desprenden ciertas prerrogativas, derechos y obligaciones de los ciudadanos tales como votar y ser votado. Independientemente de elegir su forma de gobierno, el pueblo debe determinar las normas que regirán sus actos, lo que se realiza a través del Poder Legislativo, que lo representa y está facultado para regular, a través de normas generales, la conducta de los gobernados.

La forma de representación y mandato no implica de manera alguna que los gobernados entreguen la soberanía; más bien, delegan facultades y designan representantes, que deben sujetar su actuación a los lineamientos previstos en la propia Constitución.

Esto es, ante la ausencia de una ley reguladora se entiende que tácitamente se ha otorgado una facultad al gobernado para obrar de manera discrecional. Así, no debe permitirse formula alguna que lleve a concentrar el poder en órganos que no dimanen del pueblo.

Los poderes que permiten al pueblo ejercer su soberanía, deben sujetarse a la esfera de atribuciones que les confiere la constitución, que a su vez se debe entender como el documento fundamental pactado por el mismo pueblo, lo que nos lleva a entender que el pueblo, da y retira las atribuciones que considere necesarias para que sean gobernados en pleno respeto de su soberanía.

Después de dos siglos de historia, la democracia representativa tradicional muestra los más graves síntomas de agotamiento e insuficiencia para el desarrollo pleno de derechos en las sociedades contemporáneas. La democracia representativa está llegando a su límite por múltiples razones, entre ellas: 1. Es un sistema que no representa a muchos sectores relevantes de la sociedad; 2. Es un sistema donde los gobernantes y gobernados se encuentran cada vez más alejados entre sí; 3. Es un sistema que no ha servido para moderar el poder —el sistema de pesos y contrapesos— sino para que otros poderes al margen del Estado colonicen y privaticen las instituciones; y 4. Es un sistema que conduce a la parálisis y al vaciamiento de la democracia.

Por otra parte, este déficit democrático de representación popular efectiva ha generado consecuencias serias como la falta de participación de la sociedad, en la toma de decisiones políticas condicionada a través de una consulta popular, con mecanismos dilatorios, que no permiten al pueblo ejercer su soberanía de facto. Lo anterior, nos conduce a admitir que la democracia representativa se construyó a partir de una ciudadanía política muy limitada, que no tomaba en consideración, dos elementos sumamente importantes de la misma, tanto lo social como lo económico. Por ello, esa forma de democracia debe ser trascendida para que la sociedad, que es la base de las instituciones, sea reconocida en su complejidad.

Los ciudadanos y la sociedad en su conjunto necesitan herramientas constitucionales para participar e incidir en las decisiones de autoridad, federal y estatales, en sus distintas etapas, así como limitar y controlar el poder público. Por ello, es prioritario definir constitucionalmente las figuras de **referendo, plebiscito, revocación de mandato**, como principio de democracia participativa y deliberativa, que rectifique el rumbo de un mal gobierno.

En los instrumentos legales de la mayoría de las entidades federativas se prevén las figuras de referendo y plebiscito, y en Chihuahua, Tabasco y Zacatecas la de revocación de mandato. Por ello

es necesario que la Constitución federal, se prevea para todas las entidades federativas estos mecanismos que permitirán una gobernabilidad en todo el país.

El único referente de la revocación de mandato en nuestra Carta Magna, se localiza en el artículo 115 que imprimió la revocación de mandato como facultad de los congresos locales, al señalar en su fracción I, párrafo tercero, lo siguiente:

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

En suma, las figuras de referendo, plebiscito y de revocación de mandato deben incorporarse con suma urgencia, bajo las causales de actuación omisa, negligencia, corrupción, ejercicio indebido del poder público y, violación de derechos humanos por autoridades en sus tres niveles de gobierno.

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

### **Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato**

**Artículo Único.** Se **reforman** los artículos 36, fracción III, 39, 41, primer párrafo, y 73, fracción XXIX-Q; y **se adicionan** los artículos 35, con una fracción IX, 115, con un párrafo cuarto en la fracción I, recorriéndose los subsecuentes en su orden, y 116, con una fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. a VIII. ...

**IX. Votar en los referendos y plebiscitos, convocados en los términos de la ley reglamentaria.**

**X. Ejercer los mecanismos de revocación de mandato, que la ley respectiva así determine.**

Artículo 36. ...

I. y II. ...

III. Votar en las elecciones, consultas populares, **referendos y plebiscitos** en los términos que señale la ley;

IV. y V. ...

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno, **a través de los mecanismos de democracia participativa directa que establezcan las leyes.**

Artículo 41. El pueblo mexicano ejerce su soberanía, **mediante el referendo, plebiscito y revocación de mandato, a través** de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por lo de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

...

I. a VI. ...

Artículo 73. ...

I. a XXIX-P. ...

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana, consultas populares, **referendos, plebiscitos y revocación de mandato.**

XXIX-R a XXIX-U. ...

XXX. ...

Artículo 115. ...

I. ...

...

...

**Los ciudadanos podrán revocar el mandato de los servidores públicos municipales, si éstos no cumplen las funciones que les impone el cargo o con las obligaciones que la ley establece para tales fines. Esta revocación del mandato deberá ser reglamentada por las legislaturas de los estados.**

...

...

II. a VIII. ...

Artículo 116. ...

...

I. a IX. ...

**X. Las Constituciones y las leyes de los estados dispondrán los más amplios medios de democracia participativa.**



## **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la ley reglamentaria relativa a revocación de mandato en un plazo no mayor de seis meses, contado a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto.

Dado en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 2 de diciembre de 2014.

**Diputadas:** Aleida Alavez Ruiz (rúbrica), Socorro Ceseñas Chapa, Claudia Elizabeth Bojórquez Javier.

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ABEL OCTAVIO SALGADO PEÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Abel Octavio Salgado Peña, integrante de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman las fracciones III y VI del artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Los mecanismos de cooperación metropolitana ofrecen una alternativa para enfrentar temas locales de manera conjunta, entre dos o más ciudades o estados, para lograr una solución que mejore la eficacia y organización de servicios otorgados. La protección de costas, la administración de agua, el tratamiento de desechos, entre otros, son algunos de los muchos temas que recaen sobre la jurisdicción de las autoridades de gobiernos locales y que pueden ser tratados a través de estos mecanismos para mejorarlos. La presente investigación busca encontrar y analizar casos en los que haya existido cooperación metropolitana entre dos gobiernos para tratar de mejorar los servicios en temas locales.

La colaboración entre gobiernos colindantes se ha dado por la necesidad de regular recursos que comparten los estados, como ríos, costas, lagos, entre otros, sin embargo, también se puede colaborar en temas de salud, transporte, o control de transferencias de presos. Existen diferentes mecanismos de cooperación metropolitana, regularmente creados a través de un pacto firmado entre dos o más ciudades que permita la cooperación entre ellos y su gestión se puede dar de dos maneras: a través de agencias gubernamentales ya existentes, o mediante la creación de una comisión interestatal que se encargue de la gestión de estos mecanismos.

Muchos de los pactos entre estados que existen actualmente buscan incrementar la cooperación entre ciudades en materia de comercio, por ejemplo, mediante la reducción de los impuestos a la importación de bienes entre las ciudades, así como mejorar las perspectivas de empleo. Sin embargo, existen muchos otros temas para cooperación que podrían ser explorados por las metrópolis. El marco legal al que se adscriben estos mecanismos es, primeramente, la constitución del país donde se aplican, para los mecanismos revisados en esta investigación, ambos países contemplan, dentro de su constitución, la colaboración entre estados.

En este trabajo se revisaron dos mecanismos de cooperación metropolitana, buscando los beneficios, retos y alcances de cada uno, para ver cuál puede ser más efectivo. Los mecanismos que se analizaron son el Consejo de la Federación de Canadá, así como los Pactos Interestatales de los Estados Unidos de América. Se revisarán uno o dos casos de éxito dentro de cada mecanismo, el Grupo de Trabajo para la Innovación de la Asistencia Médica, para el primero, así como el Pacto Interestatal para la Supervisión de Delinquentes Adultos y el Pacto de Autoridad Local del Área Metropolitana de Washington, para el segundo.

### **1. El Consejo de la Federación de Canadá**

El Consejo de la Federación de Canadá es un órgano creado en 2003, el cual reúne a los 13 primeros ministros de Canadá y que tiene como objetivo promover la cooperación entre provincias y territorios, y mejorar los lazos entre los miembros del consejo, fortaleciendo a Canadá; fomentar las relaciones entre gobiernos basadas en el respeto a la Constitución y reconocimiento de la diversidad dentro de la federación; así como mostrar liderazgo en temas que son de importancia para todos los canadienses (COTF, 2003).

A diferencia de los mecanismos de cooperación metropolitana que son suscritos entre dos o más estados en búsqueda de una solución concreta a un problema regional y que pueden, en consecuencia, crear un organismo regulatorio; este mecanismo parte de un pacto entre todas las provincias y territorios de Canadá, creando un organismo que regulara diferentes iniciativas y que crea a su vez grupos de trabajo para analizar problemas que atañen a todas las provincias.

El consejo se compone de cinco iniciativas clave que buscan abordar retos presentes y futuros de la federación, para poder servir de mejor manera a los canadienses:

- El grupo de trabajo para la innovación de la asistencia médica;
- El grupo de trabajo de arreglos fiscales;
- El grupo de trabajo de la estrategia energética canadiense;
- El Consejo de Administración del Agua; así como
- El Premio Alfabetización del Consejo de la Federación

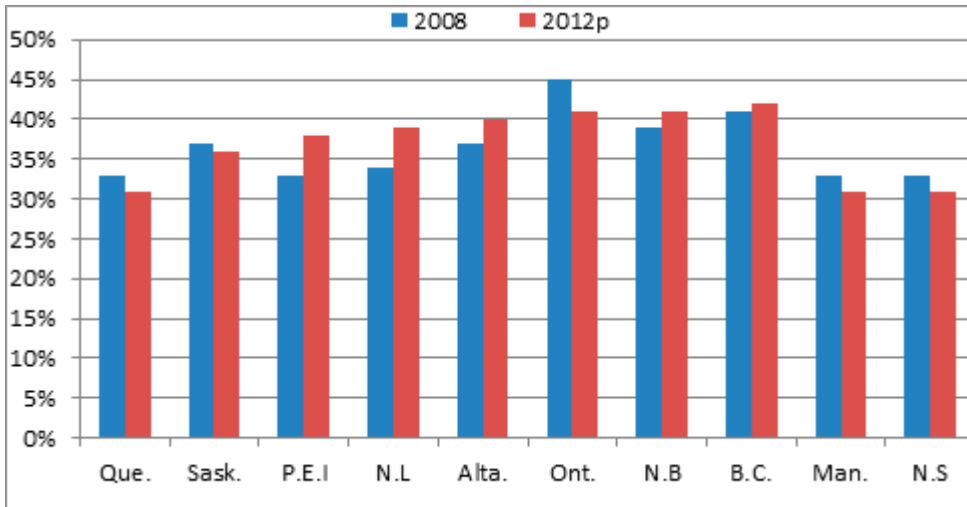
Para fines de esta investigación analizaremos los resultados del grupo de trabajo para la innovación de la asistencia médica y que acaba de presentar en julio de 2013 su primer reporte operaciones.

El grupo de trabajo para la innovación de la asistencia médica está compuesto por los ministros de Salud de las provincias y territorios, y se enfoca en la innovación para aumentar la capacidad provincial y territorial para poder enfrentar de mejor manera los retos actuales y futuros de la asistencia médica en Canadá.

Dentro de los beneficios de contar con este mecanismo para cooperación entre las provincias es que se pueden compartir las experiencias para optimizar las prácticas de cada sistema de salud provincial y territorial para lograr un mejor cuidado al paciente. Además de lo anterior, se puede mejorar el valor de los sistemas de salud a través de la innovación. Para lograr lo anterior, este Grupo de Trabajo se enfocó las siguientes áreas: Lineamientos de prácticas clínicas, modelos de entrega de asistencia médica basados en equipos, e iniciativas de manejo de recursos humanos de salud.

La motivación de las provincias y territorios por cooperar reside en la cantidad de recursos que cada uno debe de aportar de su presupuesto en Asistencia Médica, ya que representa, en promedio 40% de este (CIHI, 2013). Podemos ver que los costos entre 2008 y 2012 han aumentado para algunas provincias y disminuido para otras, es en estos casos donde la comunicación y cooperación entre gobiernos puede llevar a compartir experiencias y homologar de manera positiva las prácticas en materia de salud.

### **Gráfica 1.1 Porcentaje del presupuesto provincial y territorial gastado en Salud 2008-2012**

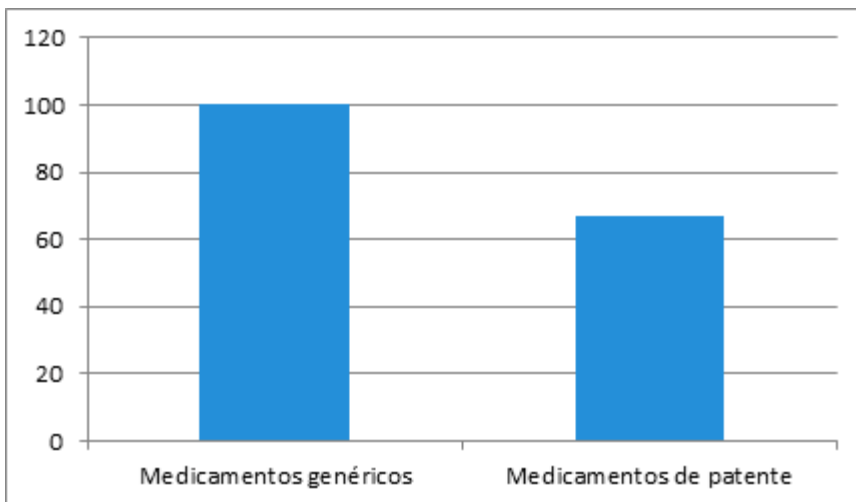


Nota: p = proyección

Fuente: HED CIHI, Statistics, Canadá, 2013.

A partir del primero de abril de 2013, las provincias y territorios participantes, fijaron un precio para los seis medicamentos genéricos más comunes, lo que lleva a un ahorro de 100 millones de dólares canadienses anuales. También se han completado negociaciones con 10 medicamentos de patente y las negociaciones con otros 17 se encuentran en curso, juntos, estos 27 medicamentos representarán un ahorro aproximado de entre 67 y 70 millones de dólares anuales.

**Gráfica 1.2 Ahorro realizado por el grupo de trabajo**



Fuente: COTF, 2013.

Entre los beneficios de este tipo de mecanismo se encuentra el contar con el soporte de una estructura como el Consejo de la Federación para impulsar los planes de trabajo. Trabajar con el apoyo de los máximos dirigentes de cada provincia y territorio, asegura que se dará un seguimiento importante para cada tema. A pesar de esto, uno de los principales problemas que se pueden pensar a largo plazo es que el cambio de dirigentes en provincias como Quebec -que puede producir un gobierno que no

quiera participar en el acuerdo-, podría limitar la cooperación entre los estados, en este caso, el tamaño de la estructura de dicho mecanismo es una de sus debilidades. Lo anterior, es algo que no pasa con los mecanismos de menor escala, como es el caso del siguiente mecanismo de los Pactos Interestatales en los Estados Unidos.

## **2. Pactos Interestatales en los Estados Unidos**

Los Pactos Interestatales en los Estados Unidos son convenios entre dos o más estados, los cuales actúan como contratos para crear un acuerdo en torno a un problema en específico y están sujetos a la ley. El marco legal al cual se deben de adherir estos contratos es el mismo que cualquier otro contrato entre dos personas y debe observar la ley estatal y federal. Salvo determinadas excepciones, deben de ser aprobados por el Congreso de los Estados Unidos, de acuerdo al artículo I sección 10 de la Constitución de los Estados Unidos donde se expresa que ningún estado puede entrar en un acuerdo o pacto con otro estado sin aprobación previa del Congreso (NCIC, 2013).

Los pactos interestatales, han existido en los Estados Unidos desde el siglo XVIII, sin embargo, eran utilizados principalmente para resolver disputas fronterizas, es a partir de 1920, y sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial, que han sido empleados para otras tareas que van desde intercambio de información hasta la implementación de leyes. Algunos pactos interestatales contemplan la creación de órganos de regulación entre los estados para administrar y supervisar el cumplimiento del tratado, pero otros no contemplan la creación de nuevas agencias sino simplemente buscan establecer una reglamentación uniforme entre los estados.

Dentro de los muchos pactos interestatales que existen en Estados Unidos, vamos a analizar dos, el pacto interestatal para la supervisión de delincuentes adultos y el pacto de autoridad local del área metropolitana de Washington. Ambos pactos son diferentes en cuanto a su alcance y atribuciones ya que al primero están adscritos más de cuarenta estados y el segundo es un pacto entre solamente dos estados: Distrito de Colombia, Maryland y Virginia.

### **2.1. Pacto interestatal para la supervisión de delincuentes adultos**

El Pacto Interestatal para la Supervisión de Delincuentes Adultos creó una comisión con el mismo nombre que busca promover la seguridad pública mediante el control sistemático del desplazamiento interestatal de ciertos delincuentes adultos. Además de sus facultades normativas, la Comisión busca lograr metas del Pacto mediante un sistema regulatorio aplicable al desplazamiento interestatal de adultos con antecedentes criminales, dar una oportunidad para informar y notificar a las víctimas de un delito y a las jurisdicciones donde los delincuentes tienen autorización para viajar o reubicarse, establecer un sistema de recopilación de datos uniforme, dar acceso a la información sobre casos activos a los funcionarios autorizados y coordinar la información del pacto con los jefes de los consejos estatales.

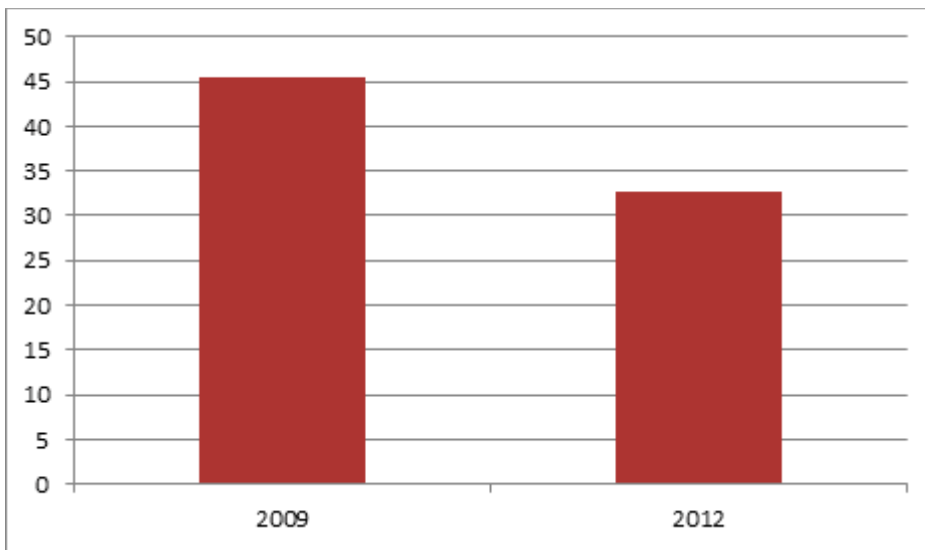
Antes de la formación de este pacto, el Pacto Interestatal para la Supervisión de la Libertad Condicional era el mecanismo encargado de la regulación de las transferencias de adultos criminales desde 1937, sin embargo, se decidió la reformulación del Pacto después de que la muerte de una joven en 1999 pusiera en evidencia las fallas de comunicación entre los encargados estatales (ICAOS, 2014). A raíz de esto se creó el actual Pacto, buscando primordialmente la comunicación interestatal.

En este caso en específico, la creación del pacto interestatal surgió como respuesta a una tragedia que llevó el tema a la conversación nacional, momento en el que había, por lo tanto, una mayor disposición por parte de los gobiernos para su creación. Una de las principales ventajas de la cooperación

interestatal es la creación de una misma regulación dentro de un tema en específico, lo que lleva a un mayor aprovechamiento de recursos, así como a un mayor control de los mecanismos, ya que se realiza de manera horizontal, compartiéndose las responsabilidades.

Dentro de los logros de este mecanismo se encuentra el lanzamiento del sistema de rastreo de delincuentes del pacto en 2008. Uno de los problemas con la implantación del pacto es la manera en la que se pueden medir sus avances, uno de las métricas que pueden ser utilizadas es el análisis de la eficacia de los procesos internos, por ejemplo, la cantidad de tiempo que se necesita para procesar una petición de traspaso. “En el año fiscal 2009, tomaba, en promedio, 45.5 días procesar una petición de traspaso. En el año fiscal 2012, los estados completaban las investigaciones en un promedio de 32.7 días, o 28 por ciento menos del tiempo” (ICAOS, 2012).

**Gráfica 2.1 Días necesarios para procesar una solicitud de traslado 2009-2012**



Fuente: ICAOS, 2012

Cabe destacar la importancia de la comunicación y cooperación interestatal así como el gran impacto que esta tiene en un tema de tal importancia entre los estados. Se deberá analizar la posibilidad de que este tipo de mecanismos puedan ser más efectivos que los mecanismos federales debido a su carácter horizontal.

## **2.2. Pacto de autoridad local del área metropolitana de Washington**

A pesar del gran número de estados que están adscritos al pacto anterior, existen de igual manera otros Pactos Interestatales con un número menor de miembros. Este es el caso del pacto de autoridad local del área metropolitana de Washington que fue creado en 1967 por el distrito de Colombia, el estado de Maryland y el Commonwealth de Virginia como un mecanismo para planear, desarrollar y financiar un sistema de tránsito masivo para el área metropolitana de Washington. El pacto creó a su vez a la autoridad de tránsito del área metropolitana de Washington para poder gestionar el pacto, conocida también como “Metro”. Metro es el segundo sistema de tránsito rápido con más afluencia en Estados Unidos, después de Nueva York.

En este caso, el pacto sirve a una circunstancia espacial puntual, el espacio colindante entre los firmantes, el poder tener una autoridad, en lugar de tres, que se encargue del desarrollo y administración del sistema de transporte simplifica y hace más eficaz los traslados entre las ciudades. De igual manera facilita una visión común a futuro, lo que permitió crear las siete propuestas del proyecto Metro 2025, en las que se busca mejorar el sistema de metro e incluye: trenes con ocho carros, mejoras en estaciones principales, crear una red de autobuses rápidos, nuevas paradas en líneas de metro, nuevos autobuses, así como mejoras en las vías ya existentes.

El objetivo principal del pacto era crear un sistema de tránsito regional unificado mediante la coordinación de agencias públicas y privadas dentro de su jurisdicción. Algunos ejemplos de esta coordinación incluyen la reducción de servicios innecesarios que se duplicaban en otros sistema de tránsito locales, proveer tarjetas inteligentes que pueden ser utilizadas en otras agencias de tránsito local, así como poner al alcance de todos los itinerarios de autobuses de rutas locales y rutas de tránsito regional a la guía de planeación de viajes.

Como se desprende de lo antes expuesto, los mecanismos de cooperación metropolitana, pueden servir a las metrópolis como una alternativa para poder tratar temas locales de manera más eficiente al colaborar entre ellas. Esto representa una gran oportunidad para países centralizados que no cuentan con este tipo de mecanismos para poder hacer frente a temas que conciernen a una región en especial, o donde los mecanismos que tratan de resolver estos temas quedan cortos debido a falta de recursos.

De los mecanismos que se hemos revisado en esta exposición de motivos, ambos presentan beneficios y retos diferentes, además de requerir diferentes tipos de organización. La principal diferencia entre ambos mecanismos tiene que ver con el alcance que cada uno tiene, en este sentido, los Pactos Interestatales son más flexibles, ya que pueden crearse para tratar temas locales entre solamente dos estados, o pueden crearse con un alcance mucho mayor e incluir a todos los estados y territorios de los Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de ser menos flexibles, el Consejo de la Federación en Canadá, tiene la gran ventaja de ser un mecanismo que puede tener un mayor alcance, toda vez que tiene una estructura que facilita el tratar varios temas en su seno, al contar con diferentes comisiones que se enfocan a cada uno de ellos.

Otra diferencia clara entre los dos mecanismos es que el Consejo de la Federación tiene en su centro una organización que coordina diferentes las iniciativas para tratar diferentes temas que pueden servir a las provincias y territorios participantes, cuando los Pactos Interestatales no requieren, necesariamente la creación de una agencia adicional a las ya existentes para poder operar. Esto es muy importante ya que puede ser más sencillo para algunos estados llevar a cabo Pactos si su implementación no implica la creación de un nuevo órgano.

Finalmente, ambos tipos de mecanismo pueden servir para la coordinación entre los estados y se necesita un análisis del tema que se quiera tratar para poder determinar cuál de estos se acopla mejor a las necesidades del proyecto. Aunque un mecanismo del tipo Consejo de la Federación podría tener un mayor impacto, es más complicada su implementación, ya que requiere el apoyo de varios estados y la creación obligada de diferentes agencias y grupos de trabajo, por lo tanto será labor de cada metrópolis determinar cuál de estos tipos de mecanismo puede ayudar de mejor manera el tema que se quiera tratar.

Ahora bien, en un mundo en el que los procesos de globalización se han diversificado y en el que la interdependencia juega un papel cada vez más preponderante, resulta necesario fortalecer aquellos mecanismos de cooperación que brinden las herramientas para dar una solución eficaz a los problemas transfronterizos en todos los niveles. Dichos conflictos pueden ser tanto de carácter doméstico como



internacional, ya que los problemas del medio ambiente, los flujos migratorios y de inseguridad no se desplazan exclusivamente entre las fronteras de los Estados-nación; también lo hacen al interior de cada país. Para el caso de los Estados-nación que están constituidos bajo un régimen federal, resulta esencial fomentar una relación de colaboración entre los niveles de gobierno para poder hacer frente a los problemas complejos que atañen a su territorio. Es por esto que, independientemente de que se trate de una federación en donde rige un poder central, cada una de las partes que integran el sistema federal de un Estado, tiene un peso fundamental en su funcionamiento.

A causa de la globalización y del aumento en la complejidad de los problemas que están interconectados entre los estados, el fortalecimiento de la cooperación interestatal empieza a ser de alta prioridad para la resolución de problemas. En el caso particular de México, el tema estructural que ha acaparado los medios de comunicación y ha absorbido la mayor cantidad de recursos gubernamentales es el de la inseguridad. Esto no es coincidencia, pues a partir del inicio de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, la violencia y la inseguridad se dispararon. Del 2006 al 2010, la cantidad de ejecuciones anuales relacionadas con el narcotráfico pasó de 2,119 a 10,8001. De la misma forma el presupuesto destinado a la Seguridad Nacional ha tenido un aumento gradual de \$78,572 en el 2013 a \$86,692 en 2014, recibiendo un incremento del 2.5%.<sup>2</sup>

El gobierno federal implantó una estrategia militarizada con la intención de resolver el problema, no obstante, la magnitud de la situación demostró que es necesaria una cooperación entre estados para hacer frente al crimen organizado. En México, los estados no están explícitamente obligados a cooperar, y esta falta de colaboración puede ser la razón de la falla en la resolución de conflictos.

## **1. Configuración constitucional y legal**

Constitucionalmente, los Estados Unidos Mexicanos se conforman 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.”<sup>3</sup>

Como se establece en el artículo 40 previamente citado, el país estará conformado por una federación, misma que se integrará por 31 estados libres y soberanos más el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital del país. El hecho de que México se encuentre bajo un régimen federal implica que cada uno de los estados que conforman el territorio mexicano gozará de garantías constitucionales, e incluso, contará con su propia Constitución. Esto, a su vez, les permite tener autoridad y un marco de acción propio, brindándoles autonomía tanto en el ámbito gubernamental, de gestión y material.<sup>4</sup> Es importante destacar que, a pesar del carácter de libertad y soberanía que define a los estados, éstos son autónomos más no independientes. Por lo tanto, las Constituciones estatales no podrán ir en contra ni estarán encima de la Constitución política de la nación, tal como lo especifica el artículo 133 constitucional:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.

En consecuencia, todos los decretos que se adopten a nivel federal, deberán ser aceptados y aplicados por cada uno de los estados y municipios.

Sin dejar de reconocer este ordenamiento jerárquico, en la práctica existen múltiples problemas de tipo regional que necesitarán la colaboración de algunos o de todos los gobiernos implicados. Estos temas son fundamentalmente de desarrollo, educación, protección al medio ambiente, infraestructura y servicios. La complejidad en la gestión del gobierno para dar respuesta a los problemas previamente mencionados hace necesaria la cooperación intermunicipal e interestatal, como piedra angular para fundamentar y fomentar la colaboración intergubernamental.

Ahora bien, constitucionalmente, ningún otro gobierno estatal puede intervenir en los asuntos que correspondan a una autoridad municipal, por lo que la herramienta más viable para llegar a un acuerdo entre las partes, es decir, otros municipios del mismo p de diferente estado, es la negociación (una razón más por la que es de consideración el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación). Dando seguimiento a la premisa anterior, es pertinente indicar que en la Constitución Mexicana, no existe una ley que explícitamente obligue a los municipios a cooperar, aun cuando se constituyan en una zona metropolitana así calificada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y por el Consejo Nacional de Población, dependiente de la Secretaría de Gobernación y, en su caso, con la correspondiente participación de la Secretaría de Desarrollo Social.

Lo anterior, a pesar de lo establecido taxativamente por el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, que a la letra establece:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; ...

Sobre el particular, son mínimas las referencias en la legislación secundaria en materia de cooperación intermunicipal, planeación rural y urbana, y regulación de centros de población. Destacan dos ejemplos:

- La Ley General de Población establece en su artículo 3 las atribuciones a favor de la Secretaría de Gobernación para promover la planificación de los centros urbanos, con miras a una prestación más eficaz de servicios públicos:

Artículo 3o. Para los fines de esta ley, la Secretaría de Gobernación dictará y ejecutará o en su caso promoverá ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para:

I. a VIII. ...

IX. Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de los servicios públicos que se requieran;

...

- La Ley General de Asentamientos Humanos, por su parte, establece en su artículo 12, el listado de planes y programas a que se deberá sujetar la regulación del ordenamiento territorial y el desarrollo de centros urbanos de población:

Artículo 12. La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevarán a cabo a través de:

- I. El programa nacional de desarrollo urbano;
- II. Los programas estatales de desarrollo urbano;
- III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
- IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;
- V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y
- VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Los planes o programas a que se refiere este artículo, se regirán por las disposiciones de esta Ley y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

La federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación local

Mención especial merece el último párrafo de la disposición antes transcrita, pues hace alusión a la posibilidad de convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial, reconociendo la natural y legal obligación de los municipios de participar en los acuerdos que al efecto se suscriban.

La colaboración es el requisito lógico para hacer frente a las situaciones complejas que atraviesan los límites fronterizos, tanto de municipios como de estados y si bien no existe un mecanismo de cooperación obligatorio y formal, sí se establecen tres casos particulares en los que la Constitución sí prevé la cooperación entre municipios o entidades federativas:

- a. Cooperación entre dos municipios del mismo estado

La fracción III del artículo 115 establece que:

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

En este primer caso, **se faculta** a diversos municipios de una misma entidad federativa, para la coordinación y asociación en la prestación de servicios y ejecución de funciones para las que son competentes.

En este caso, la coordinación no necesitará del aval de la legislatura local, porque lo que se busca privilegiar es la autonomía municipal.

**b. Cooperación entre municipios de diversos estados**

El segundo caso es el que se desprende en la continuación del párrafo de la fracción precitada y de la fracción VI del mismo artículo 115.

La primera de las disposiciones en comento, establece:

...En este caso [el de la coordinación y asociación para la prestación de servicios públicos] y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Por su parte, la fracción VI taxativamente dispone:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

De las anteriores disposiciones transcritas, se reconoce la personalidad y la titularidad del municipio libre, para la prestación de los servicios públicos que la Constitución Política consagra a su favor. El listado de los servicios básicos y funciones contenido en la fracción III del artículo 115 multicitado es competencia municipal exclusiva; sin embargo, existe la **posibilidad** de que los ayuntamientos celebren convenios con las autoridades federales, estatales y, desde luego, otros municipios cercanos que compartan problemáticas u oportunidades análogas, por su natural vecindad.

No obstante, esta coordinación, al igual que en el primer caso, es meramente facultativa u opcional, aun cuando pudiera existir condiciones para que con una adecuada coordinación y reparto de tareas, se presten servicios públicos de mayor calidad a un menor costo. En otras palabras, facilitar u obligar a la coordinación podría coadyuvar en hacer una prestación económicamente eficiente, y de mayor impacto poblacional.

El problema adquiere una relevancia mayúscula, cuando se trata de las zonas metropolitanas que han sido así reconocidas por las autoridades administrativas y el propio Instituto Nacional de Estadística y Geografía. La determinación de zonas metropolitanas obedece a ciertas condiciones:

- 1) Tratarse de un grupo de dos o más municipios en los cuales se ubica una ciudad de al menos 50,000 habitantes cuya área se extiende sobre los límites del municipio al cual pertenece originalmente incorporando influencia directa sobre otra u otras poblaciones aledañas regularmente con un alto nivel de integración socio-económica; o bien,

2) Que se trate de un solo municipio dentro del cual se ubica totalmente una ciudad con una población de al menos un millón de habitantes; o bien,

3) Que se trate de una ciudad con una población de al menos 250,000 habitantes que forma una conurbación con una ciudad de los Estados Unidos.

Como vemos, la determinación de un área metropolitana obedece a una integración poblacional; una consideración de carácter de estricta concentración demográfica. Sin embargo, esta dinámica poblacional exige que ante la demanda creciente de bienes y servicios públicos, por el natural crecimiento poblacional, las autoridades federales, estatales y municipales logren construir mecanismos mucho más eficientes, focalizados y con un gasto racionalizado para atender grupos y comunidades, más allá que padrones identificables con su lugar de residencia habitual como ocurre para el caso de la elección de autoridades y representantes.

**La presente iniciativa busca, precisamente, superar esta condición de prestación coordinada pero contingente, por una posición de carácter coordinada-obligatoria, al menos para las autoridades municipales, que los constriña a coordinarse con sus pares en aras del interés colectivo, la prestación eficiente, el cumplimiento de metas de manera eficaz y el detonante de bienestar para comunidades, más allá que demarcaciones.**

#### c. Coordinación entre Distrito Federal y otras entidades federativas

El tercer caso es el del artículo 122 apartado G, que se refiere específicamente a la coordinación entre el Distrito Federal y otras entidades en materia de asentamientos humanos que se propaguen a lo largo de dos o más territorios. Dentro de este mismo apartado, se especifica que los gobiernos podrán crear convenios para la creación de comisiones metropolitanas que regularán temas conjuntos como el transporte, agua potable y drenaje, recolección y medio ambiente.

**Como se ha dicho y por igual en los tres casos referidos, este mecanismo tiene el defecto de que, para salvaguardar la autonomía municipal, establece que dichos mecanismos sean de corte facultativo. Es correcta la apreciación sobre la creciente e irrestricta autonomía municipal, sin embargo, dada la complejidad de las delimitaciones territoriales y la movilidad poblacional, las fronteras municipales han sido superadas para la prestación de los servicios públicos.**

**En otras palabras, las fronteras político-territoriales no deben constituirse en un impedimento para la eficiente prestación de los servicios públicos a cargo de las autoridades municipales. Por el contrario, los actuales tiempos nos exigen nueva forma de comprender la dinámica municipal, que debe atender primordialmente la dinámica de población, los centros urbanos, la movilidad, la demanda, la equidad y la corresponsabilidad institucional.**

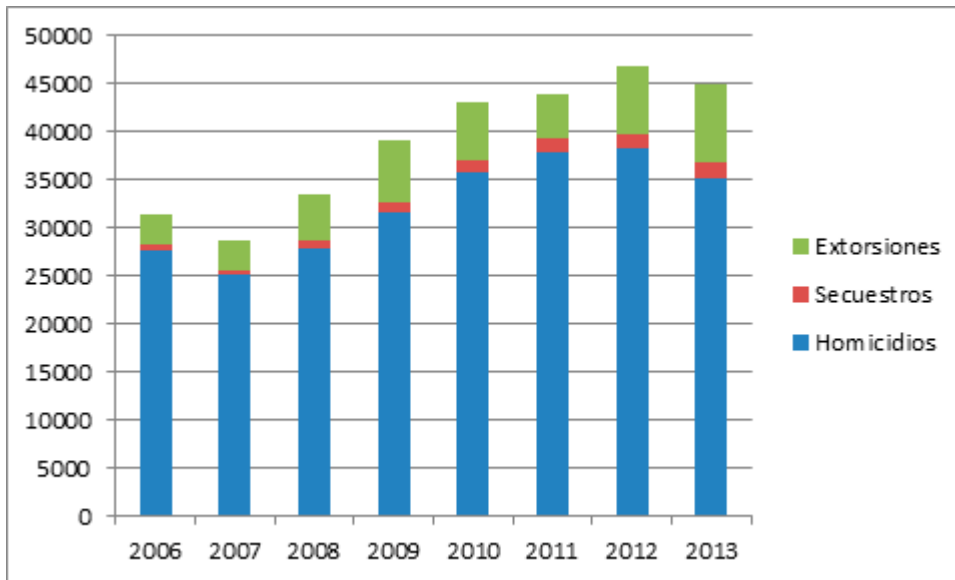
Esta obligación se suma a los mecanismos institucionales que hemos creado para garantizar que cada Estado cumpla con sus atribuciones y sus responsabilidades públicas. En ese tenor, se crearon y perfeccionaron órganos reguladores como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional Electoral o el Instituto Federal de Acceso a la Información que tienen como finalidad evaluar la calidad, el desempeño y resultados en sus respectivos ámbitos. Este marco jurídico brinda una idea general de todos los actores gubernamentales que interactúan, a la vez que expone lo arduo que resulta coordinar la cooperación entre Estados cuando ésta no está estrictamente como obligatoria dentro de la Constitución.

En las siguientes líneas, expondremos un caso de estudio en el que la falta de mecanismos más estrictos de colaboración da pauta a la interrupción de proyectos conjuntos para el combate a la inseguridad, quedando así las propuestas pérdidas o “truncas”. Posteriormente, se expondrá un caso de éxito de colaboración interestatal que tuvo la facilidad de acordar un convenio debido a la intervención de las representaciones de un órgano federal en cada uno de los estados involucrados. Por último, y en particular el que más nos interesa en este hilo argumentativo, se presenta un caso de éxito de cooperación entre entidades y municipios integrantes de la zona metropolitana del Valle de México con base en lo establecido en los artículos 115 apartado VI y 122 apartado G.

## 2. El proyecto de una policía interestatal en la zona centro-occidente de México

Con el inicio de la gestión del ex presidente Felipe Calderón, inició en México una escalada exponencial de violencia causada por la batalla contra el narcotráfico. Esta “guerra” que en un principio iba únicamente destinada a terminar con los cárteles de drogas, se topó con un sistema de justicia débil, que coadyuvó al crecimiento del índice de violencia. Para el final del sexenio de Felipe Calderón en 2012, los homicidios dolosos per cápita aumentaron en más de 65 por ciento, mientras que los secuestros se incrementaron en 250 por ciento y las extorsiones en 94 por ciento<sup>5</sup>.

**Gráfica 1.** Total de homicidios, secuestros y extorsiones a nivel nacional



Fuente: Incidencia delictiva nacional y por entidad federativa. Secretaría de Gobernación.

La dimensión del problema del narcotráfico tomó una gran magnitud, no obstante, afectó más a unos estados de la República que a otros como fue el caso de Michoacán, Durango, Chihuahua. La respuesta automática del gobierno federal fue la de enviar a grupos militares a las zonas más afectadas por el narcotráfico. Esto dio paso al fenómeno del “efecto cucaracha”, en el que los delincuentes salen huyendo de un territorio para resguardarse en otro, mientras la situación se normaliza. Al observar que las células delictivas comenzaban a migrar, la percepción de inseguridad entre la población cercana comenzó a aumentar.

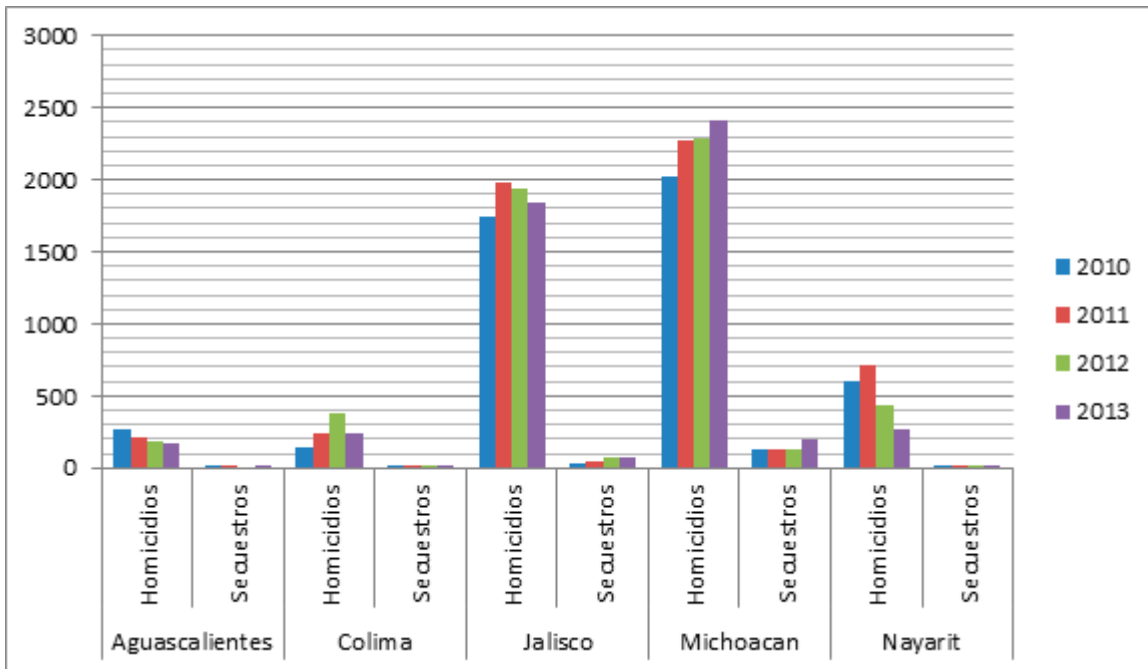
**Gráfica 2.** Índice delictivo CIDAC

ESTADO	Rank		ÍNDICE DELICTIVO CIDAC		GRADO DE AFECTACIÓN		2010 vs 2012
	2010	2012	2010	2012	2010	2012	
AGS	13	7	86.2	91.4	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Mejóro
COL	10	16	89.8	78.7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Empeoró
JAL	12	17	88.2	77.7	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Empeoró
ZAC	16	19	82.3	75.5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Empeoró
NAY	8	26	91.2	67.5	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Empeoró
MICH	32	29	32.4	52.0	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Mejóro

- Afectación moderada
- Afectación media
- Afectación grave
- Afectación severa

Rank ÍNDICE DELICTIVO CIDAC GRADO Fuente: D.R. 2013, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)

**Gráfica 3.** Casos de homicidios y secuestros por estado



**Fuente:** SNSP con información remitida por los agentes del Ministerio Público de cada estado

Es así como en pro de abordar el problema de forma localizada, los gobernadores de los estados cercanos a Michoacán propusieron en el 2012 la conformación de una región centro-occidente del país para analizar y coordinar las propuestas de carácter económico, de seguridad, infraestructura y competitividad en la zona. La agrupación estaba conformada por los gobernadores de Colima, Mario



Anguiano; Aguascalientes, José Carlos Lozano de la Torre; Zacatecas, Miguel Alonso Reyes; Nayarit, Roberto Sandoval Castañeda; Michoacán, Fausto Vallejo y Jalisco, Aristóteles Sandoval Díaz.

El principal objetivo para unir esfuerzos era el combate al narcotráfico, por lo que la propuesta vertebral de la reunión fue:

- 1) La creación de una policía interestatal que pudiera actuar dentro del territorio de los seis Estados con el objetivo de poder dar una persecución más asertiva de los delincuentes.
- 2) La creación de un sistema de inteligencia regional que permitiera compartir la información estratégica sobre el crimen organizado.

El objetivo del sistema de inteligencia regional era el de contrarrestar el “efecto cucaracha”, este es un claro ejemplo de los problemas transfronterizos del siglo XXI y es debido a su naturaleza que los gobernadores de la zona centro-oriente se han dado a la tarea de fortalecer la colaboración entre los estados.

Cabe destacar que, además del tema de seguridad, la agrupación tenía planeado fortalecer la colaboración en otros rubros como el de cultura, turismo, infraestructura, conectividad y campo. No obstante, con base en el régimen federal al que los Estados están suscritos, éstos tenían que contar con la aprobación de la agrupación por parte del Poder Ejecutivo.

El proyecto de la policía interestatal fue realizado en el 2012 sin embargo, tras ser revisado por el Poder Ejecutivo, fue remplazada por la iniciativa de un mando único en todo el territorio mexicano.

En este caso de estudio la colaboración interestatal se volvió un proyecto federal en el que se perpetúa la colaboración lineal, estado-gobierno federal, dejando atrás la colaboración de estado-estado.

Si los gobiernos estatales fueran más coaccionados a colaborar entre ellos, la creación de agrupaciones interestatales no estaría subyugada primeramente al partido político en turno.

### **3. Acuerdo General de Coordinación entre los Estados de la Península de Yucatán**

La península de Yucatán es una de las regiones con mayor cantidad de selva mediana, su extensión y geografía son dos características que le dan tanto beneficios como desventajas. Por una parte, su clima hace que sea propicio el crecimiento de flora y fauna que no se pueden encontrar en otras zonas de la región. Según la Secretaría de Medio Ambiente y Aprovechamiento Sustentable de Campeche, la península alberga el 22 por ciento de las especies de aves en México, 40 por ciento de los mamíferos, 24 por ciento de los manglares y tiene la segunda reserva ecológica más grande de Latinoamérica

No obstante, esta misma diversidad atrae prácticas ilegales como la tala desmedida y el contrabando de especies en peligro de extinción. Asimismo, “el cambio de uso de suelo y la degradación forestal causadas por el uso inadecuado de los recursos forestales representan un gran porcentaje de la pérdida neta de selvas en el país.”<sup>6</sup> Por si fuera poco, su posición en la parte tropical del hemisferio norte la hace receptora frecuente de fenómenos climatológicos como ciclones, nortes y vientos alisios.<sup>7</sup>

Geográficamente, se compone de los estados mexicanos de Campeche, Yucatán y Quintana Roo, el resto pertenece a las naciones de Belice y Guatemala. La riqueza en la biodiversidad de este territorio

hace indispensable la conservación y la protección de flora y fauna ante las inclemencias climáticas pero también ante la explotación desmedida de los seres humanos.

Es en virtud de estos objetivos que, aprovechando la decimosexta Conferencia de las Partes de Cambio Climático de la Convención Marco de las Naciones Unidas que se llevó a cabo en Cancún, Quintana Roo, los estados mexicanos integrantes de la península decidieron firmar el “Acuerdo general de coordinación entre los estados de la península de Yucatán” en diciembre de 2010. Este acuerdo prevé coordinar los esfuerzos regionales para disminuir los efectos del cambio climático así como encontrar los mecanismos de adaptación más pertinentes y fue firmado por las Secretarías de Medio Ambiente de los gobiernos de Yucatán, Campeche y Quintan Roo. En dicho acuerdo se especifica que la comunicación con el gobierno federal para la coordinación de políticas públicas se hará entre las comisiones intersecretariales y la Comisión de Cambio Climático en la Cámara de Diputados.

Para poder lograr los objetivos establecidos se harán una serie de modificaciones institucionales con la finalidad de establecer una agenda conjunta. Estos abarcan la creación de Comisiones Intersecretariales de Cambio Climático para cada uno de los estados integrantes de la península, el inicio de las negociaciones para la creación de un Consejo de Cambio Climático Peninsular (mismo que aún no se ha concretado) y la creación de comités para la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+) por sus siglas en inglés. En la promoción y desarrollo de las estrategias para alcanzar los objetivos del “Acuerdo general de coordinación entre los estados de la península de Yucatán” participan dependencias del gobierno federal como son la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de programas sustentables y proyectos de desarrollo.

La firma del acuerdo general entre los tres estados es un ejemplo exitoso de la cooperación interestatal pero ¿Por qué en este caso resultó sencillo que todos los actores políticos se pusieran de acuerdo? La primer razón es que los desastres naturales son un problema compartido que afecta a cada uno de los estados por igual, atravesando las fronteras físicas que los separan uno de otro. Lo mismo sucede con la preservación del medio ambiente, cuyas amenazas son un problema compartido que no puede ser solucionado por actores independientes. No obstante, uno de los factores determinantes que podría ser la respuesta a la cohesión de la relación interestatal es que los gobiernos de Campeche, Yucatán y Quintan Roo, utilizan como puente de interconexión a órganos que dependen directamente del gobierno federal, tal como lo es la Semarnat y que, a final de cuentas, están cumpliendo con sus responsabilidades constitucionales sin perder su autonomía, pero tampoco actuando de forma independiente al poder federal. En términos de colaboración interestatal, éste podría resultar uno de los más exitosos.

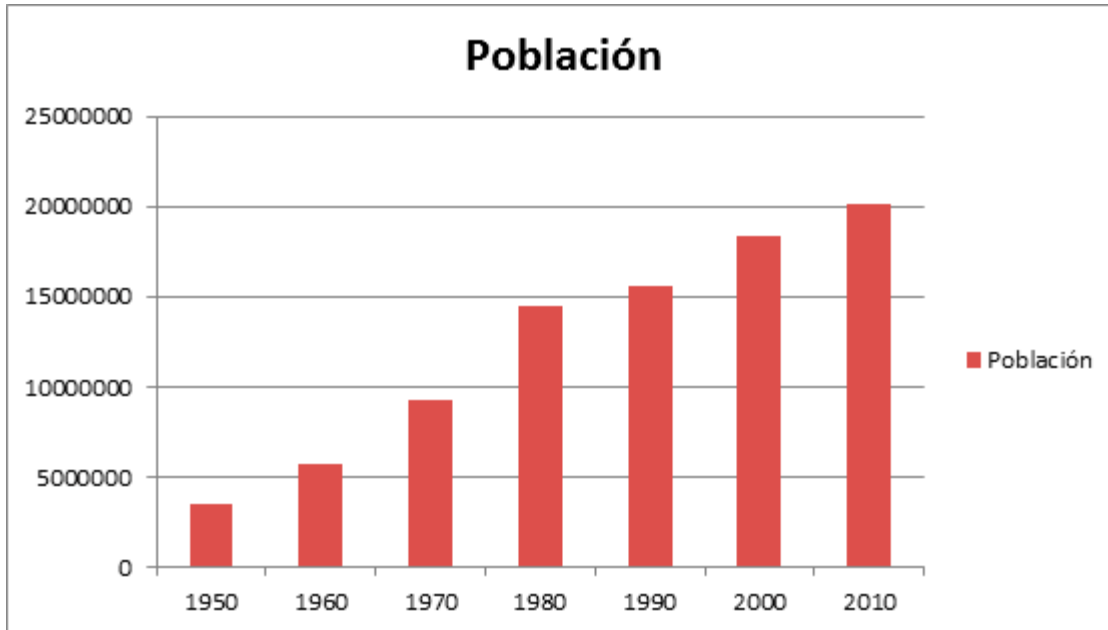
#### **4. Convenios de la zona metropolitana del valle de México**

“Las zonas metropolitanas se caracterizan principalmente por la concentración de población, actividades económicas y por gestiones político-administrativas fragmentadas.”<sup>8</sup> Al interior de la República Mexicana existen 59 zonas metropolitanas dentro de las cuales las más pobladas son la del valle de México, la de Guadalajara, la de Nuevo León y la de Puebla-Tlaxcala. La importancia de estas zonas radica en que el 56.8 por ciento de la población total reside en esas 59 áreas.

La zona metropolitana del valle de México, ZMVM, es la más desarrollada, su delimitación varía según autores, ahora bien, la que será utilizada para efectos de este estudio es la aceptada por el Consejo Nacional de Población, el Instituto de Estadística y Geografía y la Secretaría de Desarrollo Social y en la cual se determina que está conformada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, así

como los 59 municipios del Estado de México y los 29 municipios de Hidalgo. El aumento poblacional de la ZMVM ha sido de forma exponencial quintuplicando su volumen en cinco décadas; de 1950 al 2000 de 3 millones 527 mil 884 habitantes a 20 millones 116 mil 842.

**Gráfica 4.** Aumento poblacional de la zona metropolitana del valle de México de 1950 al 2010



Fuente: Conformación de las zonas metropolitanas: panorama demográfico. Gobierno del estado de México

Como en cualquier otra zona altamente poblada, debido al gran tamaño que ha adquirido esta megalópolis varios desafíos se han presentado. Según la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económicos estos se traducen en una mayor concentración de desempleo, desigualdad económica, diferencias en el acceso a los servicios, contaminación ambiental, congestión vial y problemas de vivienda y suelo.<sup>10</sup> Para hacer frente a estos desafíos la Constitución Mexicana prevé tanto en el artículo 115 apartado VI como en el artículo 122 apartado G, la coordinación de dos o más entidades federativas o municipios para el desarrollo de un centro demográfico que se extienda a lo largo de dos entidades. Es así como una serie de convenios se han ido firmando desde 1998, cuando se celebró el convenio con el que se creó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. La anterior sería el instrumento para el fortalecimiento de la colaboración bilateral entre el Estado de México y el Distrito Federal y serviría como reguladora de las comisiones que posteriormente se iban a crear. Posteriormente, en el 2008, seguido a la incorporación de los 29 municipios de Hidalgo a la ZMVM se creó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana nueva época.

A partir de este Convenio múltiples comisiones se han ido conformando para atacar los problemas conjuntos que afectan intrínsecamente a las partes integrantes de la ZMVM. Algunos ejemplos son: La Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana; la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad; la Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos; la Comisión Ambiental Metropolitana.

En el 2005 se autorizaron mil millones de pesos para el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México y un año después se firmó el contrato para la creación de un

Fideicomiso para el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México. Con él han surgido proyectos trascendentales de los cuales destacan:

- El tren suburbano;
- La línea 2 del Metrobús del eje 4 sur (Tacubaya-Tepalcates);
- El distribuidor Anillo Periférico Arco Norte-Centenario;
- La planta de bombeo Indeco-Laguna;
- El distribuidor Ignacio Zaragoza-Los Reyes;
- La línea 12 del metro.

Puesto que el resto de las zonas metropolitanas también ha ido en aumento, el Fondo Metropolitano que en un principio sólo beneficiaba a la ZMVM, empezó a distribuir recursos a otras zonas en el 2008. El funcionamiento de estos fondos ha sido tan benéfico que se ha incrementado del 2006 al 2010 en un 750%.



Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2010

Siguiendo las tendencias de crecimiento de las zonas metropolitanas, la cooperación interestatal o entre municipios será cada vez más necesaria y compleja. Los mecanismos de coordinación para el desarrollo hasta ahora presentados han demostrado buenos resultados pero estos se ven reflejados únicamente cuando se implementan en zonas desarrolladas o en proceso de desarrollo. Las partes no pertenecientes a este segmento quedan por tanto marginadas. Además, es necesaria una verificación más estricta del uso de los recursos destinados, puesto que se prestan a fraudes, como es el caso de la línea 12 del metro.

## 5. Cooperación regional en Francia: los polos metropolitanos

Una de las principales razones por las que no existe una mayor cooperación entre estados y municipios es, además la falta de mecanismos o instituciones que la incentiven, la complejidad que representa el que se puedan unir las diferentes entidades lideradas por diferentes partidos en un cooperación regional. Una de las alternativas a este problema es que el gobierno federal o los gobiernos estatales actúen como catalizadores de esta cooperación. En Francia, donde el 60 por ciento de sus habitantes reside en un área urbana<sup>11</sup>, el gobierno decidió tomar un papel más activo para lograr una cooperación entre regiones con el fin de proyectar las metrópolis francesas en Europa.

Francia cuenta con una agencia llamada Delegación para la Administración del Territorio y la Acción Regional (DATAR por sus siglas en francés), la cual se encarga principalmente de “preparar, impulsar y coordinar las políticas de administración del territorio llevada por el Estado así como la preparación de Comités presididos por el Primer Ministro”.<sup>12</sup>

Buscando la proyección de las metrópolis francesas fue que en 2004 el Primer Ministro, a través del Comité Interministerial de Administración y Desarrollo del Territorio (CIDAT por sus siglas en francés), realizó un llamado a la coordinación metropolitana buscando como objetivo “favorecer el crecimiento y la cooperación, además de arropar a las metrópolis ya existentes y poner en marcha estrategias originales de cooperación entre instituciones del nivel correspondiente”.<sup>13</sup> A partir de este llamado, se crearon 15 metrópolis, las cuales fueron acompañadas por la DATAR mediante encuentros formales en formato de talleres, publicación de manifiestos.

Posteriormente, en 2010, se crean los polos metropolitanos (los cuales eran una evolución de las metrópolis) a través del artículo 20 de la ley de reforma de comunidades locales del 16 de diciembre del mismo año, como respuesta a un llamado por parte de los territorios pidiendo mayor flexibilidad en sus cooperaciones metropolitanas. Este texto aportó tres nuevos elementos:<sup>14</sup>

- El reconocimiento de un interés metropolitano, flexible y capaz de ser libremente definido por los territorios.
- La posibilidad de transferir a los polos las competencias calificadas de interés metropolitano.
- La capacidad de forjar alianzas sin estar sujetos a las exigencias de continuidad territorial.

A raíz de estas acciones, se habrían creado en 2013, de manera oficial, diez polos metropolitanos, los cuales constituían cerca de 8 millones de habitantes, además de 6 millones de habitantes que representaban los polos en proceso de estructuración. Por lo tanto, un cuarto de la población francesa estaría incluida dentro de alguno de estos polos. Dentro de los polos metropolitanos creados, cuatro nacieron de asociaciones o redes de ciudades ya existentes; dos de ellos surgieron de la transformación de sindicatos mixtos en esquemas de polos metropolitanos; y el último, conserva un estatus de sindicato mixto abierto.

Una vez que fueron creados, estos polos metropolitanos han participado con diferentes proyectos que buscan el avance de la región desde perspectivas e industrias. Por ejemplo, el polo Strasbourg-Mulhouse se comprometió a elaborar un proyecto estratégico metropolitano; por otro lado, el polo CREA Seine Eure fue confiado con desarrollo económico, turismo y transportes como temáticas de estudio; y el polo Côte de Opal se encarga, junto con la Universidad del litoral, de esta institución académica que fue creada con la visión de crear gran universidad multipolar en la región Nord-Pas-de-Calais.

Tabla 5. Peso demográfico de los polos metropolitanos en 2013

Polo Metropolitano		Número de Comunidades	Habitantes
Polos creados	Centre Franche-Comté	151	319 604
	Côted'Opale	279	711 201
	Espacemétropolitain Loire Bretagne	110	1 564 696
	Lyon-Saint-Étienne-CAPI-Vienne	143	1 835 735
	Nîmes-Alès	77	331 050
	Pays de Brest	89	388 921
Polos en estructuración	Rouen-Seine-Eure	100	546 278
	SCoT Nantes Saint-Nazaire	61	797 522
	SillonLorrain	111	633 655
	Strasbourg-Mulhouse	60	719 612
	Angers Loire Métropole	59	306 033
	Bassinminier	168	820 308
	Clermont Communauté	72	409 978
	Dialogue métropolitaintoulousain	226	1 307 116
	Dijon Besançon	81	427 640
	Estuaire de la Seine	470	613 460
	Franco valdogenevois	116	316 016
	G10	190	583 472
Polos en estructuración	Sillonalpin	142	995 832
	Tours-Le Mans	28	182 155
	Valenciennes	122	501 030

Como se puede observar en este caso, la determinación del gobierno por desempeñar un mayor papel en el desarrollo de una política de cooperación metropolitana influyó de manera directa en la creación de los polos metropolitanos y a su vez, en la oportunidad de poder tener un desarrollo regional.

**En el caso de México, el gobierno federal y los gobiernos estatales podrían tomar este mismo papel y, sin abandonar las políticas nacionales, hacer un llamado a la cooperación metropolitana que podría resultar en una mayor capacidad en el desarrollo de las diferentes regiones del país e incluso en una mejor coordinación entre Estados para poder compartir experiencias y poder enfrentar de mejor manera los retos regionales.**

Para dar soluciones a los problemas complejos que afectan a más de una entidad federativa, en núcleos organizados sobre la base municipal, la colaboración es una herramienta fundamental, si se traduce en la elaboración de proyectos integrales y de un mayor alcance. A falta de que los estados estén jurídicamente obligados a cooperar, es necesario replantear los mecanismos de cooperación existentes al interior de la República mexicana. Más aún, sería prioritario fortalecer y, de ser necesario, intensificar las obligaciones de los estados y los municipios de cooperar entre ellos.

En esta línea argumentativa se presentan dos posibles soluciones ante la falta de cooperación intermunicipal, la primera sería la de volver obligatoria la cooperación; la segunda la de crear un organismo regulador de colaboración entre estados (no sólo cuando estén de por medio zonas metropolitanas). En el caso de la primera opción, se vuelve necesaria la modificación de la Constitución. No obstante, serviría para la descentralización del poder en el país. En efecto, se pudiera acusar la invasión a la autonomía municipal, pero se potenciaría el desarrollo regional con lo que se daría prevalencia al federalismo.

Evidentemente que las conformaciones de bloques regionales o convenios interestatales, responderían y se reportarían al federal pero, tendrían un mayor margen de acción para asociarse con municipios, incluso de otros estados, con los que compartan características o problemas en común.

En el segundo presupuesto, no habría necesidad de modificar la Constitución mexicana. Podría crearse un Instituto de Cooperación Interestatal o de coordinación de las Zonas Metropolitanas bajo el mando del Gobierno Federal que vigilara el cumplimiento de acuerdos entre municipios y que juntara una base de datos que marcara los antecedentes de los acuerdos exitosos así como de los fallidos, de forma de mejorar los mecanismos de colaboración que hasta ahora han resultado poco eficientes.

El problema que tendría esta segunda opción sería la resistencia de las fuerzas municipales y los bastiones de poder de todos y cada uno de los partidos políticos, tanto nacionales como locales, acusando, en este caso sí, una profunda centralización del poder bajo la figura de la coordinación a cargo del gobierno federal.

Según los casos de estudio expuestos anteriormente, la coordinación de agendas de desarrollo intermunicipales es viable cuando existe una concentración de habitantes en un territorio delimitado, sin embargo, cuando se trata de factores más dinámicos como el narcotráfico, la colaboración flaquea y queda en un limbo.

Sea una o la otra opción, resta decir que la importancia de la cooperación irá en aumento y la respuesta a este panorama parece ser la obligatoriedad de la cooperación o el endurecimiento de las medidas de control sobre las relaciones interestatales.

Por lo expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma las fracciones III y VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. a II. ...

**III.** Los municipios **de una misma entidad federativa, que tiendan a formar una Zona Metropolitana, así calificada por el organismo establecido en el Apartado B del artículo 26 de esta Constitución, en coordinación con las dependencias del Ejecutivo federal relacionadas con el diseño de la política interior, los asentamientos humanos y el desarrollo social,** previo acuerdo entre sus ayuntamientos, **deberán** coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, **éstos deberán participar, en el ámbito de sus competencias, en la elaboración del convenio para la prestación de servicios públicos, así como otorgar** la aprobación de las legislaturas de los Estados **involucrados** . Asimismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;



IV. y V. ...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, **o una zona metropolitana así calificada por el organismo establecido en el Apartado B del artículo 26 de esta Constitución, en coordinación con las dependencias del Ejecutivo federal relacionadas con el diseño de la política interior, los asentamientos humanos y el desarrollo social**, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **deberán** planear y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros **mediante la celebración de convenios de coordinación que podrán ser revisados cuando exista cambio en la titularidad de la presidencia municipal interesada o en el titular del ejecutivo local.**

### Transitorios

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

**Segundo.** Los convenios de colaboración para la prestación de servicios públicos y para el desarrollo de centros metropolitanos que se hayan suscrito con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto continuarán en vigor, en tanto no se suscriban nuevos convenios o se lleve a cabo la revisión a que hace referencia la fracción VI del artículo 115 del presente decreto.

### Bibliografía

Almomento.mx (2013) Se alistan gobernadores de la zona centro-occidente para conformar Mando Único. Al Momento Noticias. [En línea] [Fecha de consulta: 17 julio 2014]. Disponible en: <<http://www.almomento.mx/gobernadores-presentaran-a-pena-propuesta-de-comision-tecnica-paramando-unico-de-policia/>>

Angelguardian.mx (2012) Acuerdan gobernadores de occidente crear Policía interestatal. Ángel Guardián. [En línea] 2012 [Fecha de consulta: 18 julio 2012]. Disponible en: <<http://angelguardian.mx/beta/acuerdan-gobernadores-de-occidente-crear-policia-interestatal/>>

cambioclimatico.yucatan.gob.mx (2014) Observatorio del Cambio Climático de Yucatán. Comisión Regional del Cambio Climático. [En línea] [Fecha de consulta: 18 julio 2014]. Disponible en: <<http://cambioclimatico.yucatan.gob.mx/agendas-cambio-climatico/comision-regional-cambio-climatico.php>>

Canadian Institute for Health Information (2014) Trends in National Health Expenditure, 1975 to 2013. Obtenido el 6 de julio de 2014 de: [http://www.cihi.ca/CIHI-ext-portal/internet/en/document/spending+and+health+workforce/spending/release\\_29oct13\\_infogra1pg](http://www.cihi.ca/CIHI-ext-portal/internet/en/document/spending+and+health+workforce/spending/release_29oct13_infogra1pg)

Cidac.org (2013) 8 Delitos Primero. Índice Delictivo. Centro de Investigación para el Desarrollo. [En línea] México, D.F., 2013. [Fecha de consulta: 18 julio 2014]. Disponible en: <[http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice\\_Delictivo\\_CIDAC\\_2012.\\_8\\_delitos\\_primeros\\_1.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/Indice_Delictivo_CIDAC_2012._8_delitos_primeros_1.pdf)>

Conafor.gob.mx (2014) Conservación del Mosaico de las Selvas en la Península de Yucatán. Comisión Nacional Forestal. Conservación del Mosaico de las Selvas en la Península de Yucatán. Fecha de modificación: 25 marzo 2014. Fecha de consulta: 18 julio 2014. Disponible en: <<http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/proceso-nacional-redd/acciones-tempranas/b-conservar-el-mosaico-de-las-selvas-en-la-peninsula-de-yucatan>>

Conapo.gob.mx (2010). Consejo Nacional de Población. Delimitaciones de las zonas metropolitanas de México 2010. [En línea] [Fecha de consulta: 25 agosto 2014]. Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion\\_zonas\\_metropolitanas\\_2010\\_Capitulos\\_I\\_a\\_IV](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV)

Council of the Federation. (2003), Founding Agreement. Council of the Federation. Consultado el 5 de julio de 2014 de: [http://www.conseildelafederation.ca/phocadownload/publications/cof\\_founding-agreement.pdf](http://www.conseildelafederation.ca/phocadownload/publications/cof_founding-agreement.pdf)

Councilofthefederation (2013) From Innovation to Action: The First Report of the Health Care Innovation Working Group. Council of the Federation. Obtenido el 6 de julio de 2014 de: [http://www.councilofthefederation.ca/phocadownload/publications/health\\_innovation\\_report-e-web.pdf](http://www.councilofthefederation.ca/phocadownload/publications/health_innovation_report-e-web.pdf)

Councilofthefederation.ca (2013) Canada's Provinces and Territories Realize Real Savings in Healthcare through Collaboration. Council of the Federation. Obtenido el 6 de julio de 2014 de: [http://www.councilofthefederation.ca/phocadownload/newsroom-2013/health\\_care\\_july26-final.pdf](http://www.councilofthefederation.ca/phocadownload/newsroom-2013/health_care_july26-final.pdf)

Crupy-uach.org.mx (2014) Condiciones del medio ambiente natural de la región peninsular. Universidad Autónoma Chapingo. Centro Regional Universitario de la Península de Yucatán. [En línea] [Fecha de consulta 18 julio 2014] <<http://www.crupy-uach.org.mx/img/zona/doc/dbdea2b97a5af6fef4d3ee75ef845d45.pdf>>

Datar.gouv.fr (2014) CIADT du 18 décembre 2003: Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. Délégation Interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/documentmetropoles.pdf>

Datar.gouv.fr (2014) Qui sommes-nous. Délégation Interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale. <http://www.datar.gouv.fr/qui-sommes-nous>

Diputados.gob (2014) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fecha de actualización 07 julio 2014. [Fecha de consulta: 16 julio 2014]. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>

DOF.gob.mx (2013). Diario Oficial de la Federación. CONVENIO de Coordinación por el que se crea la Comisión Ambiental de la Megalópolis, que celebran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Gobierno del Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla y Tlaxcala. [en línea] [Fecha de consulta: 24 agosto 2014]. Disponible en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5316255&fecha=03/10/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5316255&fecha=03/10/2013)>

Edomexico.gob.mx (2006) Fondo Metropolitano. [En línea] [Fecha de consulta: 26 agosto 2014]. Disponible en: <http://www.edomexico.gob.mx/fondometropolitano/pdf/AvancesDiciembre2006.pdf>

Entiemporeal.mx (2012) Proponen la creación de una policía interestatal. [En línea] Guadalajara, México, 2012. [Fecha de consulta: 17 julio 2014]. Disponible en: <http://www.entemporeal.mx>

FNAU (2013) Les pôles métropolitains: outils d'interterritorialité. Les Dossiers FNAU. <<http://www.polemetropolitainloirebretagne.fr/wp-content/uploads/sites/10/FNAU-26-poles-BDEF-20-juillet.pdf>>

ICAOS (2012) Fiscal Year 2012 Annual Report. Interstate Commission for Adult Offender Supervision. Obtenido el 7 de Julio de 2014 de: [http://www.interstatecompact.org/Portals/0/library/publications/annual\\_reports/ICAOS\\_AnnualReport\\_FY2012.pdf](http://www.interstatecompact.org/Portals/0/library/publications/annual_reports/ICAOS_AnnualReport_FY2012.pdf)

Inegi.org.mx (2013) Estadísticas a propósito del día Internacional de la No Violencia. Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (Inegi). [En línea] Aguascalientes, 2012 [Fecha de consulta: 17 julio 2014]. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx>

en:<<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Contenidos/estadisticas/2013/noviolenca0.pdf>>

MEXICOEVALUA.COM (2010) Índice de inseguridad ciudadana y violencia. México Evalúa, Centro de Análisis de políticas públicas. [En línea]. [Fecha de consulta: 17 julio de 2014.] Disponible en <[http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/Indice\\_Inseguridad-Violencia-Low.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/Indice_Inseguridad-Violencia-Low.pdf)>

Mountjoy, John J. (S/A) Interstate cooperation: Interstate compacts make a comeback. Obtenido el 7 de Julio de 2014 de: <http://www.csg.org/knowledgecenter/docs/ncic/Comeback.pdf>

NCIC (2013) 10 Frequently Asked Questions. National Center for Interstate Compacts. Obtenido el 7 de Julio de 2014 de: <http://www.csg.org/knowledgecenter/docs/ncic/CompactFAQ.pdf>

Ordenjuridicodemo.segob.gob.mx. Reglamento interno de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana. [En línea] [Fecha de consulta: 26 agosto 2014]. Disponible en:<http://ordenjuridicodemo.segob.gob.mx/Estatal/DISTRITO%20FEDERAL/Reglamentos/DFREG75.pdf>

Pôle métropolitain Loire Bretagne (2014) Historique de la Dynamique Métropolitaine. Pôle Métropolitain Loire Bretagne. <http://www.polemetropolitainloirebretagne.fr/qui-sommes-nous/139-2/>

Pôles-métropolitains.fr (2014) Historique Institutionnel. Pôles Métropolitaines. <<http://www.poles-metropolitains.fr/historique-institutionnel>>

Pontifés Martínez, A. (2002) Relaciones intergubernamentales. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. El gobierno y la gestión municipal en México. Segunda parte. Número 65 Año 2002. [Fecha de consulta: 17 julio 2014]. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/65/pr/pr4.pdf>>

Qacontent.edomex.gob.mx. Gobierno del estado de México; Consejo Estatal de Población. Conformación de las zonas metropolitanas. [En línea] [Fecha de consulta: 27 agosto 2014]. Disponible en:[http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex\\_archivo/coespo\\_pdf\\_confzm.pdf](http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/coespo_pdf_confzm.pdf)

Quadratin.com (2014) Planean Michoacán y Edomex creación de una policía interestatal. Agencia Mexicana de Información y Análisis. [En línea] 2012. [Fecha de consulta: 16 julio 2014] Disponible en: <http://www.quadratin.com.mx/justicia/Planean-Michoacan-y-Edomex-creacion-de-una-policia-interestatal/>

The Council of the State Governments (2003), Interstate Cooperation. The Council of the State Governments. Obtenido el 7 de Julio de 2014 de: <http://www.ncleg.net/documents/sites/committees/OEESC/8-24-09%20Meeting/Hudson%20-%20Interstate%20Cooperation.pdf>

Toussaint, E. (2012) Proyectan policía interestatal. [En línea] El Informador. Guadalajara, México, septiembre 2012. [Fecha de consulta: 17 julio 2014]. Disponible en:<<http://www.informador.com.mx/jalisco/2012/404187/6/proyectan-policia-interestatal.htm?iframe=true&width=90%25&height=90%25>>

transparenciapresupuestaria.gob (2014) Observatorio del gasto. Presupuesto de Egreso de la Federación 2014. [En línea] 2014 [Fecha de consulta: 18 julio de 2014]. Disponible en: <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=933>>

wmata (2014) Momentum 2025. Washington Metropolitan Area Transit Authority Obtenido el 7 de Julio de 2014 de <http://www.wmata.com/momentum/2025.cfm>

wmata.com (2009) Washington Metropolitan Area Transit Authority Compact as Amended though August 2009. Obtenido el 7 de Julio de 2014 de: [http://www.wmata.com/about\\_metro/docs/Compact\\_Annotated\\_2009\\_final.pdf](http://www.wmata.com/about_metro/docs/Compact_Annotated_2009_final.pdf)

### Notas

- 1 (Mexicoevalua.COM, 2012)
- 2 (Transparencia Presupuestaria, 2014)
- 3 (diputados.gob.mx, 2014)
- 4 (Pontifes Martínez, 2002)
- 5 (CIDAC, 2012)
- 6 (Conafor, 2012)
- 7 (Crupy-UACH, 2014)
- 8 (Inegi, Sedesol, Conapo, 2010)
- 9 Cabe destacar que la inclusión de los 29 municipios de Hidalgo es reciente habiéndose realizado en el 2008.
- 10 (Inegi, Sedesol, Conapo, 2010)
- 11 (CIDAT 2003)
- 12 (datar. gouv. fr, 2014)
- 13 (pôle metropolitan loire bretagne.fr, 2014)
- 14 (pôles metropolitains; 2014)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de diciembre de 2014.

Diputado Abel Octavio Salgado Peña (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO CANTÚ GARZA Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

Los abajo firmantes y el suscrito, Ricardo Cantú Garza, diputado a 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, sometemos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 2o., 4o., 27 y el inciso b) fracción III del artículo transitorio quinto del decreto de reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2013, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En la actividad agrícola se ha dado una tendencia para sembrar semillas genéticamente modificadas (GM) a las que se les ha denominado: transgénicos. Desde el año 2009, el gobierno federal ha otorgado permisos para la siembra experimental, tal es el caso del maíz.

La pérdida de biodiversidad se ha multiplicado en las regiones megadiversas del país. México es considerado **centro de origen y de diversidad genética del maíz**, es muy preocupante y es imposible la coexistencia entre cultivos GM y cultivos nativos, orgánicos y convencionales.

Los organismos genéticamente modificados no son lo mismo que los híbridos, o variedades mejoradas genéticamente. Se trata de un experimento a gran escala basado en un modelo científico que está en entredicho, ya que el impacto al medio ambiente con el incremento del uso de agrotóxicos en la agricultura, ha desarrollado la resistencia en plagas afectando agua y suelo.

En México existen 59 especies de maíz. Nuestro país en el año 2012, ocupó el cuarto lugar entre los principales productores de este bien natural, alcanzando una cosecha de 18 mil 400 toneladas producidas en ese año y calculando una producción de 21 mil toneladas para 2013.

El consumo per cápita de tortilla de maíz blanco es de 60 kilogramos, con lo que se acredita la relevancia de este producto en la dieta de los mexicanos.

Durante los últimos años, en estados como Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Tamaulipas, se ha autorizado, particularmente en el caso del maíz, la siembra con semillas genéticamente modificadas en forma experimental sin autorización para comercializarla, pero éstas han sido agresivas con los maíces nativos existentes en estas regiones.

Un estudio en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán establece los impactos económicos negativos de la soya transgénica, sin contar los daños ambientales, sería 55 veces mayor a su beneficio total. La aportación global a la economía de la miel es mucho mayor que la soya en una proporción de 3 a 1.

Existen registros de que en 2012 se anularon permisos de siembra de soya transgénica en 253 mil 500 hectáreas que otorgó Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

(Sagarpa) con el aval de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), en siete estados de la república, entre ellos Yucatán, donde se produjeron 40 toneladas de miel, las cuales fueron contaminadas con polen transgénico, lo que impidió su comercialización en la Unión Europea. Los apicultores mayas actuaron contra este permiso, el juzgado dio el fallo prohibiendo la siembra de soya transgénica a escala comercial en Yucatán y Campeche.

Este caso es muy relevante porque hace valer el principio de multiculturalidad contenido en la constitución así como el derecho a la consulta previa, que procede en caso de posible afectación. Es decir no se requiere que el daño esté probado. En tercer lugar, reconoce el principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro, junio 1992.

Las siembras de maíz transgénico, en un contexto violatorio de la ley emitieron opinión negativa a 209 solicitudes. A pesar de ello el gobierno las aprobó.

La semilla genéticamente modificada tiene un costo mayor al de la semilla híbrida (entre 15 y 20 por ciento superior).

En países donde se ha permitido la siembra comercial de organismos genéticamente modificados (OGM) como Estados Unidos, se ha concentrado la oferta de semillas, el control de su precio y las mejores tierras en un pequeño número de corporaciones multinacionales.

Los transgénicos no producen más. Si comparamos el incremento de producción de maíz en Estados Unidos (con transgénicos) entre los años 1986 y 2010, con el de países del oeste de Europa (sin transgénicos), veremos cómo no hay una diferencia significativa entre los dos, siendo incluso más elevado el incremento en el oeste de Europa, con un crecimiento de 82 mil 899 kilogramos por hectárea (kg/ha) respecto a los 82.841 kg/ha de los Estados Unidos.

El cultivo de transgénicos eleva el uso de fertilizantes respecto a las variedades híbridas y nativas, generando resistencias a herbicidas, provocando la aparición de súper malezas, y de súper insectos, por lo que se eleva el uso de estos químicos.

Por ejemplo, en el periodo comprendido entre 1996 y 2011, Estados Unidos incrementó el uso de los mismos en 239 millones de kilogramos.

Los transgénicos están diseñados para resistir herbicidas y plaguicidas, producidos y comercializados por las mismas corporaciones Monsanto, Dupont, Bayer, Aventis, Syngenta (antes Novartis), BASF y Dow.

Ante esta problemática, más de 800 científicos de 82 países firmaron la carta remitida a todos los gobiernos del mundo donde hacen un llamado a la suspensión inmediata de todas las emisiones ambientales de cultivos transgénicos y productos derivados de los mismos, tanto comercialmente como en pruebas a campo abierto, durante al menos 5 años.

“Patentes sobre organismos vivos, los procesos, las semillas, las líneas de células y genes deben ser revocadas y prohibidas; y se exige una investigación pública exhaustiva sobre el futuro de la agricultura y la seguridad alimentaria para todos”, porque amenazan la seguridad alimentaria, promueven la biopiratería de los conocimientos indígenas y los recursos genéticos, violan los derechos humanos básicos y la dignidad, el compromiso de la salud en el mundo”.

El instituto ISIS publicó en el mes de junio un estudio que aporta más evidencia sobre el hecho de que los productos transgénicos liberan al suelo, aire y agua, trozos de genes sintéticos que están causando problemas de resistencia a antibióticos y otras enfermedades en los seres humanos.

- El relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho a la alimentación, el doctor Olivier De Schutter, del Instituto Salk de San Diego, considerado de los mejores en investigación médica en el mundo, envió una carta al gobierno mexicano alertando sobre los riesgos del maíz transgénico en el centro de origen y diversificación del maíz; y del potencial monopolio del grano en manos de la empresa Monsanto, siendo los más afectados los pequeños agricultores y campesinos.

En cuanto a los efectos en la salud causados por el maíz transgénico, afirma que a diferencia de otros países donde el grano transgénico BT no se consume directamente, en México sí ocurrirá, y además en grandes cantidades, porque se trata de un alimento básico. Destaca que en la comida tradicional mexicana el maíz se prepara de múltiples formas, lo cual conducirá a potenciales cambios químicos de la proteína BT y causará una toxicidad e inmunogenicidad desconocidas.

- El científico francés, doctor Gilles-Eric Séralini y su equipo, estudiaron durante dos años los efectos para la salud de las ratas alimentadas con maíz transgénico, la investigación arrojó que las hembras desarrollaron tumores mamarios de gran tamaño, la pituitaria es el segundo órgano más afectado; el equilibrio de las hormonas sexuales se modificó. En los machos las congestiones y necrosis hepáticas, nefropatías renales, tumores de gran tamaño, deficiencias renales crónicas; por los efectos no lineales de alteración endocrina del Roundup, pero también por la sobreexpresión del transgen del OMG y sus consecuencias metabólicas. Hasta la fecha, el NK603 y el R no pueden considerarse seguros.

- El Tribunal Permanente de los pueblos en su audiencia final realizada en la Ciudad de México del 12 al 15 de noviembre de 2014:

Señala en el dictamen sobre violencia contra el maíz, la soberanía alimentaria y la autonomía de los pueblos. “La pérdida de soberanía alimentaria que esta política ha provocado tiene como uno de sus componentes principales una modificación inducida de la dieta mexicana con efectos catastróficos.

A ello se ha unido la estrategia de penetración del maíz transgénico promovido por las grandes empresas del sector, con el apoyo decidido de los gobiernos mexicanos y de una parte de la comunidad científica, articulada a través de las importaciones y de la legislación (Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados de 2005 y su Reglamento de 2008; Ley de Producción, Certificación y Comercialización de Semillas), que ha causado la contaminación del maíz nativo, como denunciaron la comunidad zapoteca de la sierra norte de Oaxaca, Distrito de Ocotlán, Oaxaca, y la región mixteca, poniendo en peligro su supervivencia, con lo que, más allá de la soberanía alimentaria, se está afectando a la misma identidad cultural y a las formas de vida de las comunidades campesinas e indígenas.

Es preciso destacar la resolución del juez Jaime Manuel Marroquín, titular del Juzgado Federal 12 de Distrito en Materia Civil del DF que, en octubre de 2013, ordenó suspender todas las actividades de siembra de maíz transgénico en el país, así como detener los otorgamientos de permisos de liberación experimental, piloto y comercial de dicha semilla. **“La sola o mera posibilidad de que afecte el medio ambiente es suficiente para mantener vigente la medida cautelar”.**

Se hace un llamado a la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para que asuma sus responsabilidades en cuanto a la defensa del maíz nativo y campesino y



la amenaza que representa su contaminación transgénica en el centro de origen que no puede considerarse un asunto doméstico de México. Al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la ONU/FAO para que actué inmediatamente para salvaguardar los centros de origen y diversidad genética de los cultivos y defender los derechos de los campesinos.

De igual manera, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual debe abstenerse de demandar propiedad intelectual sobre plantas, animales o cualquier ser vivo y asegurar que no se aplique ninguna forma de propiedad intelectual sobre ellos. El Convenio sobre Diversidad Biológica, debe realizar investigaciones especiales y con la participación de pueblos indígenas y campesinos sobre cómo la comunidad internacional puede garantizar la integridad de los centros de origen y diversidad genética de los cultivos y los derechos de las comunidades indígenas, campesinas y locales.

En este sentido el TPP quiere remarcar las recomendaciones precedentes a lo largo de todo el capítulo México: Asumir su responsabilidad, frente a las generaciones pasadas, presentes y futuras, como centro de origen del maíz y adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la conservación del maíz nativo como fuente principal de alimentación y como elemento cultural de cohesión y articulación social.

Debido a la gravedad de los riesgos a que se somete el centro de origen global del maíz, sustento de los países que los crearon para bien de toda la humanidad, y siendo México, el reservorio genético de este pilar de la seguridad alimentaria mundial, se debe prohibir la siembra del maíz transgénico en el país.

En la actualidad existen ordenamientos jurídicos como la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en vigor desde el 18 de marzo del año 2005, en cuyo artículo 2, fracción VII, se establece que “El régimen de permisos para la realización de actividades de liberación experimental, de liberación en programa piloto y de liberación comercial, de organismos genéticamente modificados, incluyendo la importación de esos organismos para llevar a cabo dichas actividades”.

En el artículo 3o. de la ley citada, en la fracción X, se establece: “Comercialización: es la introducción al mercado para distribución y consumo de organismos genéticamente modificados en calidad de productos o mercancías, sin propósitos de liberación intencional al medio ambiente y con independencia del ánimo de lucro y del título jurídico bajo el cual se realice”.

En la fracción XI se establece a la liberación comercial definida como: “Es la introducción, intencional y permitida en el medio ambiente de un organismo o combinación de organismos genéticamente modificados, sin que hayan sido adoptadas medidas de contención, tales como barreras físicas o una combinación de éstas con barreras químicas o biológicas, para limitar su contacto con la población y el medio ambiente, que se realiza con fines comerciales, de producción, de biorremediación, industriales y cualesquiera otros distintos de la liberación experimental y de la liberación en programa piloto en los términos y condiciones que establezca el permiso respectivo”.

No se ha demostrado de manera fehaciente que los productos transgénicos son inofensivos para la salud, ya que los centros científicos encargados de realizar los estudios de inocuidad reciben financiamiento por parte de las propias empresas que van a comercializar la semilla.

Por otro lado, en opinión de los autores de la presente iniciativa, el Estado mexicano debe coordinar todo lo referente a la investigación y desarrollo de las semillas con las que se producen los alimentos que los mexicanos necesitan.

Es importante que la carga de la prueba de inocuidad de los productos transgénicos a la salud de los humanos, quede a cargo de las empresas que los producen.

El estado debe supervisar adecuadamente a los laboratorios privados en esta materia porque a éstos los mueve, en el último de los casos, sólo la obtención de utilidades dejando de lado el interés general de la población.

El propósito de esta iniciativa es que el **maíz** y los alimentos que consumimos los mexicanos sean totalmente de origen natural y sin modificaciones genéticas producidas en laboratorios, con ello se garantizará el derecho a la alimentación que la Constitución nos otorga, pero también que ésta sea sana y nutritiva, es por ello que en las reformas que proponemos a diferentes preceptos constitucionales prevalece la idea de que los alimentos sean de origen natural y sin modificaciones genéticas.

La autosuficiencia alimentaria, que es un elemento importante en la salvaguarda de nuestra soberanía, entendemos que un país que depende de las importaciones para proveer a sus gobernados de los alimentos que requieren no es plenamente soberano.

Incluso, esta preocupación por la alimentación sana y de calidad ha sido compartida por el Poder Legislativo de algunas entidades federativas como los Congresos locales del estado de Jalisco y de Guerrero, este último elevó a esta soberanía con fecha 15 de mayo de 2014, una proposición con punto de acuerdo aprobada por dicho Congreso para que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el ámbito de sus atribuciones y facultades realice las gestiones y medidas necesarias para garantizar la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, libre de maíz genéticamente modificado en todo el país. Dicha proposición fue recibida en la Presidencia de la Mesa Directiva el 2 de junio del presente año.

En la LVIII Legislatura se modificó el artículo 2o. constitucional para reconocer la composición pluriétnica de la sociedad mexicana, así como los derechos de los pueblos originarios, por ello, en reconocimiento de esos derechos proponemos la reforma al artículo 2, en su apartado B, fracción III para establecer el derecho a la alimentación natural, sin modificaciones genéticas.

En el artículo 4, proponemos la reforma a los párrafos cuarto y noveno, para incluir dentro del derecho a la alimentación de los mexicanos que ésta sea nutritiva y **de origen natural, sin modificaciones genéticas**.

En el artículo 27, la reforma al segundo párrafo de la fracción XX para que el desarrollo rural y agropecuario establezca la alimentación nutritiva **de origen natural, sin modificaciones genéticas**.

Y por último, la modificación al transitorio quinto de la reforma a diversos artículos constitucionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2013, con el propósito de que en las escuelas que ahí se indican se establezca a favor de los alumnos la obligación de proveerlos de alimentos nutritivos y **de origen natural sin modificaciones genéticas**.

Por las consideraciones antes expuestas y 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, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa de ley con proyecto de decreto que reforma la fracción III del apartado B del artículo 2; el párrafo tercero y noveno del artículo 4; el párrafo segundo fracción XX del décimo párrafo del artículo 27; y el inciso b) fracción III del artículo transitorio

quinto del decreto de reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2013, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción III del apartado B del artículo 2; el párrafo tercero y noveno del artículo 4; el párrafo segundo fracción XX del décimo párrafo del artículo 27; y el inciso b) fracción III del artículo transitorio quinto del decreto de reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2013, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 2. ...**

...

#### **A. ...**

...

#### **B. ...**

...

...

...

**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 mediante programas de alimentación **de origen natural, sin modificaciones genéticas**, en especial para la población infantil.

...

#### **Artículo 4. ...**

...

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva **de origen natural, sin modificaciones genéticas**, suficiente y de calidad. El estado lo garantizará.

De párrafo 4o. a 8o. ...

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 **nutritiva y de origen natural, sin modificaciones genéticas**, a la 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.

...

**Artículo 27. ...**

...

...

...

...

...

...

De I. a XIX. ...

**XX. ...**

El desarrollo rural integral, **agropecuario** y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el estado garantice el abasto suficiente, oportuno, **nutritivo y de origen natural, sin modificaciones genéticas a los alimentos** . **Por condiciones de seguridad nacional, el estado asumirá la responsabilidad de impedir la producción, distribución y comercialización de alimentos transgénicos.**

**Transitorios**

...

...

...

...

**Quinto. ...**

...

...

**III. ...**

a). ...

**b).** Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos **y de origen natural, sin modificaciones genéticas** a los alumnos a partir de microempresas locales, y

...

#### **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 aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de diciembre de 2014.

**Diputados:** Ricardo Cantú Garza, María del Carmen Ordaz Martínez, Roberto López Rosado, Loretta Ortiz Ahlf, Gerardo Villanueva Albarrán (rúbricas).

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, A CARGO DEL DIPUTADO ADOLFO BONILLA GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, Adolfo Bonilla Gómez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional 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, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

El 25 de marzo del presente año, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en contradicción de tesis número 422/2013, sustentadas entre el Séptimo y el Tercer Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, el Tribunal Colegiado en materia de Trabajo del Sexto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, que una autoridad jurisdiccional puede ordenar el embargo sobre el excedente del monto del salario mínimo para el aseguramiento de obligaciones de carácter civil o mercantil contraídas por el trabajador, en el entendido de que esa medida sólo procede respecto a 30 por ciento de dicho excedente.

Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegaron a esa determinación después de analizar el artículo 112 de la Ley Federal del Trabajo en relación con el 123, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 123, Apartado A, de la Constitución determina en la fracción VIII que el salario mínimo quedará exceptuado de embargo. En tanto, el 112 de la Ley Federal del Trabajo establece que los salarios de los trabajadores no podrán ser embargados. Es decir, mientras el artículo constitucional señala que sólo los salarios mínimos se encuentran exentos de embargo, el 112 de la ley dice que todo salario es inembargable.

Me permito citar un argumento que esgrimió la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis antes señalada:

... debe entenderse que la omisión del legislador de no mencionar expresamente que la excepción de embargo, compensación o descuento del salario mínimo, prescrita en el artículo 123, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución, está circunscrita a los emolumentos que no forman parte o exceden el mismo, como una simple abstención del legislador de adecuar la normativa constitucional...

El máximo tribunal concluye que existe omisión del legislador como una simple abstención de no adecuar la normatividad constitucional. Por ello, la presente iniciativa tiene por objeto armonizar la Constitución con la Ley Federal del Trabajo y precisar con claridad que el salario no es embargable, por lo que se propone eliminar de la fracción VIII apartado A del artículo 123 constitucional la palabra “**mínimo**”. Con este simple cambio se da coherencia y sentido al sistema laboral.

Recordemos que las normas del trabajo están diseñadas para conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como para propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales. El salario es la retribución que el patrón paga al trabajador por su trabajo y es para la manutención de la familia.

Por otra parte, el artículo 434, fracción XI, del Código Federal de Procedimientos Civiles determina que el sueldo de los funcionarios y empleado públicos, no serán susceptibles de embargo. Para armonizar el artículo en cita con el 123 constitucional y el 112 de la Ley Federal del Trabajo, se propone agregar a la fracción XI las palabras “**de los trabajadores**”.

De igual forma se propone derogar el artículo 435 del código federal en mención, pues riñe con lo preceptuado en los artículos 123 constitucional y 112 de la Ley Federal del Trabajo y con la propia fracción XI del artículo 434 del código en mención, ya que el numeral en cita permite el embargo de los sueldos hasta en una quinta parte del excedente del mínimo.

Por ello, para armonizar los artículos mencionados proponemos la redacción siguiente:

**Dice**

**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 VII. ...**

**VIII.** El salario **mínimo** quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

**Artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles**

**Artículo 434.** No son susceptibles de embargo

**I. a X. ...**

**XI.** Los sueldos y emolumentos de los funcionarios y empleados públicos;

**Artículo 435.** En los casos en que el secuestro recaiga sobre sueldos, salarios, comisiones o pensiones que no estén protegidos por disposición especial de la ley, sólo podrá embargarse la quinta parte del exceso sobre mil quinientos pesos anuales, hasta tres mil, y la cuarta del exceso sobre tres mil en adelante.

**Debe decir**

**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 VII. ...

**VIII.** El salario quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

**Artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles**

**Artículo 434.** No son susceptibles de embargo

I. a X. ...

**XI.** Los sueldos **de los trabajadores** y emolumentos de los funcionarios y empleados públicos;

**Artículo 435. Se deroga.**

Con la presente propuesta estaríamos dando certeza jurídica a los trabajadores de que su salario no será embargado por deudas de carácter civil o mercantil, prevaleciendo obviamente la excepción a que se refiere el numeral 112 del ordenamiento laboral; esto es, que el salario es embargable exclusivamente en pensiones alimenticias.

De aprobar esta iniciativa estaremos beneficiando y dando certeza jurídica a millones de trabajadores de que su salario no será embargado por deudas de carácter puramente civil o mercantil y se protegerá a los empleados de bajos ingresos para que no pongan en peligro su derecho al mínimo vital ante la posibilidad de ejecución de sentencias relacionadas con deudas contraídas con terceros.

No se desconoce la realidad económica y la diversidad de ingresos que pueden recibir los trabajadores, y que también existen los casos de altos ejecutivos o trabajadores de elevados ingresos que pueden utilizar una prohibición total de embargo al salario como una estrategia de evasión del cumplimiento de sus obligaciones, pero para ello existen en materia mercantil títulos ejecutivos (pagarés, letras de cambio), en los que terceros pueden cobrar y embargar bienes de una persona o trabajador y en materia civil existen los juicios ejecutivos civiles precisamente para cobrar deudas a personas.

Por lo expuesto se somete a consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma la fracción VIII del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la fracción XI del artículo 434 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y se deroga el artículo 435 del Código Federal de Procedimientos Civiles**

**Artículo Primero.** Se **reforma** la fracción VIII del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**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 ...

**VIII.** El salario quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

**Artículo Segundo.** Se **reforma** la fracción XI del artículo 434 y se **deroga** el 435 del Código Federal de Procedimientos Civiles, para quedar como sigue:

**Artículo 434.** No son susceptibles de embargo

...

**XI.** Los sueldos **de los trabajadores** y emolumentos de los funcionarios y empleados públicos;

**Artículo 435. Se deroga.**

**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 salón de sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de diciembre de 2014.

Diputado Adolfo Bonilla Gómez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 84 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Ricardo Monreal Ávila, Ricardo Mejía Berdeja, Zuleyma Huidobro González, Martha Beatriz Córdoba Bernal, Aída Fabiola Valencia Ramírez, Luisa María Alcalde Luján, Marilyn Gómez Pozos, José Francisco Coronato Rodríguez, Alfonso Durazo Montaña, José Luis Valle Magaña, Rodrigo Chávez Contreras, Gerardo Villanueva Albarrán, María Fernanda Romero Lozano, Lorena Méndez Denis, Juan Luis Martínez Martínez, Loretta Ortiz Ahlf, Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, Jaime Bonilla Valdez integrantes 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 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

México vive una crisis sin precedentes. La impunidad, la corrupción, el abuso de autoridad y la negligencia con la que el gobierno se ha conducido, han propiciado que los ciudadanos de nuestra nación se unan en un grito permanente que persigue un sólo objetivo: Fuera Peña.

¿Cuáles fueron las causas que desembocaron en la coyuntura sistémica que hoy aqueja a nuestro país? Enrique Peña Nieto tomó posesión como presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 1 de diciembre de 2012; tras una campaña caracterizada por el fraude y por la compra de votos a través del dispendio excesivo de recursos, emprendió una administración que tuvo como común denominador la continuación del modelo económico neoliberal, el impulso de las llamadas “reformas estructurales” y una campaña mediática que trató de minimizar el clima de inseguridad que imperaba en la nación.

Como se observa, estos elementos representan los ingredientes perfectos para detonar una crisis, ya que, por un lado, incrementan la desigualdad económica que existe en el país, y por el otro, permiten a los grupos del crimen organizado operar dentro del territorio como amos absolutos de la nación, haciendo a los ciudadanos prisioneros en su propio hogar.

Así, lo que en los primeros meses se proclamó con adjetivos como “*Mexican Moment*”, “Lo que el país necesita” y “De avanzada”, poco a poco se diluyó en una cortina de humo, que evidenció una realidad en la que los intereses que el gobierno perseguía no favorecían al pueblo; por lo contrario, respondían a las demandas de los grupos de poder.

Las reformas estructurales, oligárquicas y privatizadoras, terminaron con los derechos sociales conquistados a lo largo de la historia por los trabajadores; incrementaron los privilegios en el régimen fiscal para los que más tienen a expensas de la imposición de un terrorismo fiscal y de la depresión del consumo de los ciudadanos con menos recursos; otorgaron mayores herramientas a los bancos para consolidarse como un sistema represor y usurero; terminaron con las garantías laborales de los maestros sin preocuparse por la calidad y contenido educativo; y, por si fuera poco, entregaron el pilar de la economía nacional, la renta petrolera, a las empresas transnacionales y a los allegados al régimen.

¿Cuáles fueron las consecuencias de esto? Se estima que nuestra nación crecerá menos este año que la mayoría de los países latinoamericanos, pues se espera que Panamá crezca 6.8 por ciento; Nicaragua, 6 por ciento; Perú, 5.4 por ciento; Bolivia, 5.3 por ciento; Paraguay, 4.8 por ciento; Colombia, 4.7 por ciento; República Dominicana, 4.1 por ciento; Ecuador, 4.1 por ciento; Costa Rica, 3.9 por ciento; Guatemala, 3.5 por ciento; Uruguay, 3.4 por ciento; Chile, 3.3 por ciento, y Honduras, 3.1 por ciento.

En contraste, en el primer semestre de 2014 la economía mexicana presentó un crecimiento de tan sólo 1.72 por ciento, la creación anual de empleos se sitúa en 603 mil plazas, la tasa de desocupación nacional es de 4.93 por ciento de la población económicamente activa (PEA) y, hasta el 2013, la deuda representó 35.5 por ciento del producto interno bruto (PIB), con un endeudamiento neto del sector público que sumó 6 mil 307 billones de pesos, por lo que se espera que a finales de este año esto se incremente a 40.28 por ciento, provocando que el gobierno deba 6 mil 679 billones de pesos.

Ante esto, podríamos suponer que el gobierno buscaría el replanteamiento de la política económica; no obstante, el Paquete Económico de 2015 reforzó la estructura inercial de la administración de Enrique Peña Nieto, caracterizada por el derroche y la opulencia en el gasto corriente, en los servicios personales, en los sueldos de la alta burocracia y en los bonos millonarios.

El presidente de la República percibirá un sueldo neto mensual de 199 mil 656 pesos; los senadores 1 millón 930 mil 516 pesos al año, y los diputados 1 millón 446 mil 145 pesos anuales; esto sin contar prestaciones, gratificaciones, primas, seguros y demás apoyos.

Con tal grado de desigualdad ¿cómo puede sorprendernos que los ciudadanos, cansados, enojados y hartos, pidan la renuncia del titular del Ejecutivo? Mientras los funcionarios pueden comprar mansiones de 86 millones de pesos<sup>1</sup> y aviones presidenciales, que son verdaderos paraísos voladores, de 8 mil 520 millones de pesos<sup>2</sup>, tenemos 2.7 millones de desempleados<sup>3</sup>; mientras diez habitantes del país acaparan 133 mil millones de dólares, 11 por ciento del PIB, 4 de cada 10 personas no tienen recursos para comer<sup>4</sup>; y mientras 55 mexicanos aparecen en la lista de los hombres más ricos del mundo, existen 55 millones de ciudadanos en pobreza extrema; es decir, por cada multimillonario tenemos un millón de pobres.<sup>5</sup>

Al pésimo desempeño en materia económica que ha caracterizado al gobierno de Enrique Peña Nieto, debemos añadir la vulneración del derecho a la seguridad pública, producto de la delincuencia organizada y de la penetración del narcotráfico, actividades que arrojan cifras que ascienden en el sexenio de Calderón a 83 mil muertos, mientras que del 1 de diciembre de 2012 al 31 de julio de 2014, se registraron 57 mil 899 averiguaciones previas por homicidios dolosos y 43 mil 694 por culposos.<sup>6</sup>

Mención aparte merecen los acontecimientos de las narcofosas, las matanzas de Tlatlaya, Cocula e Iguala y la desaparición de los 43 normalistas, lo cual evidencia una crisis de decadencia en materia de derechos humanos en el gobierno de Enrique Peña Nieto y la existencia de escuadrones de la muerte oficiales que desde el poder público, desde los órganos coercitivos, llámese Secretaría de Marina, Defensa Nacional, Policía Estatal, Policía Municipal, Policía Federal, Gendarmería, existen, se toleran y se adiestran.

Desde hace varias décadas hemos sostenido que estos grupos existen y que ahora han reaparecido con más fuerza, pues ha resultado más fácil y cómodo exterminarlos que someterlos a proceso por la enorme corrupción que hay entre jueces, magistrados y abogados. Esto no justifica la masacre, nunca explicará lo que está sucediendo en el país, por lo que no podemos quedarnos callados y, debido a

que somos partidarios de la presunción de inocencia y del debido proceso, no podemos, de ninguna manera, aceptarlo.

El artero asesinato de los jóvenes normalistas y ciudadanos que fueron ultimados, no puede quedar impune y tampoco podemos ubicarnos en la complacencia o en simplemente decir que son daños colaterales de la lucha contra la delincuencia organizada, contra el crimen organizado.

No obstante, debemos mencionar que el caso de Iguala fue tan sólo la gota que derramó el vaso, pues las desapariciones masivas, producto de la ineficacia de las autoridades, se han suscitado por lo menos desde hace 9 años.

Prueba de lo anterior se encuentra en lo ocurrido el 20 de enero de 2005, cuando entre Tenosique y el Ceibo, en Tabasco, desaparecieron 12 jóvenes que realizaban una excursión en las montañas de la frontera entre México y Guatemala; en la desaparición de diciembre de 2010, cuando un grupo de cazadores fue detenido por policías municipales entre los ayuntamientos de El Plateado de Joaquín Amaro y Tabasco, Zacatecas, sin que se volviera a tener noticia de ellos; en lo sucedido el 18 de marzo de 2011, cuando alrededor de 50 camionetas pickup irrumpieron en el municipio de Allende, Coahuila, secuestrando de manera violenta a cerca de 300 personas; en el evento del 3 de agosto de 2011, cuando un autobús con once campesinos poblanos migrantes que viajaban a Reynosa, Tamaulipas, desapareció antes de llegar a su destino; en el acontecimiento del 12 de septiembre de 2012, cuando un autobús de la línea North Star América con una decena de campesinos migrantes desapareció en Salvatierra, Guanajuato, entre Tarimoro y Celaya; y en el evento del 11 de noviembre de 2013, cuando el autobús Futura número 1084, con 30 pasajeros a bordo, que cubría la ruta Zacatecas-México, desapareció entre los límites de Zacatecas y San Luis Potosí.<sup>7</sup>

Derivado de esto, 70 por ciento del territorio nacional está cubierto de puntos rojos, existiendo grandes coincidencias con las casi 300 fosas clandestinas que se han encontrado en los últimos años; por ello, la noticia de la desaparición de los 43 jóvenes normalistas en Iguala ha generado la mayor crisis de credibilidad y confianza sobre un gobierno con más de 22 mil desapariciones ocurridas en los últimos años.

Como bien menciona *The Economist* “La falta de confianza de los mexicanos en las autoridades a cargo de la procuración de justicia significa que el número de crímenes no investigados, así como el total de delitos, es apabullante”.<sup>8</sup>

Asimismo, la tortura y los tratos crueles en la perspectiva de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se configuran como una prueba adicional de las graves violaciones que se pueden ejercer en contra de un individuo, las cuales, en nuestro país, se presentan también en calidad de tipo penal, ya que los servidores públicos se han valido de este delito de lesa humanidad<sup>9</sup>, para “demostrar” la culpabilidad de un individuo al no poder allegarse de los elementos capaces de demostrarla.

La CNDH informa que, tan sólo de 2010 a 2013, ha aumentado 600 por ciento el número de quejas por tortura y trato cruel. Aunado a esto, de las 7 mil quejas que recibió, la comisión sólo emitió recomendaciones públicas que confirmaban hechos de tortura en 44 casos<sup>10</sup>.

Estas son las causas que han propiciado, desde hace un par de meses, que miles de ciudadanos hagan suyas las calles con **símbolos alterados como banderas nacionales pintadas de negro, mujeres bañadas con pintura roja evocando a los desaparecidos, y múltiples mantas que rezan** <sup>11</sup>: “Peña

Nieto, tú no eres Ayotzinapa”, “¿Qué cosecha un país que siembra cuerpos?”, “Vivos se los llevaron, vivos los queremos”, y “Renuncia EPN”.

Las acciones del gobierno son las que provocaron que estudiantes de diversas universidades públicas y privadas, el magisterio disidente, decenas de organizaciones no gubernamentales, sindicatos y miles de ciudadanos indignados vencieran el miedo a las detenciones arbitrarias; como la de Sandino Bucio Dovalí; a las golpizas, y al rápido desalojo del Zócalo capitalino, para exigir al mandatario federal el acatamiento de la demanda de los mexicanos: dimitir de su puesto.

Por lo previamente descrito, vale la pena preguntarnos ¿Por qué debemos esperar a la renovación del gobierno? ¿Por qué retrasar al 2018 la decisión, si estamos ante un modelo degenerativo? No cabe duda, debido al notorio desgobierno que ha caracterizado a la administración de Enrique Peña Nieto, y a que éste se debe al servicio del pueblo, la renuncia del titular del Ejecutivo resulta inminente e imposterizable.

No obstante, debemos mencionar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se contempla que si el presidente renuncia antes de cumplir dos años de gestión, el mandato constitucional prevé que se convoquen a nuevas elecciones; sin embargo, si esto ocurre una vez transcurrido el primer par de años, toca al Congreso de la Unión designar un relevo.<sup>12</sup>

Es así que, de acuerdo con nuestra Carta Magna, a partir del 1 de diciembre del presente año, corresponde al Poder Legislativo la designación del nuevo titular del Ejecutivo, si es que Enrique Peña Nieto asume la voluntad de los ciudadanos y decide renunciar.

Lo anterior evidencia dos problemas de suma gravedad que deben ser corregidos. En primer lugar, en cuanto a técnica legislativa se refiere, el texto vigente del artículo 84 constitucional se sostiene en un mecanismo de sucesión presidencial basado en un periodo de cuatro años.

A pesar de que el 24 de enero de 1928 se reformó el artículo 83 de nuestra Constitución con el propósito de ampliar el periodo presidencial de cuatro a seis años, lo anterior no se reflejó en una armonización del artículo 84, en la cual el **presidente interino**, elegido a través de elecciones, se contemplara durante los primeros tres años, mientras que el **presidente sustituto**, nombrado por el Congreso, se estipulara para el trienio restante, con lo cual se rompe por completo la proporcionalidad del lapso en el poder.<sup>13</sup>

El segundo vicio, y de mayor gravedad, corresponde al aspecto político. No podemos negar que el Poder Legislativo ha quedado minimizado a una simple oficialía de partes que únicamente obedece a la mayoría mecánica del PRI y el PAN. En otras palabras, ¿de qué servirá que Peña Nieto renuncie, si el nuevo presidente será elegido por el Congreso, acaso no se escogería a una persona que persiguiera los mismos intereses que el actual presidente?

La crisis que aqueja al país no se reduce a una persona, sino a un grupo de intereses que va más allá de un partido y que responde a los organismos internacionales, al modelo neoliberal y a los cotos de poder económico que han pisoteado al pueblo de México para robarle lo que por derecho es suyo.

Es por ello que resulta menester adecuar el artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que la falta absoluta del titular del Ejecutivo que se realice durante los primeros tres años de gobierno, tendrá como procedimiento la expedición de una convocatoria para la elección de un nuevo presidente.

Derivado de lo anterior, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos.**

**Único.** Se reforma el tercer párrafo del artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos, para quedar como sigue:

Artículo 84. En caso de falta absoluta del presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

...

Cuando la falta absoluta del presidente ocurriese en los tres primeros años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

#### **Texto vigente**

**Artículo 84.** En caso de falta absoluta del presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

...

Cuando la falta absoluta del presidente ocurriese en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

...

#### **Reforma propuesta**



**Artículo 84.** En caso de falta absoluta del presidente de la República, en tanto el Congreso nombra al presidente interino o sustituto, lo que deberá ocurrir en un término no mayor a sesenta días, el secretario de Gobernación asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo. En este caso no será aplicable lo establecido en las fracciones II, III y VI del artículo 82 de esta Constitución.

...

Cuando la falta absoluta del presidente ocurriese en los **tres** primeros años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

...

### 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 treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del mismo.

### Notas

1. <http://www.proceso.com.mx/?p=387139>
2. <http://www.proceso.com.mx/?p=384313>
3. <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/11/12/el-desempleo-y-la-informalidad-bajan-en-mexico>
4. <http://www.sinembargo.mx/opinion/19-03-2014/22500>
5. <http://www.jornada.unam.mx/2014/08/04/politica/008n1pol>
6. <http://www.sinembargo.mx/25-08-2014/1097265>
7. Revisión hemerográfica El Universal, Reforma, La Jornada, Proceso.
8. <http://accionesyreacciones.mx/adios-mexican-moment-destrozan-washington-post-y-new-york-times-a-pena-nieto/>
9. Recomendación general 10/2005, sobre tortura
10. <http://aristeginoticias.com/0409/mexico/la-tortura-fuera-de-control-en-mexico-ammnistia-internacional/>
11. <http://www.jornada.unam.mx/2014/12/02/politica/003n1pol>
12. <http://www.proceso.com.mx/?p=384420>

13. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo IV.

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

**Diputados:** Ricardo Monreal Ávila (rúbrica), Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica), Zuleyma Huidobro González (rúbrica), Rodrigo Chávez Contreras (rúbrica), Martha Beatriz Córdoba Bernal (rúbrica), Juan Luis Martínez Martínez (rúbrica), Aída Fabiola Valencia Ramírez (rúbrica), Luisa María Alcalde Luján, Lorena Méndez Denis, Merilyn Gómez Pozos, José Francisco Coronato Rodríguez, José Luis Valle Magaña (rúbrica), Gerardo Villanueva Albarrán (rúbrica), María Fernanda Romero Lozano, Francisco Alfonso Durazo Montaña (rúbrica), Loretta Ortiz Ahlf, Manuel Rafael Huerta Ladrón de Guevara, Jaime Bonilla Valdez.

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Diputado José Francisco Coronato Rodríguez, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la elección e instalación del Congreso tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La representación de los mexicanos en las Cámaras federales tanto en las locales, se ha convertido en un negocio para partidos políticos, personas en específico y una burla para millones de ciudadanos.

Durante el último par de décadas, México ha destacado como uno de los países que más veces le ha hecho cambios a su sistema electoral.

Durante más de 40 años, el método de elección en México para estos representantes, fue el de mayoría relativa, que tras la supremacía que ejercía el PRI en las elecciones, y la carente posibilidad de triunfo para los partidos opositores, se decidió realizar un cambio para permitir a la oposición tener cierta representatividad en el Congreso.

Es por ello, que en 1963 se reformó nuestra Carta Magna con la finalidad de incluir como método de elección la representación proporcional, y de esta manera crear una mayor participación para los partidos de oposición.

En 1972, nuevamente se modificaron las bases para la asignación de diputados por representación proporcional, reduciendo el porcentaje mínimo para obtener posiciones por esta vía de 2.5 a 1.5 por ciento, y se aumentó el número de diputados por cada partido político a 25.

Cinco años después, en 1977, realizaron otro cambio a la Constitución, donde establecieron la integración de 300 diputados por elección de mayoría relativa y 100 por la de representación proporcional mediante listas regionales y una por cada circunscripción, estableciendo dentro de la misma, los términos y condiciones específicos para obtener el derecho a estos puestos.

Para la reforma de 1986, se aumentaron los representantes plurinominales a 200 y cambiaron las reglas para la asignación de diputados, permitiendo a los partidos políticos tener derecho a más representantes por este principio, sólo cuando la cifra de la votación nacional efectiva no cuadraba, y su porcentaje de votos era inferior, y también si ningún partido obtenía el 51 por ciento de la votación nacional efectiva y no alcanzaba con sus constancias la mayoría relativa la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

Durante los años 90 también se reformó el sistema de representación proporcional en tres ocasiones, la de 1996, fue la que incluyó para la Cámara de Senadores, el principio para elegir a 32 de sus integrantes por esta vía.

Debo mencionar que el sistema de representación proporcional es utilizado en 99 países, en donde sus legisladores son elegidos exclusivamente por este sistema, en 17 países, incluyendo al nuestro, se utiliza un sistema mixto, y en otros 58, se implementa exclusivamente el de mayoría relativa.

México con los años, ha ido adoptando poco a poco diferentes sistemas electorales, adaptándose finalmente a una mezcla de la que no todos estamos cien por ciento seguros funcione completamente, y eso por ello, que desde la modificación propuesta por el entonces Presidente Reyes Heróles en 1977, misma que adoptó un poco de la que utilizaba en su momento y utiliza actualmente Alemania, con el detalle siempre, de modificarla a nuestra manera, siendo que en vez de usar mitad el sistema de mayoría relativa y mitad el de representación proporcional, se optó por una división de 60 a 40 por ciento, es decir, 300 diputados por elección popular y 200 plurinominales.

Este último, se elige mediante un sistema de listas cerradas, el cual lejos de lograr su objetivo principal, que es el de elegir a sus candidatos de la lista en virtud de los grupos minoritarios, y darles representatividad ante el congreso. Contrariamente, es más común observar que éstas, apelan más a intereses partidistas que a los grupos que lo requieren.

Ejemplo de lo anterior, son las acciones y hechos realizados por el Presidente, su Gobierno, y su bancada corrupta y neoliberal, que a la fecha, cuenta con legisladores mantenidos por 30 años, en los que a pesar de realizar un trabajo mediocre, se burlan del pueblo y sus leyes.

Por mencionar un ejemplo de listas cerradas, es el de Sudáfrica, donde la boleta contiene los nombres y símbolos de los partidos, y fotografía del líder, más no cuenta con los nombres de candidatos que integran la lista, así que los electores eligen exclusivamente al partido.

El punto es, que en nuestro país los políticos pocas veces generan un nexo con el electorado, es por ello la falta de credibilidad con este sistema y sus representantes. La perspectiva de los ciudadanos es una en la que los legisladores plurinominales difícilmente contendrían y menos ganarían una elección por el principio de mayoría relativa, ya que carecen de buena reputación por el simple hecho de ser electos por esta vía.

En algunos países existen también las llamadas **listas abiertas**, método del sistema de representación proporcional en las cuales, los partidos políticos no son los que deciden a los integrantes de dichas listas, sino que el mismo electorado define el lugar en que serán elegidos los candidatos.

Estas han sido utilizadas y bien aceptadas por algunos países europeos recientemente, ya que gracias a éste método, los votantes tienen el derecho y la libertad de elegir un solo partido y a su candidato favorito dentro del mismo.

Cabe mencionar, que han propuesto en un par de ocasiones la reducción de integrantes electos por este principio, tomando en cuenta o no, sin generalizar, que una gran cantidad de estos legisladores resultan ser los más preparados y con mayor experiencia para llevar a cabo su cargo.

Por lo anterior, la reducción de legisladores plurinominales no es la opción, pues no es un secreto que desde que se realizaron las reformas en las últimas tres décadas, se ha tenido la intención de garantizar

una mayor pluralidad en el Congreso de la Unión, Congresos locales y Ayuntamientos, y limitar la fuerza del partido político que históricamente ha sido dominante en nuestro país.

Sin embargo, lamentablemente al retorno del partido en mención, es evidente la intención por retroceder y buscar la mayoría bicameral, para así, continuar reformando y aprobando leyes que sólo beneficien al gobierno y al partido en el poder.

Es por ello que la propuesta de Movimiento Ciudadano, es la de reformar el sistema por el cual se elige a nuestros representantes por el principio de representación proporcional, e implementar un sistema de **listas abiertas**, y con ello, evitar se queden ciertos sectores específicos sin representación ante las Cámaras, y se le brinde al pueblo la oportunidad de elegir de manera más directa a sus líderes.

Derivado de lo anterior, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de

**Decreto** por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la Elección e Instalación del Congreso

**Único.** Se adiciona el artículo 52, 53, 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Abiertas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

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

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Abiertas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas abiertas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas abiertas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas abiertas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por

el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista abierta regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

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

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas abiertas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

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

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

la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista abierta correspondiente.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

### **Texto Vigente**

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

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

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el



número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

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

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas abiertas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

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

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

para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

### **Reforma Propuesta**

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Abiertas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

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

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas **Abiertas** Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas **abiertas** regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas **abiertas** regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas **abiertas** regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista **abierta** regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

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

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas abiertas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

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

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

mismo partido que siga en el orden de lista abierta nacional, después de habersele asignado los senadores que le hubieren correspondido; y la vacante de miembros de la Cámara de Senadores electos por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa de que se trate se haya registrado en segundo lugar de la lista abierta correspondiente.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

### **Transitorio**

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

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de diciembre de 2014.

Diputado José Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

El suscrito, diputado José Francisco Coronato Rodríguez, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Constitución de un país es la norma jurídica que rige su vida pública, política, económica y social que garantiza la seguridad en el actuar de absolutamente todos los integrantes de un Estado. Derivado de ello, es indudable su carácter de superioridad sobre cualquier otra ley o norma expedida.

El principio de la supremacía de la norma constitucional implica que cualquier legislador en funciones tenga prohibido aprobar normas que contravengan el fondo y la forma del contenido de la Constitución; ya que de lo contrario, éste estaría actuando en contra de sí mismo, puesto que lesiona y le resta validez al documento oficial que le otorga formalidad a su actuar como tal.

Por lo anterior, es necesario implantar un mecanismo que tenga como finalidad proteger la Constitución, así como vigilar y garantizar que el contenido de la misma no sea ultrajado y modificado, y sobre esto, adoptar una posición que puede ser afirmativa o negativa. Lo anterior permite que a través de dicha herramienta se pueda llegar a concluir que una norma contraviene la norma fundamental, lo cual implica que tiene un carácter anticonstitucional o bien, se puede llegar a la conclusión que cualquier norma complementa y armoniza a la Constitución. Dicha herramienta se denomina control constitucional.

Los medios de control constitucional serán aquellos que garanticen las limitaciones establecidas en el ejercicio del poder, es decir, su principal función será mantener el orden y el control, así como vigilar la vigencia de la libertad y los derechos fundamentales del ser humano.

En este sentido se deriva que nuestro país cuenta con diversos medios de control constitucional coactivos como la controversia constitucional y medios de control no coactivos como la protección a los derechos fundamentales, sin embargo de una u otra forma dicho medio de control deriva en una sanción jurídica.

Actualmente la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos cuenta con los siguientes medios de control constitucional:

1. Juicio de Amparo
2. Controversias Constitucionales
3. Acciones de Inconstitucionalidad

4. La Facultad de Investigación de la SCJN

5. Los procesos jurisdiccionales en materia electoral (juicio de derechos políticos electorales y acción de inconstitucionalidad en materia electoral)

6. Protección de los derechos humanos

7. Juicio político

Sin embargo, en lo que atañe este trabajo sólo nos enfocaremos a las Acciones de Inconstitucionalidad.

La acción de inconstitucionalidad se trata de un mecanismo procesal constitucional que relativamente es reciente en nuestro país. Es un instrumento en el cual se da inicio a una actividad jurisdiccional con el fin de resolver una controversia de rango constitucional.

Dicho mecanismo son juicios presentados ante el más alto tribunal en México, a través de los cuales se denuncia la posible contradicción entre normas y leyes de carácter general, decretos, reglamentos o tratados internacionales, por una parte, y la Carta Magna por la otra, con la finalidad de que quede sin validez la norma general o el tratado internacional impugnados con el objetivo de que prevalezca lo establecido dentro del mandato constitucional.

Actualmente la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos limita la legitimación activa a siete supuestos que son los siguientes:

1) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; 2) el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; 3) el Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; 4) el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, 5) el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea; 6) los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro; 7) la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución.<sup>1</sup>

Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.<sup>2</sup>

La acción de inconstitucional tiene por objeto invalidar cualquier norma o tratado internacional, cuya constitucionalidad se impugna por el actor para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine con base en los conceptos de invalidez formulados en la demanda respectiva.

No obstante, para que se pueda llevar a cabo una acción de inconstitucionalidad en México es menester que la norma impugnada haya sido previamente promulgada y publicada antes de que se cuestione su inconstitucionalidad y además dicha norma debe ser posterior a la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional.

De esta manera, las constituciones de la entidades federativas también son susceptibles de ser objeto de una acción de inconstitucionalidad en virtud de que se encuentran subordinadas a la Constitución Federal, pues estimar que dichas constituciones no puedan someterse a ser analizadas por esta vía derivaría a que estos ordenamientos locales quedaran fuera del control abstracto de subordinación frente a la Norma fundamental, lo cual es inadmisibles, pues conforme al contenido de los artículos 40, 41 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento es la ley suprema de toda la unión y si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a sus régimen interior, sus Constituciones en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.<sup>3</sup>

### **Derecho comparado**

A partir de la Primera Guerra Mundial algunos países europeos adoptaron la acción de inconstitucionalidad dentro de su sistema jurídico, sin embargo este proceso se consolidó hasta después del segundo enfrentamiento bélico global con la democratización de los países que habían caído bajo la influencia del régimen fascista, años después dicho elemento se fue expandiendo por Latinoamérica al mismo tiempo que se fueron superando las diferentes dictaduras del siglo XX.

La acción de inconstitucionalidad es la posibilidad de algunos grupos o personas de acudir ante la autoridad del Estado para determinar si una ley está acorde o no con los principios constitucionales y, en caso negativo para que dicha norma sea declarada como inconstitucional y posteriormente sacada del ordenamiento jurídico por carecer de validez jerárquica. Es por lo tanto un recurso de control constitucional que vigila y protege la supremacía de la norma fundamental.

La acción de inconstitucionalidad con las características propias de cada modelo se divide en dos tipos, de acuerdo a quien puede impulsarla, es decir la acción de constitucionalidad restringida y la acción de inconstitucionalidad popular.

La primera que se menciona solo puede ser impuesta por algunas de las autoridades del Estado, la segunda por cualquier persona.

Es importante mencionar que los diferentes casos señalados tienen sus propias características y su referencia no implica que sean únicos.

### **Modelo italiano**

En este país el gobierno puede cuestionar la constitucionalidad de cualquier norma por considerar que esta excedida a las competencias dadas a las regiones, pero estas a su vez también pueden recurrir ante el Tribunal en los casos que consideren que alguna ley viola o invade una o varias de sus competencias. En ambos casos se establece un término definitivo de 60 días para impugnar la norma.



Por lo anterior, se desprende que la acción de inconstitucionalidad en el modelo italiano cumple meramente una función territorial.

### **Modelo alemán**

En este país el tribunal constitucional ha sido facultado para vigilar y garantizar que ninguna norma de menor jerarquía contravenga lo establecido en la constitución. Dicha facultad se encuentra establecida en el numeral 2 del artículo 93, el cual es llamado Abstrakte Normenkontrolle. Se trata de un control abstracto ya que el análisis constitucional no se lleva a cabo sobre los efectos de la aplicación de una ley a un caso concreto.

Dentro de este modelo toda la legislación es susceptible del control de constitucionalidad, ya sea que se trate de normas federales o de los Länder, vigentes antes o después de la expedición de la ley fundamental de Bonn, puede incluso, presentarse el control de constitucionalidad previo, es decir en aquellos casos de las leyes de aprobación de tratados internacionales que, según lo establecido por el Tribunal Constitucional, se realiza con el objetivo de evitar que se genere responsabilidad alguna del Estado alemán dentro de una posible declaratoria de inconstitucionalidad de un tratado internacional.

Siguiendo con el modelo, si la norma a cuestionar fuese federal el referente directo será la propia Constitución, sin embargo cuando se trate de una norma de uno de los Länder se deberá cumplir tanto con los preceptos constitucionales como con el resto de normas federales.

En Alemania la legitimación activa observa tanto criterios territoriales como la protección de las minorías parlamentarias, ya que se puede hacer uso de la acción del gobierno federal, a su vez el gobierno de cada uno de los Länder y un tercio de los parlamentarios del Bundestag o cámara baja, asimismo le es negada esta opción a los miembros de la cámara alta o Bundesrat.

Dentro del modelo alemán la legitimación se le otorga únicamente a ciertos órganos políticos y o territoriales, en contraste con lo que ocurre en Colombia que todo ciudadano se encuentra legitimado, constituyéndose en un derecho político, el cual no está otorgado a ninguna autoridad por motivos territoriales, políticos o funcionales.

### **Modelo español**

En el modelo español de legitimación para el control de constitucionalidad es muy cercano a lo establecido dentro del modelo alemán siguiendo muy de cerca al italiano. Para el modelo español la institución del recurso de inconstitucionalidad se establece dentro de los artículos 161-1 y 162-1 de la Constitución española de 1978.<sup>4</sup>

En España se le otorga el nombre de recurso de inconstitucionalidad. Para interponerlo están legitimados el presidente del gobierno y los órganos legislativos y ejecutivos autonómicos, las minorías parlamentarias (50 diputados y 50 senadores) y el defensor del pueblo, esta es una de las características más representativas del sistema, ya que es el primer país en donde se ha legitimado al defensor del pueblo para interponer un recurso de inconstitucionalidad, este ejemplo ha sido seguido por varios países europeos y latinoamericanos atribuyéndoles a su defensor del pueblo esta facultad para que pueda impugnar directamente la constitucionalidad de la leyes.

Es el caso de Polonia o Ucrania, así como en América tenemos los ejemplos de la Constitución guatemalteca de 1985, la peruana de 1993, la ecuatoriana de 1998 y la venezolana de 1999.<sup>5</sup>

En la práctica el uso de la facultad que se le ha otorgado al defensor del pueblo en los recursos de inconstitucionalidad ha sido discreto, se podría afirmar que su actuación más comprometida fue cuando se interpuso el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 48 de 1984, reguladora de la objeción de conciencia y la prestación social sustitutoria, en la cual el Tribunal Constitucional dictó la sentencia 160 de 1987, desestimatoria del recurso.

El defensor del pueblo español podría alcanzar un papel protagónico en calidad de garante del pueblo y su derecho a la Constitución de 1978, en aquellos casos en que una ley u otra norma con fuerza material de ley contraríen, sin embargo es un camino que poco ha sido explorado por España.

Asimismo en América Latina muchos han sido los países que han instaurado el sistema de control constitucional, tal es el caso de Perú en donde existen varias autoridades legitimadas para instaurar la acción e incluso el pueblo en un numero plural.

En México la figura es prácticamente nueva, aunque la Constitución mexicana data del año 1987 no fue hasta la reforma de 1994 cuando se estableció esta figura, la cual fue adicionada mediante las reformas constitucionales de 1996 y del 2006.

En Brasil se faculta al Supremo Tribunal Federal en los términos de los artículos 102 y 103 en calidad de garante de la Constitución de la República Federativa del Brasil expedida en 1988 para conocer las acciones de inconstitucionalidad.<sup>6</sup>

Además de Colombia, en América Latina otros países han dotado de legitimidad a sus defensores del pueblo para presentar acciones de inconstitucionalidad frente al tribunal constitucional o sala de constitucionalidad, según sea el caso, tal es el caso de El Salvador, Nicaragua, Ecuador, los cuales se prevé en su constitución la posibilidad de que cualquier ciudadano de forma individual o colectiva puede instaurar este tipo de acciones. Más recientemente Bolivia conforme a la Constitución del 2009 amplía la posibilidad de demandar cualquier norma a toda persona individual o colectiva.

El caso de Venezuela y Panamá va más allá de lo antes expuesto, ya que reconoce la legitimación a cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera o incluso que no tenga la edad jurídicamente necesaria para ejercer los derechos políticos.

Por otra parte, además de todos los elementos mencionados durante este trabajo, en México la acción de inconstitucionalidad también fue concebida como un mecanismo a través del cual aquéllos derechos de voz y voto de las minorías encontraron una garantía judicial para hacerlos efectivos.

Se configuró como una garantía constitucional y judicial a las minorías políticas con presencia en los poderes legislativos, local y Federal, para poder acudir en defensa de su interés ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando consideraran que la producción legislativa no satisfacía las exigencias constitucionales.<sup>7</sup>

Con la implementación de dicho mecanismo se amplió el espectro de derechos que reconocían a las minorías políticamente organizadas al otorgarles legitimación procesal para presentar por sí mismas demandas directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pese al gran esfuerzo de dotar a las minorías políticas organizadas de un mecanismo a través del cual pudieran pronunciarse en contra de las leyes emanadas que violaran o atentaran en contra de la Constitución, esto no ha dado los resultados esperados.

Actualmente los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de nuestra Carta Magna establece lo siguiente:

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c) ...

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano,

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea, y

f)...

g) ...

h) ...

i)...

...

De esta manera podemos advertir que el porcentaje solicitado por la ley es excesivo para poder llevar a cabo este derecho. Tal es el ejemplo de las últimas tres legislaturas, su composición no ha permitido a las minorías alcanzar el porcentaje requerido para poder impulsar una acción de inconstitucionalidad frente a las Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Durante la LX Legislatura la izquierda mexicana sólo alcanzó en el Senado de la República y la Cámara de Diputados un porcentaje mínimo de 28.25 y 31.2 por ciento respectivamente. Por otro lado, durante la siguiente legislatura el panorama no fue distinto, ya que en el Senado de la República

la izquierda sólo alcanzó los 28.12 puntos porcentuales, mientras que en la Cámara de Diputados llegó al 16.6 por ciento.

Asimismo, en la presente legislatura la izquierda mexicana sólo alcanza el 27 por ciento de representación en la Cámara de Diputados, mientras que el Senado de la República sólo llega el 21.8 por ciento dejándolos prácticamente fuera de la posibilidad de hacer uso de este mecanismo de control constitucional.

Por lo anterior, es importante subrayar que de seguir con estos estrictos requisitos para impulsar dichos mecanismos, la posibilidad de que las minorías en el Congreso mexicano puedan defenderse es casi nula. La mayoría de las minorías parlamentarias se verán obligadas a negociar con otros partidos de derecha para poder hacer efectivo este derecho.

Es por eso que el presente trabajo tiene como objetivo impulsar una propuesta para que dichos grupos políticos puedan hacer uso de este mecanismo constitucional. Derivado de lo cual se propone que dicho umbral sea reducido al 25 por ciento, lo cual podrá garantizar un fácil acceso a todas las minorías que al día de hoy no han podido impulsar por sí solas ninguna acción.

Por lo anterior, y aunque pareciera que con esta figura se le reconocía a las minorías el derecho de impugnar las normas aprobadas por la mayoría nos damos cuenta que en la práctica no funciona así. Ningún partido político de oposición ha sido capaz de impulsar por sí solo un mecanismo de esta naturaleza.

El sistema jurídico mexicano ha sido diseñado de tal manera para que funcione solo y exclusivamente en favor de las mayorías, dejando fuera de toda decisión política a los grupos minoritarios que también forman parte de la representación.

Sabemos que la Constitución Política de nuestro país otorga ciertas concesiones a las minorías parlamentarias para la impugnación de normas aprobadas por las mayorías. No obstante dichas concesiones también son aprobadas por la mayoría, las cuales harán todo lo posible por llevar a la constitución todas aquellas disposiciones que consideren fundamentales para mantener el control político del Estado.

Tenemos claro que un principio democrático es que la mayoría sea quien deba tener y prevalecer en las decisiones de gobierno. La inclusión de todos en las decisiones políticas pudiera llevar al caos la gobernabilidad de un país. Sin embargo, nuestra propuesta es más bien en insistir en que esa regla de la mayoría debe ser presidida por procesos realmente incluyentes y no debe ser entendida en un sentido puramente utilitarista y tampoco a costa de cualquier precio a cargo de las minorías.

La democracia es de las mayorías, pero también de las minorías y no basta darles representación a ambas, porque un país plural no se hace nada más por incluir dentro de las instituciones representativas a legisladores de todas las fuerzas políticas, se hace cuando todos quedan incluidos en los procesos políticos deliberativos, no sólo para hablar, sino para realmente ser escuchados y respondidos.<sup>8</sup>

Actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede proteger a las minorías políticas a través de la acción de inconstitucionalidad, pero en realidad, mientras se mantenga el status quo constitucional y jurisprudencial existente la auténtica inclusión y respeto a las minorías dependerá en la circunstancial voluntad y acomodo de la clase política.

Derivado de lo anterior, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Único.** Se reforman los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano;

c) ...

d) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano,

e) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia asamblea, y

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

...

#### **Texto vigente**

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

c)...

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano,

e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y

f)...

g) ...

h) ...

i)...

...

### **Reforma propuesta**

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes

...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c)...
- d) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano,
- e) El equivalente al **veinticinco** por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- f)...
- g) ...
- h) ...
- i)...
- ...

#### Notas

1 Acción de Inconstitucionalidad, UNAM, Facultad de Derecho

2 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

3 Semanario Judicial de la Federación, Novena época, tomo XII, marzo de 2001, página 447, acción de inconstitucionalidad 9/2001.

4 <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=159&fm=165&tipo=2>

5 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/vniver/cont/120/cnt/cnt.3.pdf>

6 *Ibidem*

7 [http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/3399/Hernandez\\_MA.pdf?sequence=1](http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/3399/Hernandez_MA.pdf?sequence=1)

8 [http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/3399/Hernandez\\_MA.pdf?sequence=1](http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/bitstream/handle/123456789/3399/Hernandez_MA.pdf?sequence=1)

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de diciembre de 2014.

Diputado José Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica)







LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

# Gaceta Parlamentaria

Año XVII

Palacio Legislativo de San Lázaro, viernes 5 de diciembre de 2014

Número 4170-I

## CONTENIDO

### Iniciativas

Del Ejecutivo federal, con proyecto de decreto que reforma el inciso a) de la Base II del artículo 41, y adiciona los párrafos sexto y séptimo al apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

## Anexo I

**Viernes 5 de diciembre**



PODER LEGISLATIVO FEDERAL  
CÁMARA DE DIPUTADOS

"2014, Año de Octavio Paz"

MESA DIRECTIVA  
LXII LEGISLATURA  
OFICIO No. D.G.P.L.62-II-8-4435

Dip. Julio César Moreno Rivera  
Presidente de la Comisión de  
Puntos Constitucionales  
P r e s e n t e.

Me permito informa a usted que el día de hoy se recibió de la Secretaría de Gobernación la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el inciso a) de la Base II del artículo 41 y adiciona los párrafos sexto y séptimo al apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que remite el Titular del Ejecutivo Federal, con fundamento en el artículo 23, numeral 1, inciso f) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se turna a la Comisión que usted preside para dictamen.

Cabe señalar que de lo anterior se dará cuenta en la sesión que celebre el Pleno de la Cámara de Diputados el próximo martes 9 de diciembre del presente año.

México, D.F., a 5 de diciembre de 2014.



*[Firma manuscrita]*  
DIP. SILVANO AUREO LES CONEJO  
Presidente



H. CÁMARA DE DIPUTADOS

1744 *Lupita*

CÁMARA DE DIPUTADOS

05 DIC 2014

**RECIBIDO**

*Com. de Ptos. Const*

SEGOB

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



**SUBSECRETARÍA DE ENLACE LEGISLATIVO  
Y ACUERDOS POLÍTICOS**

Oficio No. SELAP/300/3059/14  
México, D.F., a 5 de diciembre de 2014

**CC. INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA DE LA  
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**

Presentes

Por instrucciones del C. Presidente de la República y en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo establecido en el artículo 27, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, me permito remitir la **INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA EL INCISO A) DE LA BASE II DEL ARTÍCULO 41 Y ADICIONA LOS PÁRRAFOS SEXTO Y SÉPTIMO AL APARTADO B DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, documento que el Titular del Ejecutivo Federal propone por el digno conducto de ese Órgano Legislativo.

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, acompaño al presente copias de los oficios números 312.-A.-004543 y 353.A.- 1092, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante los cuales envía el Dictamen de Impacto Presupuestario.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarles la seguridad de mi consideración distinguida.

**El Subsecretario**

**LIC. FELIPE SOLÍS ACERO**

C.c.p.- **Lic. Miguel Ángel Osorio Chong**, Secretario de Gobernación.- Presente.

**Lic. Rodrigo Espeleta Aladro**, Consejero Adjunto de Legislación y Estudios Normativos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.- Presente.- Ref. Oficio número 4.2110/2014.

**Unidad de Enlace Legislativo**.- Presente.

**Minutario**

UEL/311



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
P R E S E N T E.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción I y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su digno conducto, ante esa Honorable Asamblea, la presente Iniciativa de Decreto que reforma el inciso a) de la Base II del artículo 41 y adiciona los párrafos sexto y séptimo al apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. Antecedentes**

Actualmente en México, el salario mínimo no es un instrumento de política pública con un sólo objetivo, es decir, su valor no se utiliza únicamente como la mínima remuneración que legalmente pueden recibir los trabajadores, sino también como unidad de cuenta para indexar ciertos supuestos y montos, que incluyen el saldo de créditos a la vivienda otorgados por organismos de fomento, supuestos para elevar un acto jurídico a escritura pública, así como algunas cuotas y los topes de las aportaciones al sistema de seguridad social, entre otros. Así, al incrementarse el salario mínimo, no sólo se ajusta la remuneración mínima que deben recibir los trabajadores, sino además todos los montos vinculados a éste.

La vinculación del salario mínimo a ciertos supuestos y montos genera distorsiones no deseadas, al provocar por ejemplo aumentos en costos y pagos para la población, que no responden necesariamente a mejoras en el poder adquisitivo del trabajador medio (que depende de factores como la inflación y el crecimiento de la productividad, más que de cambios al salario mínimo). Así, por ejemplo, un incremento del salario mínimo, que no tenga relación con la productividad o capacidad de pago de la economía, podría perjudicar a trabajadores con ingresos distintos al salario mínimo, cuyas percepciones no se ajustarían necesariamente al cambio, pero sí el saldo de sus deudas con organismos de fomento, u otras erogaciones como son las contribuciones a la seguridad social.

Para poder utilizar al salario mínimo como un instrumento de política con un solo fin y solucionar las distorsiones descritas anteriormente, es esencial desvincular al salario mínimo de ciertos supuestos y montos que lo utilizan como unidad de cuenta en la legislación federal vigente. Sin embargo, es importante seguir contando con una unidad de cuenta que permita mantener actualizado el valor de los diferentes supuestos y montos utilizados en las leyes y disposiciones vigentes, sin necesidad de llevar a cabo actualizaciones constantes a la regulación.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Para tal efecto, en la presente iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se propone la creación de una nueva unidad de cuenta denominada "Unidad de Medida y Actualización" (UMA), expresada en moneda nacional, que sustituya al salario mínimo como unidad de cuenta y que será utilizada como índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.

La nueva unidad tendría mayor eficacia en su función de actualización, toda vez que su valor inicial expresado en moneda nacional, aún y cuando comenzará siendo igual al valor del salario mínimo, se ajustará conforme al crecimiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), es decir, conforme a la inflación. De este modo, la conversión inicial de los montos será uno a uno y éstos mantendrán constante en el tiempo su poder adquisitivo, sin generar distorsiones como las que puede ocasionar la vinculación al salario mínimo. Así, la nueva unidad dará certidumbre a la actualización de los supuestos y montos indexados a ésta. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) será el encargado de publicar el valor diario, mensual y anual de la nueva unidad.

### **II. Contenido de la iniciativa**

El presente Decreto propone modificar los artículos 26, apartado B y 41, base II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma propuesta para el apartado B del artículo 26 de la Carta Magna prevé la creación de la nueva unidad de cuenta, denominada Unidad de Medida y Actualización (o UMA), que permitirá la desvinculación del salario mínimo como unidad de cuenta, base, medida o referencia económica que actualmente utilizan las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como las disposiciones jurídicas que emanan de todas las anteriores.

Para tal efecto, se otorga al INEGI, organismo responsable de medir la inflación, la facultad de establecer el valor de dicha unidad, aplicando el procedimiento previsto en el régimen transitorio, el cual toma como base la inflación, a través del INPC.

Asimismo, con la finalidad de respetar la utilización del peso como única moneda de curso legal en el territorio nacional, se propone que el artículo 26 de la Constitución establezca que las obligaciones y supuestos previstos en los distintos ordenamientos jurídicos que se denominen en Unidades de Medida y Actualización (o UMAS), se deberán solventar entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.

En congruencia con la creación de la UMA que sustituya al salario mínimo como unidad de cuenta, resulta necesario reformar el artículo 41, base II, inciso a) de la Ley Suprema,



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

relativo al financiamiento de los partidos políticos, que hoy en día utiliza al referido salario mínimo como instrumento de actualización del citado financiamiento.

Por lo que se refiere al régimen transitorio, se prevé lo siguiente:

a) La entrada en vigor de la reforma será el día siguiente al de la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

b) El valor inicial diario de la UMA será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para el área geográfica "A" o el que llegara a sustituirlo, al momento de la entrada en vigor del Decreto. Por su parte, los valores iniciales mensual y anual, tomarán como base el valor inicial diario, multiplicado por 30.4 o por 12, respectivamente.

c) Todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta de las obligaciones y supuestos previstos en todos los ordenamientos jurídicos federales, estatales, del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanan de estos, se entenderán realizadas a la UMA.

d) Se otorga el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor de la reforma, para que las autoridades competentes federales, del Distrito Federal, estatales y municipales realicen las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la Unidad de Medida y Actualización.

e) El procedimiento para determinar el valor de la UMA, así como la periodicidad de su actualización y los mecanismos de ajuste que en su caso procedan.

f) Evitar que los saldos en moneda nacional de los créditos a la vivienda, cuyos montos se actualicen con base al salario mínimo y que hayan sido otorgados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado u otras instituciones del Estado dedicadas al otorgamiento de crédito para la vivienda, se actualicen a una tasa que supere a la inflación. Con esto se protege el ingreso de los trabajadores, evitando que potenciales aumentos al salario mínimo por encima de la inflación incrementen de manera desmesurada el saldo de sus créditos a la vivienda.

g) Con la finalidad de respetar el principio de autonomía de la voluntad y con el objeto de que la presente reforma no sea retroactiva, se establece que los contratos y convenios de cualquier naturaleza, que se encuentren vigentes a la fecha de entrada en vigor del Decreto y que utilicen el salario mínimo como referencia para cualquier efecto, no se modificarán por la UMA, salvo que las partes acuerden expresamente lo contrario.





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

h) Abrogar todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en el Decreto, excepto por las disposiciones legales relativas a la unidad de cuenta denominada Unidad de Inversión (o UDI).

Por las razones expuestas, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esa Soberanía la siguiente iniciativa de:

**DECRETO QUE REFORMA EL INCISO A) DE LA BASE II DEL ARTÍCULO 41 Y ADICIONA LOS PÁRRAFOS SEXTO Y SÉPTIMO AL APARTADO B DEL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**ÚNICO.-** Se REFORMA el inciso a) de la Base II del artículo 41 y se ADICIONAN los párrafos sexto y séptimo al apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 26.**

A. ...

B. ...

...

...

...

...

**El organismo calculará en los términos que señale la ley, el valor de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores.**

**Las obligaciones y supuestos denominados en Unidades de Medida y Actualización se considerarán de monto determinado y se solventarán entregando su equivalente en moneda nacional. Al efecto, deberá multiplicarse el monto de la obligación o supuesto, expresado en las citadas unidades, por el valor de dicha unidad a la fecha correspondiente.**

C. ...



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

**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 del **valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**. 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. ...

**TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.** El valor inicial diario de la Unidad de Medida y Actualización, a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto será equivalente al que tenga el salario mínimo general vigente diario para el área geográfica "A" o el que llegara a sustituirlo, al momento de la entrada en vigor del presente Decreto.

El valor inicial mensual de la Unidad de Medida y Actualización a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, será producto de multiplicar el valor inicial referido en el párrafo anterior por 30.4. Por su parte, el valor inicial anual será el producto de multiplicar el valor inicial mensual por 12.

**TERCERO.** A la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, todas las menciones al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

la cuantía de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, estatales, del Distrito Federal, así como en cualquier disposición jurídica que emane de todas las anteriores, se entenderán referidas a la Unidad de Medida y Actualización.

**CUARTO.** Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo transitorio anterior, el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como las Administraciones Públicas Federal, Estatales, del Distrito Federal y Municipales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en las leyes y ordenamientos de su competencia, según sea el caso, en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor de este Decreto, a efecto de eliminar las referencias al salario mínimo como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia y sustituirlas por las relativas a la Unidad de Medida y Actualización.

**QUINTO.** La ley que emita el Congreso de la Unión preverá que para determinar el valor de la Unidad de Medida y Actualización, se observará lo siguiente:

I. El valor diario se determinará multiplicando el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización del año inmediato anterior por el resultado de la suma de uno más el crecimiento porcentual interanual del Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de diciembre del año inmediato anterior.

II. El valor mensual será el producto de multiplicar el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización por 30.4.

III. El valor anual será el producto de multiplicar el valor mensual de la Unidad de Medida y Actualización por 12.

Así mismo la ley deberá prever la periodicidad con que se deberá publicar la actualización de la Unidad de Medida y Actualización en el Diario Oficial de la Federación, así como los mecanismos de ajuste que en su caso procedan.

Los valores iniciales previstos en el segundo transitorio del presente Decreto, se actualizarán conforme al procedimiento que se establezca una vez que se realicen las adecuaciones legales correspondientes.

**SEXTO.** Los créditos vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto cuyos montos se actualicen con base al Salario Mínimo y que hayan sido otorgados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado u otras instituciones del Estado dedicadas al otorgamiento de crédito para la vivienda, continuarán actualizándose bajo los términos y condiciones que hayan sido estipulados.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, en el evento de que el Salario Mínimo se incremente por encima de la inflación, las referidas instituciones no podrán actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de la Unidad de Medida y Actualización durante el mismo año.

Las instituciones a que se refiere el primer párrafo podrán, a partir de la entrada en vigor de este Decreto y hasta 720 días naturales posteriores a la entrada en vigor del mismo, seguir otorgando créditos a la vivienda que se referencien o actualicen con base al salario mínimo. En el evento de que el salario mínimo se incremente por encima de la inflación, las citadas instituciones no podrán actualizar el saldo en moneda nacional de este tipo de créditos a una tasa que supere el crecimiento porcentual de la Unidad de Medida y Actualización durante el mismo año.

El órgano de gobierno de cada institución podrá determinar el mecanismo más adecuado para implementar lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

**SÉPTIMO.** Los contratos y convenios de cualquier naturaleza, vigentes a la fecha de entrada en vigor de este Decreto que utilicen el salario mínimo como referencia para cualquier efecto, no se modificarán por la Unidad de Medida y Actualización, salvo que las partes acuerden expresamente lo contrario. Lo anterior, sin perjuicio de que, a partir de la entrada en vigor de este Decreto, los contratantes puedan utilizar como índice o referencia a la Unidad de Medida y Actualización.

**OCTAVO.** En los créditos, garantías, coberturas y otros esquemas financieros otorgados o respaldados por el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda o por la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, en los que para procurar la accesibilidad del crédito a la vivienda se haya previsto como referencia del incremento del saldo del crédito o sus mensualidades el salario mínimo, en beneficio de los acreditados, las citadas entidades deberán llevar a cabo los actos y gestiones necesarias para que el monto máximo de ese incremento en el periodo establecido, no sea superior a la inflación correspondiente. Asimismo, el órgano de gobierno de cada entidad podrá determinar el mecanismo más adecuado para implementar lo dispuesto en el presente artículo transitorio.

**NOVENO.** Se abrogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en el presente Decreto, excepto por las disposiciones legales relativas a la unidad de cuenta denominada Unidad de Inversión o UDI.



Última página de la Iniciativa de Decreto que reforma el inciso a) de la Base II del artículo 41 y adiciona los párrafos sexto y séptimo al apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

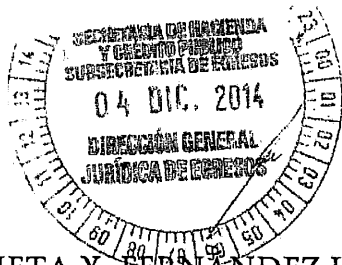
Reitero a Usted, ciudadano Presidente, las seguridades de mi distinguida consideración.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a cinco de diciembre de dos mil catorce.

~~EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS~~

~~ENRIQUE PEÑA NIETO~~

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials "HPC".



"2014, Año de Octavio Paz"

Oficio No. 312.A-004543

México, D. F., a 4 de diciembre de 2014

MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE  
DIRECTORA GENERAL JURÍDICA DE EGRESOS DE LA  
SUBSECRETARÍA DE EGRESOS  
P R E S E N T E

Me refiero a su oficio número 353.A.-1091, recibido el 4 diciembre de 2014, mediante el cual remite copia simple del Proyecto de "Iniciativa de Decreto por el que se reforma el inciso a) de la fracción II del artículo 41 y se adicionan los párrafos sexto y séptimo al apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (Proyecto), enviado por la Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros de la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Federación, a través del oficio número 529-IV-049/14 del 3 de diciembre del año en curso, a fin de recabar el dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

Sobre el particular, de conformidad con la evaluación de impacto presupuestario emitida por la Dirección General Adjunta de Programación y Presupuesto (DGAPP) de la Dirección General de Recursos Financieros de esta Secretaría, mediante oficio número 710.346.I/I/0485/14 del 3 de los corrientes, a los artículos 31, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 al 20 de su Reglamento; Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal, así como sus modificaciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003 y 14 de abril de 2005, respectivamente; y, 65 Apartados A, fracción II y B, fracciones I y XIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se tiene inconveniente en que se continúe con los trámites conducentes para la formalización del Proyecto, en la consideración de que la dependencia manifiesta lo siguiente:

- No se tiene impacto presupuestario, derivado de la creación o modificación de unidades administrativas y plazas o creación de nuevas instituciones, ni por la modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales a las ya existentes.

.../

cu 9



"2014, Año de Octavio Paz"

Oficio No. 312.A.- 004543

- No impacta en los programas presupuestarios aprobados en la dependencia.
- No prevé el establecimiento de destinos específicos de gasto público.
- No se contempla el establecimiento de nuevas atribuciones a realizar.
- No incide en la inclusión de disposiciones generales en materia de regulación presupuestaria.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
EL DIRECTOR GENERAL

ALEJANDRO SIBAJA RÍOS

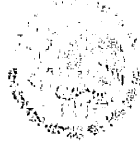
C.c.p.- LIC. MARIO A. DOMÍNGUEZ ACOSTA.- DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, RECURSOS NATURALES, HACIENDA Y TURISMO, SHCP.- PRESENTE.

2014/SECTOR CENTRAL/Dictámenes, Leyes, Decretos y Reglamentos/PGS.6370/Iniciativa de Decreto.UMA

MADA/JGR/GMF

PGS/6370 FDGA/4359

Av. Constituyentes 1001, Edificio A, Piso 3, Col. Belén de las Flores, Del. Álvaro Obregón México, D.F. 01110  
Tel. +52 (55) 3688 5274 www.shcp.gob.mx



México, D. F. a 4 de diciembre de 2014

LIC. GENARO ALARCÓN BENITO  
SUBPROCURADOR FISCAL FEDERAL DE ASUNTOS FINANCIEROS  
PROCURADURÍA FISCAL DE LA FEDERACIÓN  
P R E S E N T E

Se hace referencia a su oficio No. 529-IV-049/14, mediante el cual remitió a esta Dirección General copias simples del proyecto de *"Iniciativa de Decreto por el que se reforma el inciso a) de la fracción II del artículo 41 y se adicionan los párrafos sexto y séptimo al apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"*, así como de su respectiva evaluación de impacto presupuestario enviada por la Dirección General de Recursos Financieros de esta Dependencia, para efectos del dictamen correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 18 a 20, de su Reglamento (RLFPRH); 65-A, fracciones V y X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003, y su respectivo *Acuerdo modificatorio*; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 2005, para los efectos del dictamen de impacto presupuestario a que se refieren las disposiciones anteriormente citadas, se informa lo siguiente:

- 1) Esta Dirección General, con base en lo dispuesto en el artículo 20 del RLFPRH, y tomando en consideración lo manifestado en la evaluación de impacto presupuestario mencionada en el proemio del presente, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el proyecto de referencia.
- 2) Se anexa copia del oficio No. 312.A.-004543, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de esta Subsecretaría de Egresos.

Lo anterior, se hace de su conocimiento para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo del RLFPRH, mismo que señala, que la evaluación de impacto presupuestario y su respectivo dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al H. Congreso de la Unión o, en su caso, a los reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos que se sometan a firma del Presidente de la República.

.../





HOJA 2 de 2

La presente opinión se emite sobre la versión del proyecto de Iniciativa recibida, por lo que no prejuzga respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

Sin otro particular, le envió un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E  
LA DIRECTORA GENERAL

MTRA. JULIETA Y. FERNÁNDEZ UGALDE

C.C.P.- ACT. ALEJANDRO SIBAJA RÍOS.- DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO "B".- PRESENTE.

RGC / CFDRP

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

**Diputados:** Manlio Fabio Beltrones Rivera, PRI, presidente; José Isabel Trejo Reyes, PAN; Agustín Miguel Alonso Raya, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Ricardo Monreal Ávila, MOVIMIENTO CIUDADANO; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; María Sanjuana Cerda Franco, NUEVA ALIANZA.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Presidente, Silvano Aureoles Conejo; vicepresidentes, Tomás Torres Mercado, PVEM; Francisco Agustín Arroyo Vieyra, PRI; María Beatriz Zavala Peniche, PAN; Aleida Alavez Ruiz, PRD; secretarios, Laura Barrera Fortoul, PRI; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Graciela Saldaña Fraire, PRD; Javier Orozco Gómez, PVEM; Merylyn Gómez Pozos, MOVIMIENTO CIUDADANO; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Fernando Bribiesca Sahagún, NUEVA ALIANZA.

**Secretaría General****Secretaría de Servicios Parlamentarios****Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados**

**Director:** Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

**Apoyo Documental:** Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO AGUSTÍN MIGUEL ALONSO RAYA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Agustín Miguel Alonso Raya, diputado de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los correlativos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ocurro a solicitar se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

### Exposición de Motivos

Las once reformas estructurales propuestas por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, ya han sido aprobadas por el Congreso, hoy su administración trata de instrumentarlas en un entorno de incertidumbre económica y política creciente.

La reforma energética inicia su camino hacia una sinuosa y larga curva de aprendizaje, en un contexto de enormes presiones, con vientos de un mercado petrolero en contra y en donde se espera mucho y pronto de ella.

La reforma financiera reporta débiles resultados en el ámbito de la competencia, que debe verse reflejada en los niveles de las tasas de interés, que a la fecha siguen sin bajar lo suficiente y con una oferta crediticia, que no crece lo que se esperaba y mucho menos en función de las necesidades del país.

Las reformas destinadas a regular los niveles de competencia, presentan serios problemas para vigilar el comportamiento de los agentes económicos dominantes y posibilitar con ello, mercados eficientes.

A la fecha, sólo una de las reformas estructurales están en pleno funcionamiento: la reforma hacendaria, con resultados relativamente buenos, en términos de captación tributaria. Pero, también presenta serios problemas, el déficit y la deuda siguen creciendo y los niveles de inversión no se reactivan.

El déficit esperado para 2014 es de 1.5 por ciento del PIB y para 2015 es de 1.0 por ciento. Si se incluye la inversión de las empresas productivas del estado, tanto para 2014 como para 2015, el déficit sube a 3.5 por ciento del PIB.

El asunto se hace más complejo si observamos el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público, el cual, en 2014, representa 42.2 por ciento del PIB y para 2015 llegará a 43.3 del PIB.

Esto es realmente preocupante, porque los niveles de endeudamiento crecen y la justificación que posibilitó el flexibilizar el déficit, no se cumple. Recordemos que la idea eje de la reforma hacendaria, fue y sigue siendo, ampliar el déficit con el objetivo de instrumentar una política de gasto contracíclica para incentivar el crecimiento de la economía.

Pero, esto no se ha cumplido, las cifras son contundentes, en 2013 la economía creció sólo 1.1, en 2014 se pretende alcanzar un crecimiento del PIB de 2.7 y para 2015 la meta es un crecimiento de apenas 3.7.

El 18 de noviembre pasado, el mismo gobernador del Banco de México, Agustín Carstens, bajó nuevamente las expectativas de crecimiento de la economía mexicana, al colocarlo dentro de un rango de 2 a 2.5 por ciento para 2014, con esto descarta la posibilidad de llegar a la meta de crecimiento de 2.6, planteada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para impulsar la economía, el gobierno federal ha optado por seguir incrementando la deuda, como fuente adicional de recursos, pero sin lograr un mayor crecimiento de la economía, ni mejora en los niveles de bienestar.

El crecimiento de la deuda no corresponde a los resultados comprometidos en términos de crecimiento de la economía, por ello, en adelante, no estaría de ninguna manera justificado, que el gobierno siga ampliando su nivel de deuda.

Por todo lo anterior, es de gran importancia estratégica, alinear la política fiscal, con la política monetaria para impulsar de manera consistente y con ejes de crecimiento endógeno un mayor impulso a la economía mexicana.

Es necesario complementar la reforma hacendaria, con una reforma constitucional, a fin de habilitar al Estado y al Banco de México, de más instrumentos para promover el crecimiento de la economía. Sobre todo, por los pobres resultados obtenidos en términos de crecimiento y desarrollo económicos de nuestro país en los últimos veinte años.

No hacerlo implica seguir en procesos de desaceleración, recesión y con un costoso esquema de estancamiento estabilizador.

Para resolver este problema, es necesario promover una reforma constitucional a fin de habilitar al Banco de México con más instrumentos para apoyar el crecimiento de la economía, como bien se hace en otros países.

Para ello, hay que retomar las funciones básicas del Estado, en el ámbito económico, las cuales en nuestro país, están mandatadas específicamente en los artículos 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como legislador, estoy obligado a buscar alternativas que posibiliten complementar el actual esquema de reformas estructurales y posibilitar con ello, una mejor y eficiente intervención y regulación económica, de tal manera que caminemos hacia una relación óptima entre el Estado y los agentes económicos.

El Estado en cualquier economía del mundo debe ser robusto y garantizar estabilidad y crecimiento económico, mediante el uso adecuado de instrumentos constitucionales, fiscales, monetarios y financieros.

La existencia de un Estado fuerte, es esencial para el crecimiento económico. Por ello, para alcanzar estabilidad y desarrollo económico, es necesario que la participación del Estado se asuma de manera integral.

Por anterior, propongo una nueva y eficiente participación del Estado y sus instituciones en la regulación y promoción del crecimiento, con el fin de generar una economía robusta, con un mercado interno, competitivo y capaz de insertarse en la economía global.

La estrategia económica puesta en práctica desde 1983, persigue un objetivo fundamental: estabilización vía reformas estructurales, pero ha olvidado el objetivo de crecer a un mayor ritmo apoyado en ejes de apoyo endógenos, como el monetario que se propone.

El gobierno a la fecha sigue trabajando en la estabilización, con acciones profundas como son las reformas estructurales, pero el éxito de estos esfuerzos siguen sin alcanzar las expectativas esperadas, los resultados no llegan, ha caído el nivel de actividad económica y se ha debilitado el mercado interno, reduciendo el crecimiento potencial del producto interno bruto. Toda esta situación afecta los niveles de bienestar imponiendo un costo social creciente a la población.

Por ello, los cambios y recomendaciones derivadas de las reformas estructurales, han trascendido el ámbito económico y han afectado sensiblemente el ámbito político.

El cambio estructural, ha dado como resultado la pérdida de impulso al crecimiento y caída de la inversión, el empleo y el ingreso, en suma el Estado en nuestro país se ha alejado de la promoción del crecimiento, el bienestar y el desarrollo.

Es urgente retomar los compromisos que el Estado debe tener con el crecimiento y el bienestar social:

En la actualidad debemos transitar hacia un Estado con un perfil de abierta participación en la economía, con instrumentos ágiles y eficientes, como lo es el monetario.

En este sentido, el Estado mexicano, con el apoyo de su banco central, está obligado a crear expectativas económicas de estabilidad y riesgo bajo, debe contribuir, como se hace en otros países, a la promoción del crecimiento económico, mejorando la operación de la economía.

El Estado debe posibilitar que nuestras instituciones y las políticas que de ellas emanan promuevan a la economía integralmente, de tal manera que los agentes económicos incrementen la inversión, el empleo, el ingreso, el consumo y el ahorro en un contexto de apertura económica y competitividad productiva. Debe propiciar desarrollo económico en un ambiente de estrecha vigilancia de la evolución de los agregados fiscales, monetarios, inflación, nivel de las reservas y el tipo de cambio.

El Estado, debe perseguir, alcanzar y sostener crecimiento económico real, al menos del doble de lo que a la fecha se ha logrado y debe verlo como una consecuencia de la evolución estable del mercado interno y de los fundamentales macroeconómicos, si el perfil de los indicadores reflejan estabilidad real, la consecuencia inmediata es la presencia de crecimiento económico, convirtiendo este proceso en un círculo virtuoso.

En la actualidad lo que tenemos es: una estabilidad en los indicadores macroeconómicos cuestionada y con un nivel de crecimiento económico muy débil.

No debemos olvidar que el pobre crecimiento económico refleja incertidumbre e inestabilidad a nivel microeconómico, generando costos crecientes a la economía y provocando una pérdida creciente de competitividad y productividad.

Por todo lo anterior, es prioritario que el Estado mexicano, cuente con un banco central autónomo que contemple, dentro de sus importantes objetivos, la promoción del crecimiento económico.

El Banco de México, tendría, en adelante como objetivo, apoyar el crecimiento de la economía, el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

No instrumentar esta reforma, implicaría abdicar de las obligaciones que el Estado tiene en la economía y dejar de lado el instrumento monetario, olvidando que en política económica es importante alinear la política fiscal y la monetaria hacia un mismo objetivo: crecimiento con estabilidad.

Posibilitemos un abierto apoyo del Banco de México al crecimiento de la economía nacional. Con esto daremos un rotundo no a prolongar la trayectoria de bajo nivel de crecimiento que estamos viviendo.

Por todo lo anterior, como diputado del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, comprometido con el estudio e implementación de cambios legislativos dirigidos a dar un impulso consistente a la economía y al bienestar social de los mexicanos, propongo la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se Reforma el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 28 .**

Párrafos uno a cinco (quedan igual)

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Sus objetivos prioritarios serán procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional y el crecimiento económico, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

Párrafos siguientes (quedan igual).

#### **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, sede de la honorable Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 9 de diciembre de 2014.

Diputado Agustín Miguel Alonso Raya (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 35, 38 Y 84 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

José Francisco Coronato Rodríguez, diputado de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que modifica los artículos 35, 39 y 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La democracia se ha convertido en la forma de gobierno más utilizada alrededor del mundo; el poder en manos del pueblo es el ideal de millones de habitantes en todo el planeta, sin embargo, la ambición de unos cuantos, ha mermado seriamente los esfuerzos por lograr este objetivo. México no es la excepción.

La Revolución Mexicana inició como la lucha que pretendía destituir del Poder Ejecutivo a Porfirio Díaz, el viejo dictador que se mantuvo en el gobierno por más de 38 años con una política de represión, sangre, marginación y pobreza. Ante esa realidad y con el ideal democratizador enarbolado por Francisco I. Madero, miles de hombres y mujeres salieron a las calles a luchar por la transformación del nuestro país.

Desde entonces, los diversos movimientos sociales y armados han buscado transformar las políticas gubernamentales para democratizar el país y mejorar las condiciones de vida de campesinos, obreros, amas de casa, estudiantes, profesionistas, niños, jóvenes y adultos; sin embargo, a 114 años de que iniciara la Revolución, no hemos concretado ninguno de los objetivos.

En una nación donde la violencia, la inseguridad y la pobreza imponían su voluntad, la promulgación de la Constitución Política, se convirtió en un parte aguas, en el factor de cohesión que permitió construir y edificar un gobierno ordenado que llevaría a cabo el ideal revolucionario. Desgraciadamente, en el camino se perdió el rumbo y hoy seguimos siendo un país donde la pobreza, la injusticia, la desigualdad, la violencia y el derramamiento de sangre son el panorama diario.

El artículo 39 de nuestra Carta Magna expresa a la letra que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tienen en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” A pesar de eso, el término “revocación” solo se encuentra cuatro veces en el texto y es únicamente para temas de concesiones en materia de telecomunicaciones, nunca para la remoción de gobernantes o legisladores; en cambio, la “reelección” o “elección consecutiva” la encontramos por lo menos 6 veces. Ante eso, es inevitable preguntar ¿qué democracia es aquella que permite la reelección de sus representantes pero no su remoción?

Según Alan García Campos, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, “la revocación del mandato es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos pueden destituir mediante una votación a un funcionario público antes de que expire el periodo para el cual fue elegido” (<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/1/cnt/cnt.3.pdf>).



Aunque en una auténtica democracia este procedimiento debería ser reconocido como un proceso natural, son muy pocos los países cuya legislación incluye la posibilidad de destituir a sus gobernantes, entre ellos Venezuela, Colombia y algunos lugares de Estados Unidos, nación considerada por algunos como la más avanzada al respecto.

Las legislaciones más desarrolladas en el tema incluyen en sus procedimientos, la notificación a la autoridad que será sometida al proceso consultivo, esta debe entregar por escrito los argumentos para mantenerse en la posición que desempeña. Argumentos a favor y en contra serán anexados a las hojas de recolección de firmas, mismas que deben entregarse en un plazo determinado de tiempo. De cumplir esos requisitos, las autoridades electorales procederán a organizar la jornada revocatoria.

La propuesta que el día de hoy presento, busca garantizar a las y los ciudadanos mexicanos el respeto a sus derechos políticos, específicamente los establecidos en el artículo 39 de la Constitución Política, lo anterior sin menoscabar ni transgredir las garantías de quienes ejercen el poder.

En nuestro país, solo el Estado de Chihuahua consideraba la revocación de mandato, sin embargo fue declarado inconstitucional por no estar incluido dentro de nuestra Carta Magna.

Existen dos ejemplos en los que mandatarios mexicanos se ha sometido a la voluntad ciudadana, el primero fue Andrés Manuel López Obrador quien, en los 5 años que estuvo al frente del Gobierno del Distrito Federal, puso a consideración de los capitalinos su permanencia al frente del gobierno y en ambos ejercicios, la mayoría de la población apoyó el papel que había desempeñado. El segundo ejemplo es Enrique Alfaro, en Tlajomulco de Zúñiga, en Jalisco.

El pleno de la Cámara de Diputados aprobó el 5 de diciembre de 2013 diversas modificaciones a la Constitución de nuestro país en materia político-electoral. En la exposición de motivos del dictamen aprobado resaltaba la justificación de la reelección como forma de control sobre los representantes populares, sin embargo, esa reforma dejó fuera uno de los mecanismos más importantes que podrían tener los ciudadanos, el de destituir del cargo a quién no ha dado los resultado que debiera.

En Movimiento Ciudadano, estamos convencidos que los ciudadanos mexicanos deben tener en sus manos el derecho de elegir y quitar a sus representantes, es un mecanismo que garantiza la rendición de cuentas y la sanción a las autoridades que no cumplan con sus obligaciones. Es un elemento que obliga a mantener la cercanía entre electores y representantes, que mantiene a la sociedad atenta de la realidad nacional, es un incentivo a la responsabilidad al momento de tomar decisiones y es, sobre todo, una vía institucional para quitar del poder a quienes no satisfacen las exigencias de la sociedad.

Por último, debo mencionar que una de las principales razones de esta iniciativa ha sido la promesa que hice a mis electores en la campaña de 2012 de impulsar la revocación de mandato como alternativa para los ciudadanos, para la correcta actuación y rendición de cuentas de sus representantes. Siendo congruente con el derecho fundamental más prístino que nos asiste, derivado del de la democracia directa.

Por lo anterior, someto a consideración del pleno el siguiente proyecto de

**Decreto que se reforman los artículos 35, 39 y 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue**

**Decreto por el que se reforman los artículos 35, 39 y 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforman los artículos 35, 39 y 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Texto Vigente**

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

**I. a VIII . . .**

**Texto Propuesto**

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

**I a VIII . . .**

**IX.** Votar en las consultas sobre revocación de mandato, las que se sujetarán a lo siguiente:

**1o.** A nivel federal:

**a)** El equivalente al 40 por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

**b)** Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al 5 por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

**2o.** A nivel estatal

**a)** El equivalente al 40 por ciento de los integrantes del Congreso del Estado; o

**b)** Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al 10 por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

**3o.** A nivel municipal

**a)** Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al 15 por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

**4o.** Podrán ser objeto de consulta popular todos los representantes de elección popular de todos los niveles de gobierno, siempre y cuando hayan ocupado el cargo por lo menos durante dos años.

**5o.** El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación de los requisitos establecido en los incisos 1º, 2º y 3º de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

**6o.** La consulta popular se realizará a más tardar 60 días después de verificado el apartado anterior.

**7o.** Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

**80.** Cuando la participación total corresponda, al menos, al cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio e inmediato para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes.

**Texto Vigente**

**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

**Texto Propuesto**

**Artículo 39.** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar, modificar **o revocar** la forma de su gobierno.

**Texto Vigente**

**Artículo 84. ...**

...

Cuando la falta absoluta del presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

...

...

...

**Texto Propuesto**

**Artículo 84. ...**

...

Cuando la falta absoluta del Presidente ocurriese en los dos primeros años del período respectivo **o se validara la revocación del mandato** , si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones y concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de los miembros de cada Cámara, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral y nombrará en escrutinio secreto y

por mayoría absoluta de votos, un presidente interino, en los términos que disponga la Ley del Congreso. El mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes a dicho nombramiento, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la realización de la jornada electoral, un plazo no menor de siete meses ni mayor de nueve. El así electo iniciará su encargo y rendirá protesta ante el Congreso siete días después de concluido el proceso electoral.

...

...

...

**Transitorio**

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

Dado en Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de diciembre de 2014.

Diputado José Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 62, 63 Y 78 DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ERNESTO NÚÑEZ AGUILAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL**

El suscrito, Ernesto Núñez Aguilar, diputado a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, 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, y suscrita por diputadas y diputados integrantes de la Comisión de Desarrollo Municipal someto a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 62, 63 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

La presente iniciativa con proyecto de decreto tiene la finalidad de fortalecer en el marco constitucional vigente, el principio fundamental de *incompatibilidad* que desde el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 no ha sido modificado. Ello a pesar de la trascendencia y actualidad que cobra dicho principio en la sociedad mexicana; así como en diversas manifestaciones ciudadanas. Y de las múltiples demandas sociales, las cuales ponderan que cuando una o un legislador en funciones tiene la legítima aspiración de contender a otra comisión o empleo deben abdicar o renunciar al encargo conferido y no de pedir licencia a éste.

Respecto a lo anterior es importante considerar las premisas que se presentan a continuación, con la finalidad de establecer un marco de motivaciones que nos llevan a fortalecer el principio de *incompatibilidad* mencionado. Y a la vez justificar el presente decreto, en el que se propone sustituir el concepto de *licencia* por el de *abdicación o renuncia* al cargo de legislador. Cambio con el que se pretende, a su vez, perfeccionar el modelo de representación política, el cual se obtiene a través del *mandato* popular, originado éste en el ejercicio de los procesos democráticos.

El significado de la palabra compatibilidad se origina en la idea o condición de coincidencia con algo o alguien. En ello se presume la afinidad, una buena relación o concurrencia. Por el contrario, cuando se hace referencia a la incompatibilidad, según el diccionario de la Lengua Española (2012), significa en primer lugar, repugnancia que tiene una cosa para unirse con otra, o de dos o más personas entre sí o, en su caso, es impedimento o tacha legal para ejercer una función determinada, o para ejercer dos o más cargos a la vez.

A partir de esa dicotomía compatibilidad-incompatibilidad y desde la perspectiva de la función legislativa, materia de la presente iniciativa, se establece una diferenciación de funciones y la ausencia de afinidades de éstas en el orden jurídico, las cuales no pueden realizarse de manera simultánea o al mismo tiempo. Es decir, el legislador está limitado a realizar ciertas acciones mientras se encuentre en el desempeño de la actividad legislativa y otras no. En ese sentido, la concreción de incompatibilidad supone lo siguiente:

“[...] prohibición expresa, de orden constitucional, del ejercicio simultáneo del mandato parlamentario con la ocupación de cargos públicos o privados (sobrevénir el cargo de secretario o subsecretario o mantener la titularidad de un despacho jurídico), o la aceptación de ciertas gracias (condecoraciones, títulos nobiliarios); y, [...] La obligación de optar entre el cargo colectivo

y el de designación, acto éste que pone de relieve la contradicción entre la libertad de optar y la prohibición constitucional.”<sup>1</sup>

Efectivamente, la incompatibilidad desde el marco constitucional es una limitación formal que se establece para otorgar certidumbre jurídica al encargo o función legislativa. Se dispone de ella, como una garantía que obliga a las personas a mantener un rango obligatorio de responsabilidad sobre un mandato otorgado por la ciudadanía. Mandato dado, a partir de la voluntad popular, por lo cual se limita a la o al legislador a desarrollar otras funciones, que por su naturaleza puedan contradecir o vulnerar el núcleo esencial de la función legislativa y, a su vez, tener influencia en otro ámbito de competencia del estado.

En ese sentido la doctrina señala como otras finalidades del régimen de incompatibilidades las siguientes:<sup>2</sup>

- La defensa y garantía del interés del parlamento en la actuación de sus miembros o integrantes;
- La dedicación de los parlamentarios, en su caso, legisladores al cargo electivo y sus exigencias;
- La buena administración de la moral legislativa;
- Impedir que se ejerza influencia en distintos ámbitos de desempeño y respetar, así, la autonomía entre órganos de estado (división horizontal) y entre el Parlamento o Congreso general, las entidades federativas y las municipalidades (división vertical o federativa); y,
- La independencia e imparcialidad de los parlamentarios o legisladores.

En el mismo orden de ideas, sin embargo, se presenta lo que se conoce, tanto en el ámbito constitucional y en las leyes de diversas materias, como *licencia*. La cual se refiere principalmente, a la separación sin renuncia del cargo que se ostente. Ésta puede ser, al igual que la incompatibilidad en diversos ámbitos de funcionamiento del estado, e incluso de los órganos autónomos constitucionales, u otros. Cuando alguien solicita la *licencia*, se refiere principalmente a que: el o la legisladora pueden regresar a la función legislativa nuevamente, una vez concluida la actividad para la cual se solicitó la licencia. Al respecto se establece la siguiente premisa:

“La licencia persigue generalmente por objeto que el funcionario pueda dedicarse a otro empleo o comisión, incompatible con las funciones protegidas por el fuero; así sucede por mandamiento constitucional respecto a los diputados y senadores (artículo 62) y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia (artículos 100 y 101), con la sanción nada menos que de la pérdida de la investidura. La licencia en estos casos no es permiso para desempeñar al mismo tiempo las funciones incompatibles, como lo ha entendido una interpretación torcida, sino separación del cargo sin renuncia a él, según lo explica respecto a los miembros del Congreso el artículo 62.”<sup>3</sup>

A efecto de lo anterior, el principio de *incompatibilidad* confrontado con lo establecido en el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que permite la solicitud de *licencia*, es decir separarse del cargo sin renunciar a él, tiene varias debilidades. Entre las que se pueden mencionar, de manera enunciativa y no limitativa, sólo las siguientes:

- a) La primera que no se respeta el mandato conferido por el votante, a la legisladora o legislador, logrado en el proceso electoral correspondiente en el que ganó;

- b) En segundo lugar, se desatiende una obligación constitucional que los legisladores se comprometen a realizar durante el inicio del encargo conferido por el mandato;
- c) En tercer lugar, se da una competencia desleal entre el legislador que pretende otro puesto de elección popular y el candidato que no cuente con un cargo inmediato semejante;
- d) En cuarto lugar, se incentiva a la ciudadanía a considerar el uso del puesto obtenido para un beneficio personal y no social y colectivo para el que fueron electos; y,
- e) En quinto lugar, se incentiva al legislador a buscar otros puestos para asegurar su capital político, sin haber dado término el primer puesto que le fue conferido gracias a la confianza ciudadana.

En ese tenor, las manifestaciones de diversos grupos sociales, han priorizado el tema de la *licencia* al cargo de legislador, con la finalidad de ponderar sus alcances. Es decir, se manifiesta la necesidad de establecer mecanismos de control del poder político a quienes detentan el poder del estado. En este caso se trata de establecer limitaciones formales a las y los legisladores, tanto diputados como senadores, que tiene aspiraciones legítimas, pero que no interrumpen el encargo conferido por la voluntad de la ciudadanía o de lo contrario que renuncien a él.

Por ello, se hace pertinente considerar la importancia que tienen ése tipo de manifestaciones sociales en el contexto de la democratización mexicana que se construye día a día en México y en el mundo. Efectivamente, la petición de varios sectores de la sociedad para perfeccionar la representación democrática es necesaria de tomarse en cuenta. Ello en virtud de mejorar, no sólo los procesos elección popular que nos llevan a la representación política y ciudadana, sino lo que resulta de ellos, tal es el caso del mandato conferido a las y los legisladores que hemos tenido y tenemos el honor de representar a la sociedad.

En ese orden de ideas, es importante dejar claro que la presente iniciativa con proyecto de decreto, no pretende agotar la problemática y las soluciones que aquejan a los mexicanos, solamente se busca incentivar la integración y participación política para mejorar el desempeño del sistema de representación mexicano en los procesos de elección, así como engrandecer la relación entre gobernantes y gobernados, para dar cauce y solución a las demandas sociales de la población que por diversas razones se han planteado desde la tribuna pública y desde distintas partes del país.

Por lo anteriormente 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, se somete a la consideración de esta asamblea, el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforman el artículo 62; párrafo segundo del artículo 63; y fracción VIII del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se **reforman** el artículo 62; párrafo segundo del artículo 63; y fracción VIII del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

**Artículo 62.** Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la federación o de los estados por los cuales se disfrute sueldo, sin abdicación de la Cámara respectiva; por lo que renunciarán definitivamente de sus funciones representativas. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

**Artículo 63. (...)**

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

(...)

(...)

**Artículo 78. (...)**

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

**I. (...)**

**II. (...)**

**III. (...)**

**IV. (...)**

**V. (...)**

**VI. (...)**

**VII. (...)**

**VIII.** Conocer y resolver sobre las abdicaciones o renunciaciones que le sean presentadas por los legisladores.

**Transitorio**

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

**Notas**

1. Del Pilar, Hernández, María, “Comentario Artículo 62”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo XVIII, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Senado de la República LIX Legislatura, Suprema Corte de Justicia, Tribuna Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Miguel Ángel Porrúa, séptima edición 2006, pp. 213.

2. Ídem.

3. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 40 edición, 2011, p. 567

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



**Diputados:** Ernesto Núñez Aguilar (rúbrica), Tanya Rellstab Carreto (rúbrica), Abraham Montes Alvarado (rúbrica), María Fernanda Schoroeder Verdugo, Leslie Pantoja Hernández, Víctor Rafael González Manríquez, Víctor Manuel Bautista López, Ramón Montalvo Hernández, Lorena Méndez Denis, Tomás Brito Lara, Jorge del Ángel Acosta, Antonio de Jesús Díaz Athié, Josefina García Hernández (rúbrica), Noé Hernández González, Adriana Hernández Iñiguez, Teresa de Jesús Mojica Morgia (rúbrica), Verónica García Reyes (rúbrica), Ángel Cedillo Hernández, Escobar y Vega Arturo, Ana Paola López Birlain,

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RUBÉN BENJAMÍN FÉLIX HAYS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

El suscrito, Rubén Benjamín Félix Hays, diputado federal miembro del Grupo Parlamentario Nueva Alianza en 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 soberanía, la siguiente iniciativa con decreto por el que se reforma el párrafo cuarto del artículo 40. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema**

El sistema de Salud en México está compuesto por dos sectores: i) el público que comprende a las instituciones de seguridad social Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (Pemex) ahora Empresa Productiva del Estado, Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), Secretaría de Marina (Semar) y otros, que prestan servicios a los trabajadores del sector formal de la economía, y ii) las instituciones que protegen o prestan servicios a la población sin seguridad social, dentro de las que se incluyen el Seguro Popular de Salud (SPS), la Secretaría de Salud, los Servicios Estatales de Salud y el Programa IMSS-Oportunidades.

Por otro lado, se encuentra el sector privado, que presta servicios a la población con capacidad de pago.

El financiamiento del sector público proviene de tres fuentes principales:

1. Contribuciones Gubernamentales;
2. Contribuciones del empleador (en el caso del ISSSTE, Pemex, Sedena y Semar es el mismo gobierno);
3. Contribuciones del empleado.

El sector privado en cambio, se financia con los pagos que hacen los usuarios al momento de recibir la atención y con las primas de los seguros médicos privados, y ofrece servicios en consultorios, clínicas y hospitales particulares.

En esta división del sector, es donde puede identificarse gran parte del origen de la realización desigual del derecho a la salud en México. La universalidad y la no discriminación, principios esenciales de los derechos humanos, están claramente ausentes bajo este esquema.

Si bien, en teoría la Secretaría de Salud debía atender a la población sin seguridad social, las deficiencias estructurales de esa institución, principalmente la falta de personal e infraestructura, la desigual distribución de recursos entre entidades y la importante diferencia existente entre el financiamiento de la salud pública con respecto a las instituciones de seguridad social, derivaron en una institución endeble, con un importante déficit de recursos de todo tipo, con mínima capacidad

resolutiva y, por lo tanto, incapaz de responder íntegramente a las obligaciones del Estado mexicano en la materia.

Según datos de la Organización Mundial de la Salud, México tenía para 2012 una población total de 121,000,000 habitantes, con un ingreso nacional bruto per cápita (en dólares internacionales, al 2012) de 16,450.

El mismo organismo internacional ha señalado, que la esperanza de vida al nacer de los hombres es de 73 años y para las mujeres de 79.

El gasto total en salud por habitante para el 2012 era de 1,062 (dólares internacionales), representando esto un gasto total en salud como porcentaje del PIB de 6.2.

En el cuadro contiguo se establecen las cifras registradas por el INEGI hasta el 2014 de derechohabencia en el país obtenido del portal de internet del mismo Instituto.

\*Para 2003, no se reporta información debido a que únicamente se cuenta con cifras estimadas de población total, realizada a partir de la muestra del XII Censo de Población y Vivienda 2000.

‡La estadística de “población derechohabiente del IMSS” incluye tanto a asegurados y pensionados, como a sus familiares dependientes. Las cifras de asegurados y pensionados son determinadas con base en los registros administrativos del IMSS, mientras que las relativas a sus familiares corresponden a estimaciones determinadas con base en coeficientes familiares. Los coeficientes familiares corresponden al promedio del número de derechohabientes por familia y se aplican al número de trabajadores asegurados y de pensionados. Por su parte, la estadística de “población derechohabiente adscrita a Unidad de Medicina Familiar (UMF) del IMSS” es determinada, tanto las cifras de asegurados y pensionados como la de sus familiares, con base en registros administrativos del Sistema de Acceso a Derechohabientes (AcceDer).

‡De 2005 a 2008, la Sedena no reportó información.

‡Para el IMSS y Seguro popular, cifras al mes de junio; para el ISSSTE, cifras estimadas al mes de diciembre.

NA: No aplicable.

ND: No disponible.

‡Cifras revisadas.

Fuente: Para IMSS, ISSSTE y Seguro Popular: PR. *Segundo Informe de Gobierno 2013 - 2014. Anexo Estadístico. Páginas 150 y 151* (Consulta: 02 de septiembre de 2014).

Para Pemex, Sedena, Semar y Estatales:

2000 a 2002: SSA. Boletín de Información Estadística. Programas sustantivos. Volumen III. Núm. 20-22.

2004 a 2012: SSA. Boletín de Información Estadística. Servicios Otorgados y Programas Sustantivos. Volumen III. Núm. 24-32.

Fecha de actualización: Miércoles 3 de septiembre de 2014”

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, señala que existen 44.4 millones de mexicanos reconocidos en el Sistema de Protección Social de Salud (SPSS).

En el Grupo Parlamentario Nueva Alianza estamos convencidos que la salud de la población es un elemento esencial para el desarrollo económico de cualquier país, por lo que representa y se constituye como una prioridad de las políticas públicas para buscar y mantener el bienestar social.

No podemos olvidar que en México la historia de los derechos sociales está ligada a la desigualdad; si bien en la Constitución de 1917 se lograron conjugar las llamadas “Garantías Individuales” y los derechos sociales, el modelo corporativo de distribución emanado de la Revolución necesariamente conllevó a un ejercicio diferenciado de derechos.

Tenemos claro que el diseño actual del sistema de salud nacional ha ignorado el criterio de repartición universal de satisfactores, fundamento de los derechos humanos, ya que fue concebido de tal forma que la población organizada y asalariada fuera la receptora de los beneficios de la seguridad sociales.

La insatisfacción generalizada por los servicios de salud a nivel nacional es preocupante, la lentitud del mismo, así como la poca calidad en el servicio, son los factores que la presente iniciativa busca combatir, para profesionalizar el sistema y unificarlo, haciéndolo universal y gratuito para toda la población.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), ha mencionado que el objetivo de la cobertura sanitaria universal es garantizar que todas las personas reciban los servicios sanitarios que necesitan, sin tener que pasar penurias financieras para pagarlos.

El mismo organismo señala que para que una comunidad o un país pueda alcanzar la cobertura sanitaria universal se han de cumplir varios requisitos, a saber:

1. Existencia de un sistema de salud sólido, eficiente y en buen funcionamiento, que satisfaga las necesidades de salud prioritarias en el marco de una atención centrada en las personas (incluidos servicios de VIH, tuberculosis, paludismo, enfermedades no transmisibles, salud materno infantil) para lo cual deberá:

- Proporcionar a las personas información y estímulos para que se mantengan sanas y prevengan enfermedades,

Detectar enfermedades tempranamente,

Disponer de medios para tratar las enfermedades,

Ayudar a los pacientes mediante servicios de rehabilitación.

2. Asequibilidad: debe haber un sistema de financiación de los servicios de salud, de modo que las personas no tengan que padecer penurias financieras para utilizarlos. Esto se puede lograr por distintos medios.

3. Acceso a medicamentos y tecnologías esenciales para el diagnóstico y tratamiento de problemas médicos.

4. Una dotación suficiente de personal sanitario bien capacitado y motivado para prestar los servicios que satisfagan las necesidades de los pacientes, sobre la base de las mejores pruebas científicas disponibles.

La OMS destaca que la cobertura sanitaria universal tiene consecuencias directas para la salud de la población. El acceso a los servicios sanitarios permite a las personas ser más productivas y contribuir más activamente al bienestar de sus familiares y comunidades. Además, asegura que los niños puedan asistir a la escuela y aprender. Al mismo tiempo, la protección contra riesgos financieros impide que las personas se empobrezcan al tener que pagar de su propio bolsillo los servicios de salud.

Por lo tanto, la cobertura universal es un componente fundamental del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, y un elemento clave de todo esfuerzo por reducir las desigualdades sociales.

En Nueva Alianza pugnamos por garantizar irrestrictamente el acceso a la salud para las y los mexicanos, convencidos de esta necesidad sabemos que la cobertura universal de salud es y puede ser el sello distintivo de un gobierno determinado a mejorar el bienestar de todos sus ciudadanos.

### **Argumentación**

El artículo 4 de nuestra Carta Magna señala expresamente *“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud”*.

Del precepto antes señalado se desprende la importancia de la presente iniciativa, en el entendido que después de la reforma del 2011 en materia de derechos humanos, la protección a la salud es un precepto que el Estado debe garantizar universal e íntegramente.

En materia internacional, el artículo 10 del “Protocolo de San Salvador” señala:

#### **“Artículo 10**

##### **Derecho a la salud**

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

**b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;**

c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

d. La prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

- e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
- f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.”

La OMS señala que la cobertura universal es “un objetivo político compartido por la mayoría de los países”, pero pocos la han conseguido implementar.

Aproximadamente 50 países han alcanzado una cobertura sanitaria universal o casi universal para 2008. Algunos de los ejemplos más conocidos son Reino Unido, que cuenta con el Servicio Nacional de Salud, y el Sistema Canadiense de Salud Pública.

En Brasil, la cobertura sanitaria gratuita es reconocida como un derecho ciudadano.

Los brasileños tienen sistemas sanitarios privado y público. El Sistema Único de Saúde, un programa nacionalizado, ofrece asistencia sanitaria primaria, mientras que una red de hospitales públicos y contratados otorgan asistencia especializada.

Aproximadamente el 80% de la población de Brasil depende de la asistencia pública, mientras que el 20% más rico puede pagar asistencia sanitaria privada, según el Centro para estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS, por sus siglas en inglés).

Durante las tres décadas desde los cambios más importantes en asistencia sanitaria del país, la mortalidad infantil disminuyó y la esperanza de vida aumentó 10.6 años, según un artículo publicado en 2011 en la revista médica The Lancet.

Otro ejemplo Latinoamericano es Chile, la Constitución de este país garantiza el derecho a la protección de la salud.

Los chilenos pueden optar por asistencia pública o recibir cobertura de empresas de seguros médicos privadas.

Los ciudadanos más ricos pueden comprar seguros de las Instituciones de Salud Previsional u obtener cobertura por parte de su empleador. Un 7% de los ingresos fiscales financian el sistema de asistencia de salud público.

La asistencia pública incluye servicios médicos, dentales y de obstetricia gratuitos, administrados localmente. El seguro privado tiende a enfocarse en tratamientos de especialistas.

Según la OMS, Chile ha garantizado acceso universal a tratamiento de calidad para algunas condiciones incluyendo ciertos cánceres, VIH, neumonía, depresión y asistencia dental, lo que ha mejorado el cuidado para las personas de escasos recursos.

Un país que ha sido ejemplo a nivel mundial es sin duda China, estableció en 2009 una reforma a su sistema de salud para implementar servicios de salud básicos, seguros y económicos para toda su población; una tarea que parecía complicada para un país con 1,300 millones de personas.

El gobierno Chino comprometió aproximadamente 1,260 millones de dólares para reformar la calidad y eficiencia de su asistencia sanitaria, y asegurar medicación económica y de calidad.

En el caso de China la OMS ha señalado que el problema de equidad en la asistencia sanitaria persiste. “Todavía hay disparidades significativas en los estatus de salud entre regiones, áreas urbanas y rurales, y entre grupos de la población”.

Según, cifras de la OMS cada año, 100 millones de personas caen en la pobreza porque tienen que pagar directamente los servicios de salud. Con la finalidad de reducir estos riesgos económicos, algunos países, como Tailandia, están dejando atrás un sistema financiado principalmente por pagos directos para pasar a otro de prepago que combina fondos provenientes de los impuestos y aportaciones a los seguros.

El mismo organismo internacional ha señalado que la mejor manera de proporcionar la cobertura universal consiste en repartir los costos entre toda la población, de esta manera, las personas hacen aportaciones obligatorias, ya sea por medio de los impuestos o los seguros, a un fondo mancomunado, en caso de enfermedad, pueden hacer un retiro de fondos que es independiente de lo que han aportado. En Kirguistán, por ejemplo, la mancomunación de ingresos generales e impuestos sobre la nómina de sueldos para cubrir el seguro ha ayudado a mejorar el acceso a la asistencia sanitaria.

En 2010, un total de 79 países miembros de Naciones Unidas destinaron a la asistencia sanitaria menos del 10% del gasto gubernamental. Es preciso que los gobiernos den más prioridad a la salud en el presupuesto central porque la financiación interna es imprescindible para sostener la cobertura universal a largo plazo.

La organización, destaca que todos los países pueden mejorar sus mecanismos de recaudación de impuestos. También pueden considerar la conveniencia de introducir gravámenes o impuestos especiales en favor de la salud, como los (impuestos de castigo) sobre las ventas de productos de tabaco y bebidas alcohólicas. Ghana por ejemplo financió en parte el seguro nacional de salud mediante un aumento del 2.5% al impuesto sobre el valor agregado.

Derivado de lo anterior, en el Grupo Parlamentario Nueva Alianza estamos convencidos que el Sistema de Salud Universal será crucial para garantizar a las y los mexicanos una vida más saludable y productiva.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de Diputado Federal integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza a la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71.II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6.1.I, 77.1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 4 párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.**

**Artículo 4o. ...**

...

...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. **El Sistema Universal de Salud, garantizará la calidad, exigibilidad, universalidad, equidad, no discriminación, participación ciudadana y el respeto a los Derechos Humanos de los pacientes.** La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso **gratuito** a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas **así como de las Instituciones públicas** en materia de salubridad general, **de la misma forma establecerá los lineamientos a los que se adecuarán las Instituciones para el financiamiento del Sistema Universal de Salud** conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

#### **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 deberá emitir la Ley del Sistema Universal de Salud en un plazo de 180 días a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

**Tercero.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se derogan todas aquellas disposiciones contrarias a la misma.

**Cuarto.** El Congreso de la Unión realizará en un plazo no mayor a 90 días después de la entrada en vigor del presente decreto, las adecuaciones al marco jurídico, a fin de homologar las mismas con el presente decreto.

Dado en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, el 9 de diciembre del 2014.

Diputado Rubén Benjamín Félix Hays (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 110 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ALBERTO BENAVIDES CASTAÑEDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito, José Alberto Benavides Castañeda, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, numeral 1, artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de este Pleno, la presente iniciativa de ley con proyecto de decreto que reforma el artículo 110 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 establece un régimen de responsabilidades que busca tutelar el correcto y cabal desarrollo de la actuación de los servidores públicos y así establecer, a favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traduzcan en un derecho subjetivo, en una garantía a favor de gobernados y servidores públicos, para que estos últimos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el servicio público.

Lo anterior debido a que la existencia de sistemas de control de la Administración Pública es indispensable para la eficiencia y buen funcionamiento de cualquier régimen democrático.

Respecto a la naturaleza de la responsabilidad, la garantía a favor de los gobernados se establece en distintos ámbitos de responsabilidad. Así, pueden distinguirse los siguientes:

**1. Política o constitucional.**

2. Penal.

3. Civil.

4. Laboral; y

5. Administrativa.

El actual marco constitucional del sistema de responsabilidades de los servidores públicos se inicia con la reforma al título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1982, con dicha reforma se establecieron principios generales aplicables a los diversos tipos de responsabilidad de los servidores públicos.

La responsabilidad política se determina a través del llamado juicio político. Antonio Riva Palacio lo describe como:

“el proceso que encargado a un órgano definido, determina que la conducta de un servidor público ha dejado de corresponder a los elementos intrínsecos y extrínsecos que políticamente determinan su calidad de tal, y que por lo tanto debe dejar de serlo”.

De acuerdo a la doctrina se estará en presencia de responsabilidad política cuando, en el desempeño de sus funciones, los servidores públicos incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho.

Las sanciones se impondrán mediante juicio político y consistirán en la destitución o inhabilitación para desempeñar función pública de cualquier índole.

Para aplicar sanciones mediante juicio político, la Cámara de diputados procederá a la acusación respectiva ante la de senadores, previa decisión de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber substanciado el procedimiento respectivo y escuchado al inculpado.

Conociendo de la acusación, la Cámara de senadores se erigirá en jurado de sentencia, aplicará la sanción procedente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes, una vez practicadas las diligencias correspondientes y otorgándole audiencia al acusado.

Además, cabe señalar que las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de diputados y senadores no admiten ningún medio de defensa y que sólo durante el desempeño de su encargo y hasta un año después, podrá iniciarse el procedimiento de juicio político contra algún servidor público. Las sanciones que deriven del mismo se deberán aplicar en un período máximo de un año a partir de iniciado el procedimiento correspondiente.

La Constitución pues, establece en el artículo 109 que se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Los servidores públicos señalados que podrán ser sujetos de juicio político son los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Como se puede observar, están sujetos a lo dispuesto en el artículo 110 de la constitución aquellos que desempeñen los altos cargos dentro de la administración pública centralizada, la administración pública paraestatal y los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, lo que hasta antes de la Reforma Constitucional en materia energética publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, abarcaba todo el aparato operativo del Estado.

Con la reforma mencionada se crearon nuevas figuras jurídicas, que siendo parte de la administración pública, se excluyen los titulares de las empresas productivas del Estado y de los comisionados de los órganos coordinados en materia energética a los que hace referencia el artículo 28 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos que son aquellos que forman parte del consejo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía, de lo dispuesto en el artículo 110 referente a los servidores que pueden ser sujetos a juicio político.

En lo que refiere a las empresas productivas del Estado, el cuarto párrafo del artículo 25 de la constitución establece que:

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y **empresas productivas del Estado** que en su caso se establezcan...”

Actualmente existen contempladas en la legislación mexicana dos empresas productivas del Estado que son la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (Pemex). Esto determinado en sus leyes respectivas como parte de las leyes secundarias derivadas de la reforma constitucional en materia energética ya antes citada. Que para el caso de la Comisión Federal de Electricidad establece en su ley en el artículo 2 que:

Artículo 2. La Comisión Federal de Electricidad es una empresa productiva del Estado de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

...

Por su parte en la Ley de Petróleos Mexicanos

Artículo 2. Petróleos Mexicanos es una empresa productiva del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

...

Tomando en cuenta que actualmente se considera que incurren en responsabilidad política aquellos directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, que era justamente la naturaleza jurídica tanto de Pemex como de CFE hasta antes de la reforma, se estaría excluyendo de lo referido en el artículo 110 a estos directores generales que por la magnitud e importancia del cargo deberían de ser tomados en cuenta para lo dispuesto en el artículo 110 de la constitución en materia de juicio político, como un mecanismo de control de responsabilidades de los servidores públicos.

En el mismo tenor, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 1 que:

Artículo 1º. ...

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los **Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.**

Lo que hace a los comisionados de estos órganos parte de la Administración Pública Centralizada y por lo tanto sujetos a las responsabilidades correspondientes, tal y como sucede con los titulares de las secretarías.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a su consideración, la presente iniciativa de ley con proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo del artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 110.** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, **los comisionados de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética**, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, fideicomisos públicos y **los directores generales de las empresas productivas del estado** .

...

...

...

...

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los once días de diciembre de 2014.

Diputado José Alberto Benavides Castañeda (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS Y SENADORES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS**

Los suscritos senadores y diputados, integrantes de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, por consenso y con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, fracción I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos y aplicables, sometemos a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El objeto de esta iniciativa es establecer, en el orden constitucional, que el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, señalando que el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deben observar dicho principio.

Pasamos a ilustrar los ejes rectores de la presente propuesta:

- a) Incorporar a la Constitución General de la República el principio de estabilidad de las finanzas públicas y su consideración en el sistema de planeación democrática del desarrollo, al referir su observación en, la elaboración de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo;
- b) Otorgar mayor claridad al texto de la vigente fracción VIII del artículo 73 constitucional, al desagregar en cuatro incisos distintos los contenidos relativos al financiamiento del gobierno de la República (con la referencia terminológica a operaciones de refinanciamiento o de reestructura, en vez de operaciones de conversión de deuda), el financiamiento del Distrito Federal (con la actualización de la nomenclatura de sus órganos ejecutivo y legislativo), los financiamientos de los estados y de los municipios, y el conocimiento por parte del Congreso de la Unión, a través de una comisión bicameral de situaciones relacionadas con la intención de contratar empréstitos con la garantía federal, por parte de estados que tengan un endeudamiento elevado;
- c) Establecer el concepto de “mejores condiciones del mercado” para llevar a cabo operaciones de financiamiento público;
- d) Establecer, bajo la premisa de que el endeudamiento público de las entidades federativas entraña elementos de interés para las finanzas públicas nacionales, la atribución del Poder Legislativo federal para expedir la ley general relativa a las normas de endeudamiento de los estados, los municipios y el Distrito Federal; legislación que deberá abordar los temas de los límites y modalidades para afectar las participaciones en garantía, la inscripción de los empréstitos contratados en un registro público único de deuda pública, la creación de un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda pública y las sanciones aplicables a los servidores públicos que incumplan la normatividad;

e) Fortalecer la previsión constitucional sobre las actividades de fiscalización de la contratación y aplicación de recursos provenientes de financiamiento público en los ámbitos federal y de los estados y municipios, que corresponde a las entidades de fiscalización superior de la federación y de los estados;

f) Especificar la responsabilidad de los servidores públicos en el manejo que hagan de recursos y de la deuda pública, y

g) Contemplar diversos elementos de responsabilidad financiera en la contratación de deuda pública por los Estados y los Municipios:

- Posibilidad de contratar operaciones de refinanciamiento o reestructura;
- Sustento constitucional federal al otorgamiento de garantías estatales para créditos contraídos por los municipios;
- Señalamiento de la armonía que deberá existir en el ejercicio de la facultad legislativa estatal en materia de financiamiento público y los principios en la materia de la Constitución General de la República;
- Establecimiento de la prohibición de contratar deuda pública para el pago de gasto corriente;
- Previsión de la autorización de las legislaturas estatales a la contratación de crédito público, con mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes, y con base en la elucidación de los siguientes elementos: mejores condiciones de mercado, destino de los recursos, capacidad de pago y establecimiento de la fuente de pago o del otorgamiento de garantías;
- Previsión para la eventual contratación de empréstitos de corto plazo por los estados y los municipios, de acuerdo a las disposiciones de la ley general que dicte el Congreso de la Unión; y
- Obligación de liquidar pasivos de corto plazo a más tardar tres meses antes de la conclusión del periodo de gobierno y prohibición de contratar financiamiento público durante esos tres meses.

**Se fortalecen las facultades del Congreso de la Unión para Legislar en materia de deuda pública.** Cabe señalar que con esta propuesta en materia de disciplina financiera se fortalecen las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia de deuda pública y para dictar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la nación en favor de las entidades federativas; establecer que las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; expedir las leyes que contengan las bases generales para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; y establecer los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus participaciones para cubrir los empréstitos, así como la obligación de inscribir y publicitar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único; establecer un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; y disponer las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones.

Con estas reformas las leyes en materia de responsabilidad hacendaria tendrán por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas de la federación, las entidades federativas y los municipios.

**Amplitud de facultades de la Auditoría Superior de la Federación, para fiscalizar deuda pública, así como destino y ejercicio de las garantías.** Se precisa también que la facultad de fiscalización que realiza la Auditoría Superior de la Federación, abarcará a la deuda pública y, sobre todo, las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y los municipios, en cuyo caso fiscalizará el destino y el ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

**Medidas de responsabilidad hacendaria en entidades federativas.** Con el objetivo de incorporar medidas de responsabilidad hacendaria, se propone que para que las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, autoricen los montos máximos para contratar empréstitos y obligaciones; previo a esta autorización, las Legislaturas deberán analizar el destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o establecimiento de la fuente de pago. También se propone que los estados y los municipios puedan contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión, y que las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse, a más tardar, tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos meses.

Se establece asimismo que las Constituciones de los estados de la República precisarán para los efectos de las responsabilidades, que los servidores públicos responderán por el manejo indebido de los recursos públicos y la deuda pública; y se propone que las entidades estatales de fiscalización revisarán las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.

De igual forma se plantea reiterar que los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, y adicionar la posibilidad de hacerlo para el refinanciamiento o reestructura de los créditos contraídos, mismos que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado. Asimismo, se establece que los Estados podrán otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios y la prohibición de destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

**Comisión legislativa bicamaral.** Debido a que la intervención del Congreso de la Unión debe ser considerada como un esquema de coparticipación legislativo-ejecutivo (estatal y municipal) en materia de endeudamiento, así como un procedimiento de necesaria colaboración y corresponsabilidad, lo cual debe entenderse como manifestación de los pesos y contrapesos que exige el principio de división de poderes se incluye la facultad del Congreso de la Unión para sancionar o, en su caso, objetar, mediante una comisión legislativa bicamaral, la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados. En ese sentido, el principio de división de poderes, que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, razón por la cual se justifica la conformación de esta comisión bicamaral.

En opinión de los suscritos, la propuesta de la participación de la comisión bicamaral en la hipótesis de los estados con nivel elevado de endeudamiento que soliciten la garantía federal para la



contratación de empréstitos, guarda relación integral con el modelo planteado para fortalecer las haciendas públicas estatales y municipales, a partir del uso prudente del crédito público.

Así, estimamos necesaria la consideración de la participación de la comisión bicamaral, para que puedan tener una aplicación eficaz la totalidad de las normas planteadas y traer consigo los beneficios que se buscan con la aprobación de estas disposiciones.

Los suscritos hacemos hincapié en la importancia de esta reforma constitucional, pues representa, junto con el orden jurídico vigente, refiriéndonos particularmente a las reformas aprobadas a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, un valioso avance en materia de transparencia en el uso de recursos públicos en los tres órdenes de gobierno, además de que promoverá la rendición de cuentas y el combate a los actos de corrupción en la contratación de empréstitos y obligaciones de pago por parte de las entidades federativas y los municipios.

### **Régimen transitorio**

Se proponen un plazo de 90 días naturales para publicar en el Diario Oficial de la Federación la ley reglamentaria de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas, y un plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria citada, a fin de que las Legislaturas de las entidades federativas realicen las reformas necesarias para armonizar su legislación con el Decreto que se propone; y se dispone que las entidades federativas y los municipios se sujetarán a las disposiciones del Decreto y la legislación reglamentaria, señalando que se respetarán las obligaciones que con anterioridad se hayan adquirido con terceros.

Asimismo, la ley reglamentaria establecerá la transitoriedad conforme a la cual entrarán en vigor las restricciones establecidas en relación a la contratación de obligaciones de corto plazo; se plantea la obligatoriedad para las entidades federativas y los municipios, de enviar al Ejecutivo y al Congreso de la Unión, un informe sobre todos los empréstitos y obligaciones de pago vigentes a la entrada en vigor del decreto; se establecen los datos mínimos con el que debe contar el Registro público de créditos: deudor, acreedor, monto, tasa de interés, plazo, tipo de garantía o fuente de pago y los necesarios para garantizar la transparencia y acceso a la información; se propone que en lo que se implementa dicho registro, se ponga a disposición de las comisiones competentes del Congreso de la Unión, un reporte de las obligaciones y empréstitos de las entidades federativas y los municipios.

Igualmente, se dispone que en un plazo de 90 días naturales, siguientes a la entrada en vigor del decreto, las legislaturas de los estados realizarán una auditoría al conjunto de obligaciones del sector público; y se señala que la ley reglamentaria del inciso 3o., fracción VIII del artículo 73 constitucional, deberá establecer las modalidades y condiciones de deuda pública que deberán contratarse mediante licitación pública, así como los mecanismos que se determinen para asegurar las mejores condiciones de mercado.

En consecuencia a lo expuesto, fundado y motivado, nos permitimos poner a consideración 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, en materia de disciplina financiera de los estados y los municipios**

**Artículo Único.** Se reforman la fracción VIII del artículo 73; los párrafos primero y segundo de la fracción I del artículo 79; el párrafo cuarto del artículo 108; el párrafo sexto de la fracción II del



artículo 116; y el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117; y se adicionan un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 25; una fracción XXIX-V al artículo 73; y los párrafos tercero y cuarto a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 25. ...**

**El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.**

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a VII. ...

**VIII. En materia de deuda pública, para:**

**1o. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29.**

**2o. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe de gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe de gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.**

**3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los estados, el Distrito Federal y los municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por el inciso H del artículo 72 de esta Constitución.**

**4o. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicamaral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el gobierno federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los períodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en el caso de los estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los estados que no tengan un nivel elevado de deuda.**

IX. a XXIX-U. ...

**XXIX-V. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;**

XXX. ...

Artículo 79. ...

...

...

**I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el gobierno federal respecto a empréstitos de los estados y municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, 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.**

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales. **En el caso de los estados y los municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.** Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las

leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

...

...

...

II. a IV. ...

...

...

...

...

**Artículo 108. ...**

...

...

Las Constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios. **Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.**

**Artículo 116. ...**

...

I. ...

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 posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. **Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.**

...

...

III. a IX. ...

#### **Artículo 117. ...**

I. a VII. ...

VIII. ...

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y **a su refinanciamiento o reestructura, que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado**, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, **en el caso de los estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios. Lo anterior**, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas **aprueben**. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. **En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.**

**Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.**

**Sin perjuicio de lo anterior, los estados y municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.**

IX. ...

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** La ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas y los municipios que deberá expedirse en términos de la fracción XXIX-V del artículo 73 del presente decreto, así como las reformas que sean necesarias para cumplir lo previsto en este

decreto, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** Dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria a que se refiere el artículo anterior, las legislaturas de las entidades federativas realizarán las reformas necesarias para armonizar su legislación con este decreto y la ley citada.

**Cuarto.** Las entidades federativas y los municipios se sujetarán a las disposiciones de este decreto y a las de las leyes a que se refiere el artículo transitorio segundo del mismo, a partir de la fecha de su entrada en vigor y respetarán las obligaciones que, con anterioridad a dicha fecha, hayan sido adquiridas con terceros en los términos de las disposiciones aplicables.

**Quinto.** La ley reglamentaria establecerá la transitoriedad conforme a la cual entrarán en vigor las restricciones establecidas en relación a la contratación de obligaciones de corto plazo, a que se refiere el artículo 117, fracción VIII, último párrafo de este decreto.

**Sexto.** Las entidades federativas y los municipios enviarán al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión un informe sobre todos los empréstitos y obligaciones de pago vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, en un plazo máximo de 60 días naturales, conforme a los lineamientos que aquél emita.

**Séptimo.** La ley reglamentaria establecerá que en el registro a que se refiere el inciso 3o. de la fracción VIII, del artículo 73 de este Decreto, se incluirán cuando menos los siguientes datos de cada empréstito u obligaciones: deudor, acreedor, monto, tasa de interés, plazo, tipo de garantía o fuente de pago, así como los que se determinen necesarios para efectos de fortalecimiento de la transparencia y acceso a la información.

En tanto se implementa el referido registro, se pondrá a disposición de las comisiones legislativas competentes del Congreso de la Unión un reporte de las obligaciones y empréstitos a que se refiere el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal con la que actualmente cuenta el registro, a más tardar en un plazo de 30 días naturales; así como, aquella información adicional que las comisiones legislativas competentes soliciten a las autoridades relacionadas con la misma. Igualmente, se deberá informar cada cierre trimestral (marzo, junio, septiembre y diciembre), los empréstitos y obligaciones registrados en cada periodo, especificando en su caso, si fue utilizado para refinanciar o reestructurar créditos existentes. Lo anterior, con el objeto de que en tanto entra en vigor la ley reglamentaria y se implementa el registro, el Congreso de la Unión pueda dar puntual seguimiento al endeudamiento de los estados y municipios. Para tal efecto, la Auditoría Superior de la Federación, verificará el destino y aplicación de los recursos en los que se hubiera establecido como garantía recursos de origen federal.

Las legislaturas de los estados realizarán y publicaran por medio de sus entes fiscalizadores, una auditoría al conjunto de obligaciones del sector público, con independencia del origen de los recursos afectados como garantía, en un plazo no mayor a 90 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Los servidores públicos y demás personal del Congreso de la Unión que tengan acceso a la información referente al presente artículo transitorio, serán responsables del manejo de la misma y responderán de los daños y perjuicios que en su caso ocasionen por su divulgación.

**Octavo.** La ley reglamentaria a que se refiere el Artículo 73, fracción VIII, inciso 3o. de este Decreto, establecerá las modalidades y condiciones de deuda pública que deberán contratarse mediante licitación pública, así como los mecanismos que se determinen necesarios para efectos de asegurar condiciones de mercado o mejores que éstas y el fortalecimiento de la transparencia en los casos en que no se establezca como obligatorio.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, el 22 de diciembre de 2014.

Diputado Agustín Miguel Alonso Raya (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 170 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ERNESTO ALFONSO ROBLEDO LEAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Quien suscribe, Ernesto Alfonso Robledo Leal, en su carácter de integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción V del Apartado A y el inciso c) de la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el párrafo II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Con el sistema que se rige actualmente en la ley, las madres de niños prematuros agotan los días de licencia por maternidad mientras el recién nacido se encuentra internado, debiendo reintegrarse a su trabajo en el momento del alta del bebé impidiendo el apego y la lactancia indiscriminada o a voluntad.

Todos los especialistas coinciden en que debe adecuarse el régimen laboral para que la madre pueda estar y amamantar a su bebé, esto es lo que a continuación se fundamenta para reformar los artículos de ley.

**Concepto de *niño prematuro***

La duración del embarazo se considera normal cuando el parto se produce entre las semanas 37 y 42 (“parto a término”). Cuando el niño nace antes de las 37 semanas se le llama “prematuro o pretérmino”. El niño prematuro nace con una “inmadurez” de sus órganos y sistemas (respiración, control de temperatura, digestión, metabolismo, etc.) esto le hace más vulnerable a las enfermedades y más sensible a los agentes externos (luz, ruido, etcétera). Es posible que un niño nazca a las 40 semanas con un peso igual al de un niño prematuro de 32 semanas, son los pequeños con relación a su edad gestacional. No todos los niños prematuros van a presentar los mismos problemas. Por debajo de 35 semanas necesitan apoyo adicional para sobrevivir fuera del útero materno, por lo que deberán ingresar en una Sala de Neonatología. Hay que tener en cuenta que la gravedad de los problemas está en relación a la edad gestacional (duración de la gestación en semanas).

**Protección en nacimientos prematuros**

Cada semana en la evolución de un embarazo incluye variaciones notorias en el desarrollo del nasciturus, con repercusiones sobre la madre, quien pregunta con prioridad al o los profesionales que la atienden cuándo será el alumbramiento, que usualmente ocurrirá entre las semanas 38 y 42 (hacia la semana 40, en promedio), siendo importante recordar que solo hay estimativos, ante la imposibilidad científica de identificar una fecha exacta, resultando claro que mientras más corto es el período de embarazo, más alto es el peligro de complicaciones para el recién nacido, incluyendo riesgo de muerte, o parálisis cerebral, retraso mental, enfermedades pulmonares y gastrointestinales, y pérdidas de visión y audición.

Cuando se presenta la sintomatología de nacimiento prematuro, los especialistas pueden intentar detener el trabajo de parto, si las condiciones lo permiten, para que así el embarazo continúe hasta su término, de forma que se aumenten las probabilidades del bebé de tener adecuado desarrollo y buena salud. Sin embargo, no siempre es procedente detener el trabajo de parto prematuro, ni precaverlo.

El bebé nacido prematuramente es llevado a la unidad neonatológica de cuidados intensivos, donde es puesto en incubadora, hasta que los expertos consideren que se han superado el cuidado hospitalario por suministrar.

En el informe *Nacidos demasiado pronto*, presentado en mayo 2 de 2012 por Acción Global sobre Nacimientos Prematuros de la OMS (Organización Mundial de la Salud), Alianza para la Salud de la Madre y el Recién Nacido y el Niño, se indicó que este ha sido un grave problema desatendido, ratificando que “todos los recién nacidos son vulnerables, pero los bebés prematuros son más aún” y “representan casi la mitad de todas las muertes de recién nacidos en el mundo”, siendo “la segunda causa de muerte en niños menores de 5, después de la neumonía”; sin embargo, con tratamientos y cuidados especiales podría haber 75 por ciento de mayor supervivencia.

El referido informe califica como “importante garantizar que los bebés tengan al menos 39 semanas de gestación cuando es médicamente posible” y aclara que no todos los nacimientos prematuros son iguales, pudiendo ser clasificados en tres niveles: “Prematuro tardío: los nacidos entre las 32 y 37 semanas... la mayoría sobrevive con atención de apoyo”, “muy prematuros: los nacidos entre las 28 y 32 semanas. Estos bebés requieren atención de apoyo adicional. La mayoría sobrevive” y “los extremadamente prematuros: los nacidos antes de las 28 semanas. Éstos requieren la atención más intensiva y costosa para sobrevivir”.

Expertos de Naciones Unidas, instituciones médicas y diferentes organizaciones de campo mencionan formas económicas comprobadas de atención de los bebés prematuros, que podrían salvar al menos tres cuartas partes de ellos. Una de ellas es el “cuidado de madre canguro donde el bebé es mantenido en contacto con la piel de la madre, a fin de brindarle calor. El calor es muy importante para los recién nacidos prematuros. El cuidado de madre canguro facilita la lactancia frecuente y proporciona constante supervisión materna para el bebé”.

Es pertinente conocer qué sucede en el proceso de gestación, tanto en la madre como en el nasciturus, particularmente entre la semana 37 y el momento del parto. El cerebro y el cráneo del bebé continúan creciendo; aunque el peso no aumenta mucho más, cada día acumula 15 gramos de grasa al día, con la cual su cuerpo regulará mejor la temperatura, manteniendo un nivel adecuado de azúcar en la sangre.

### **Problemas de salud que enfrentan los bebés prematuros**

Las observaciones de la OMS mencionan que cuanto más prematuro es un bebé, menos preparado está su organismo para enfrentarse al mundo exterior. Los niños prematuros necesitan cuidados especiales para superar las dificultades siguientes:

Conservar el calor: Los niños prematuros pierden más fácilmente el calor corporal, lo que podría provocarles una hipotermia, poniendo su vida en peligro. Necesitan más energía y cuidados para conservar el calor y desarrollarse.



**Alimentación:** Los bebés prematuros pueden tener dificultades a la hora de alimentarse debido a que la coordinación de su reflejo de succión y deglución no está del todo desarrollada. Podrían necesitar ayuda adicional para alimentarse.

**Respiración:** Muchos niños prematuros empiezan a respirar de forma autónoma desde el momento en que nacen, pero otros necesitan reanimación. Si los pulmones no han terminado de desarrollarse y les falta surfactante (sustancia que permite que los alveolos pulmonares permanezcan abiertos y expandidos) los niños prematuros podrán tener dificultades para respirar. A veces los que empiezan a respirar de forma autónoma no tienen fuerza suficiente para seguir haciéndolo. Se agotan y pueden dejar de respirar (apnea).

**Infecciones:** Las infecciones graves son más frecuentes en los bebés prematuros. Su sistema inmunitario no está totalmente desarrollado, y corren un mayor riesgo de morir si contraen una infección.

**Cerebro:** Los bebés prematuros pueden sufrir hemorragias cerebrales durante el parto y en los días inmediatamente posteriores a este. Aproximadamente uno de cada cinco bebés que pesan menos de dos kilos al nacer sufre ese problema. Además, pueden sufrir lesiones cerebrales debido a la falta de oxígeno. Las hemorragias o la falta de oxígeno en el cerebro pueden provocar parálisis cerebral, retraso en el desarrollo y problemas de aprendizaje.

**Ojos:** Los ojos de los bebés prematuros no están preparados para el mundo exterior. Pueden verse dañados por un crecimiento anormal de los vasos sanguíneos de la retina. El problema puede ser aún más grave en los muy prematuros y los expuestos a niveles de oxígeno demasiado altos. Esto puede provocar deficiencias visuales o ceguera.

### **Consecuencias de la prematuridad en fases posteriores de la vida**

La OMS refiere que los bebés prematuros corren el riesgo de desarrollar discapacidades que les acompañarán toda la vida. El grado en que esto puede afectarles en su vida depende en gran medida del grado de prematuridad, la calidad de la atención y los cuidados recibidos en el parto y el periodo inmediatamente posterior a éste, y en los días y semanas subsiguientes.

Con base en lo expuesto, es de suma importancia que nosotros como representantes de los ciudadanos adecuemos el marco legal que rige la licencia por maternidad ya que el derecho de toda mujer es el de ser madre y en el dicho caso de ser un nacimiento prematuro sabiendo que las consecuencias y las dificultades por las que se tiene ante esta situación no se puede condicionar la vida de un hijo y su madre ante ninguna situación y por ende nosotros tenemos que velar por ese derecho.

### **Fundamento legal**

La iniciativa se presenta con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por lo fundado y expuesto someto a consideración de la Comisión Permanente el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma la fracción V del Apartado A y el inciso c) de la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se **reforman** la fracción V del Apartado A y el inciso c) de la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 123.** ...

**A.** ...

**I. a IV.** ...

...

**V.** Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. **En caso de nacimiento pre término el período de licencia previo al parto no disfrutado, se acumulará al descanso posterior al mismo, para que se completen las doce semanas establecidas.** En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos.

**VI. a XXXI.** ...

**B.** ...

**I. a X.** ...

**XI.** ...

**a) y 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 caso de nacimiento pre término, el período no disfrutado de la licencia previa al parto, se acumulará al descanso posterior al mismo para que se completen los tres meses establecidos.** En el periodo 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.

**d) a f)** ...

...

**XII. a XIV.** ...

...

...

**Artículo Segundo.** Se **reforma** el párrafo II del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

**Artículo 170.** Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

**I.** ...

...

**II.** Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto; **en caso de nacimiento pre término el período de licencia se acumulará al descanso posterior al parto de modo de completar los 90 días establecidos.**

**III. a VII.** ...

**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 22 de diciembre de 2014.

Diputado Ernesto Alfonso Robledo Leal (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR EL DIPUTADO ALFREDO ZAMORA GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Alfredo Zamora García, diputado federal de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 94, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Nuestro sistema de justicia se integra principalmente por el Poder Judicial de la Federación, el cual se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es el Máximo Tribunal Constitucional del país y cabeza del Poder Judicial de la Federación. Tiene entre sus responsabilidades defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mantener el equilibrio entre los distintos Poderes y ámbitos de gobierno, a través de las resoluciones judiciales que emite; además de solucionar, de manera definitiva, asuntos que son de gran importancia para la sociedad. En esa virtud, y toda vez que imparte justicia en el más alto nivel, es decir, el constitucional, no existe en nuestro país autoridad que se encuentre por encima de ella o recurso legal que pueda ejercerse en contra de sus resoluciones.

El perfeccionamiento de un sistema republicano, funcional y equilibrado en México implica no sólo armonizar las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que debe ser complementado a su vez con un Poder Judicial que asuma con cabalidad el papel que le corresponde dentro del sistema de pesos y contrapesos y de equilibrio en el ejercicio del poder público.

La existencia de un auténtico estado de derecho es condición imprescindible para el desarrollo humano sustentable, pues permite la convivencia social y el respeto a la integridad física y el patrimonio de las familias, así como el libre tránsito de personas, bienes, servicios y capitales.

Un Poder Judicial fuerte contribuye de manera relevante a la racionalidad en el ejercicio del poder público, permite que los otros poderes puedan acudir a él para defenderse de las intromisiones al ámbito de sus atribuciones y, en el caso de los distintos órdenes de gobierno, para defenderse de las violaciones a su soberanía y autonomía. Es así que el Poder Judicial es un agente importante para el entendimiento entre los poderes públicos. Por tanto, Acción Nacional comparte la necesidad de seguir fortaleciendo al Poder Judicial en su independencia, eficiencia y accesibilidad.

La división de poderes, establece que en un estado de derecho, existen tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, en este Sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como núcleo del Poder Judicial, se ha organizado de distintas, según las funciones y los fines que ha cumplido, tales como árbitro del federalismo, tribunal de apelación, defensora de la Constitución en función de los Derechos Humanos y como Tribunal Constitucional, así la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha conservado funciones indispensables en las decisiones históricas y políticas del país.

Sin embargo el máximo tribunal de justicia en el país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, requiere de manera urgente su modernización como máximo tribunal del Poder Judicial con la finalidad de que garantice justicia pronta y eficaz.

La original Constitución mexicana de 1917 integró a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con 11 ministros y ordenó que siempre funcionara en pleno. El enorme rezago de expedientes que se fue acumulando obligó en varias ocasiones a aumentar el número de ministros, que llegó a ser de 26, a permitir el funcionamiento de la Suprema Corte en pleno o en salas, a la creación de Tribunales Colegiados de Circuito a los cuales paulatinamente se les fue ampliando su competencia hasta casi tener el total del control de la legalidad. Todas las reformas fueron insuficientes, porque el rezago continuaba creciendo, hasta la reforma de 1988 que convirtió a la Suprema Corte en un tribunal constitucional. Entonces también se pensó en reducir el número de integrantes de la Suprema Corte de Justicia porque realmente no es conveniente ni necesario que un tribunal constitucional opere con un número crecido de miembros (26).

En esta constitución, se enfatizó particularmente que la SCJN era un poder, por lo cual era importante e indispensable garantizar su independencia, respecto al Poder Legislativo y especialmente al Poder Ejecutivo. Lo cual provocaría el fortalecimiento del carácter de la Corte como defensora de los derechos de los individuos frente a los excesos de las autoridades estatales en el ejercicio del poder. Así, en el diseño constitucional existe un interés por garantizar la independencia de los ministros, puesto que alejados de la lucha del poder, tendrían las condiciones para realizar un trabajo imparcial.

Las reformas estructurales y políticas rumbo a la definición de las instituciones políticas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue reinventada para sumir a plenitud el papel de defensora del sistema constitucional mexicano.

La reforma al Poder Judicial Federal de 1988 fue muy importante, se dieron varios pasos hacia adelante y quedó claro que aún faltaban aspectos trascendentes por aclarar, los cuales se dejaban para una reforma posterior como son, entre otros, la reducción del número de ministros de la Suprema Corte; los aspectos de administración y gobierno del Poder Judicial Federal que están profundamente relacionados; los efectos adyacentes de la sentencia de amparo y el reforzamiento de los procesos que integran el contenido de la jurisdicción constitucional mexicana.

Las reformas al Poder Judicial más recientes, las promulgadas por el Presidente Zedillo, en 1994 y 1996, consideran la ciudadanía y los juristas, no fueron atinadas; por la de 1994 se fijó la forma de elegir a los ministros de la Suprema Corte, estableciendo un procedimiento, por el cual el Ejecutivo de la Unión, propondría ternas a la Cámara de Senadores (o en su caso, la Comisión Permanente) de entre las cuales, los senadores elegirían al ministro.

Así, también en 1994 la SCJN se instituye sobre los tres principios de defensa constitucional los cuales son:

- a) Protector de los derechos fundamentales de los individuos a través del Juicio de amparo;
- b) Como árbitro del federalismo al tener la capacidad de dirimir los conflictos entre los órganos y autoridades federales, estatales y municipales a través de las controversias constitucionales;
- c) Como poder revisor de la constitucionalidad de las leyes federales y estatales a través de las acciones de inconstitucionalidad.

En 1934 se reformó la Constitución para aumentar el número de ministros de la Corte de 16 a 21, creando una Cuarta Sala para conocer de asuntos laborales, al mismo tiempo que se suprimía la inamovilidad de los juzgadores federales, fijando en cambio su periodo de encargo en seis años, que coincidían con el periodo de gobierno del presidente de la República. Al llegar a la Presidencia de la República en diciembre de 1940, el general Manuel Ávila Camacho promovió la renovación de la Corte según las disposiciones constitucionales vigentes, al tiempo que enviaba al Congreso una iniciativa de reforma constitucional para restablecer la inamovilidad de los ministros, lo que, sin embargo, no se logró hasta 1944. En 1951, el Congreso de la Unión dictó un decreto que fijó en setenta años la edad de retiro forzoso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Las anteriores fueron las reglas de nombramiento y retiro de los ministros que estuvieron vigentes hasta el 31 de diciembre de 1994. De acuerdo con ellas, cabía esperar que los ministros permanecieran un largo periodo en el cargo, desde su nombramiento hasta su retiro forzoso a los setenta años de edad, lo que fomentaría su independencia y su compromiso con la institución. Sin embargo, lo cierto es que en el periodo de 1940 a 1994 se produce una alta movilidad de los ministros, por lo que los presidentes de la República de esos años tuvieron oportunidad de hacer un elevado número de nombramientos, lo que produce sin duda una mayor dinámica y evita el empoderamiento de los ministros, como en la actualidad.

La facultad constitucional más importante que le otorga a la Suprema Corte de Justicia de la nación su carácter de Tribunal Constitucional, es la capacidad de controlar la constitucionalidad de las leyes federales y estatales. Lo anterior conforma un cambio de fondo en la manera de concebir y practicar el derecho, puesto que, cuando así se lo solicitan la SCJN un órgano judicial, puede resolver estos problemas de constitucionalidad de las leyes, no solo anulándolas sino fijando sus alcances y sentidos, cuyos efectos pueden ser generales. En este sentido en términos generales la SCJN cumple una función política esencialmente dirigida a hacer prevalecer el modelo institucional que brinda equilibrio y certeza para la armonía y convivencia en la sociedad mexicana.

La actuación de la SCJN, según los casos que conoce a través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, confirman que esta se ha arraigado en el medio jurídico y político nacional, asimismo confirma que se ha consolidado como una institución política de gran importancia dentro del sistema político, en la medida que es tomada en cuenta cada vez más por las autoridades y los órganos estatales, al recurrir a ella con asuntos muchas de las veces en asuntos de interés público nacional, como lo fue la constitucionalidad de la despenalización del aborto, o con asuntos de interés estatal como el federalismo fiscal.

Si bien, la función primordial de un tribunal constitucional es la defensa de la ley suprema, por ello sus atribuciones y competencias, así como por los efectos de sus resoluciones, lo colocan en una posición jerárquicamente superior a los tres poderes usuales los cuales están obligados a acatar sin excusa las resoluciones del tribunal constitucional ya que su fuerza es la fuerza misma de la Constitución, del orden jurídico del estado de derecho, concibiéndose esta no como un órgano de la federación sino de la unidad del Estado federal. En este tenor, la Suprema Corte de Justicia garantiza el cumplimiento y la eficacia de la Constitución ya que si alguno de sus preceptos es violado, éste puede ser resarcido o remediado a través de los diversos procedimientos y procesos que integran la jurisdicción constitucional mexicana.

Ahora bien, y es obvio, el juez constitucional debe tener una particular sensibilidad para poder percibir el significado de la norma constitucional que tiene características diferentes de la ordinaria porque posee una jerarquía superior, tiene una protección especial y por su contenido.

La Suprema Corte de Justicia debe convertirse en un verdadero tribunal constitucional; esto reforzaría su prestigio y le permitiría mejorar sus funciones constitucionales, lo que a su vez, redundaría en un mejor cumplimiento de todo el orden jurídico en nuestro país, por ello nace la necesidad de ampliar el número de ministros que integran la sala del Supremo Tribunal de Justicia del País

Si bien se observa congestión en las salas refleja que la Corte y los once ministros siguen resolviendo gran cantidad de asuntos que no son propios de un tribunal Constitucional, como contradicciones de tesis entre tribunales colegiados, incidentes de inejecución de sentencias de amparo, y otros recursos que no implican interpretar la Carta Magna.

A ello se suma la nueva Ley de Amparo, vigente desde abril de 2013, que ha elevado el número de asuntos que se litigan ante los tribunales federales, una porción de los cuales terminan en la Corte, donde 10 ministros y dos salas con 42 sesiones por año se hacen cargo de la mayor parte de los expedientes desde 1995.

Si bien ahora existen los plenos de Circuito para resolver contradicciones entre tribunales colegiados del mismo Estado, la Corte sigue recibiendo gran cantidad de contradicciones -488 en 2013- porque le tocan las que involucran a tribunales de diversos circuitos.

La transición en la justicia, al igual que otras transiciones en las que nos encontramos inmersos, está todavía por cumplirse del todo.

Existen avances en la modernización del sistema de Justicia, sin embargo, las tareas que México en sus circunstancias demanda del Poder Judicial no se han ido cumpliendo de una manera concreta. Muchos de los objetivos están por cumplirse y no significa descoordinación ni incumplimiento de propósitos, que se evidencian en el rezago de las resoluciones que existen en las salas de la SCJN.

Hoy tenemos en México una Suprema Corte y un Poder Judicial; con un modelo atrasado que genera rezagos en su actuar en la esfera de una nueva sociedad en la que todavía coexisten lo nuevo y lo viejo, tanto las instituciones como la sociedad requieren de un conocimiento recíproco más profundo, pues las circunstancias que las vinculaban han cambiado sin remedio. Falta mucho por hacer; pero precisamente por ello debemos encontrar nuevos caminos de interacción. La Suprema Corte de Justicia de México es ahora más visible, más abierta hacia la opinión pública y la profesional, precisamente porque busca construir caminos de diálogo por la significación y trascendencia que tiene su función social, por ello debe ser más plural e integrarse de un número de miembros que garanticen esta condición.

La independencia judicial, por tanto, es el pilar fundamental, el objetivo primero que deseamos cumplir para alcanzar una situación real de estado democrático de derecho.

En virtud de lo expuesto y fundado, se somete a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

#### **Decreto**

#### **Único. Se reforma el artículo 94 constitucional para quedar como sigue:**

Por lo antes expuesto y motivado, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma el artículo 94, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el tercer párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactado como sigue:

**Artículo 94...**

...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de **veintiún** Ministros y funcionará en pleno o en salas.

...

...

...

...

...

...

...

...

**Transitorios**

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

**Segundo.** El nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, deberá hacerse dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la presente reforma, al efecto deberán hacerse las modificaciones respectivas a las leyes orgánicas que correspondan.

**Tercero.** La Cámara de Diputados realizará las adecuaciones presupuestarias necesarias para el funcionamiento de la presente reforma.

**Cuarto.** El Congreso de la Unión deberá en un plazo de sesenta días reformar y publicar las reformas a las leyes reglamentarias y orgánicas del Poder Judicial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Comisión Permanente, a 22 de diciembre de 2014.

Diputado Alfredo Zamora García (rúbrica)



## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA ADRIANA GONZÁLEZ CARRILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, Adriana González Carrillo, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en el artículo 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con las siguientes

### Consideraciones

La atención a personas con discapacidad tradicionalmente se ha enfocado en el aspecto de salud de los individuos, a través de la prevención, el tratamiento y la rehabilitación. Sin embargo, Naciones Unidas hace ya varios años propuso un enfoque distinto al poner en el centro del debate la inclusión social de este grupo de la población. Con ello, se genera una visión más amplia de lo que deben incluir las políticas dedicadas a las personas con discapacidad, las cuales además de los servicios de salud y rehabilitación incluyen el acceso a asistencia social, educación y empleo.

Asimismo, dentro de este concepto se incluye a todos los actores involucrados en la inclusión efectiva de las personas con discapacidad a la ciudad. Busca empoderar a las personas que sufren esta condición poniéndolas como actores fundamentales de las decisiones que los involucran, tanto a nivel privado como público. Por otro lado, se reconoce a la familia tanto como medio de soporte económico como de apoyo en el cuidado y la rehabilitación. Las redes sociales conforman el siguiente círculo de apoyo que muchas veces son vínculos informales y otras son instituciones establecidas dentro de la sociedad civil. La sociedad en su conjunto tiene un papel muy importante para la inclusión de este grupo de la población al evitar la discriminación y favorecer una efectiva inclusión en los distintos ámbitos sociales como son los espacios públicos y de esparcimiento así como escuelas y centros de trabajo.

Como reconoce la Organización Mundial de la Salud en el Informe Mundial sobre la Discapacidad, esta condición genera costos económicos y sociales para las personas, familias, comunidades y naciones. Por ello resulta fundamental trabajar en los dos frentes: el económico buscando compensar a las familias por los costos adicionales que enfrentan y el social buscando mayor conciencia en la población para evitar la discriminación y favorecer la inclusión en la sociedad. En dicho informe una de las propuestas que se hacen es apoyar a este grupo de la población a través de programas de transferencias monetarias condicionadas.

La Organización Mundial de la Salud reconoce que las personas con discapacidad pueden realizar productivamente casi cualquier tipo de trabajo, en un ambiente adecuado. Sin embargo, las personas con discapacidad en edad de trabajar registran tasas de ocupación considerablemente menores. Ello se debe a numerosos factores como la falta de acceso a la educación y capacitación profesional, la falta de acceso a recursos financieros, la falta de accesibilidad en el lugar de trabajo y la percepción de los empleadores acerca de la discapacidad. Éstos son puntos que retoman las recomendaciones del documento para promover la inclusión de las personas con discapacidad. Por ejemplo, el informe defiende a la educación inclusiva como esquema más adecuado para prestar asistencia a la mayoría de los niños con discapacidad y evitar que queden aislados de sus familias y comunidades.

La clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud elaborada por la Organización Mundial de la Salud ha permitido clasificar a las personas en 5 grupos de discapacidad además de incluir en cada uno de ellos el grado de independencia que pueden tener estas personas de acuerdo a la severidad del problema. En varios países esta clasificación además de ser una herramienta para los servicios de salud se ha empleado en compañías de seguros, esquemas de seguridad social, sistemas laborales, educación, política social, legislación y modificaciones urbanas. En México, a pesar de que la Ley General para Inclusión de las Personas con Discapacidad instruye al gobierno federal para que se expidan cédulas que contengan esta clasificación en la práctica no se ha llevado a cabo.

La información de las personas con discapacidad en el mundo es muy variada tanto por las distintas formas de clasificar a este grupo poblacional como por los procesos demográficos y sociales de cada país. Un porcentaje elevado de esta población es mayor a 60 años, por lo que en los países con mayor envejecimiento también hay más personas con discapacidad, como es el caso de Canadá, Estados Unidos, Alemania y España donde entre 8.5 y 15 por ciento de la población se encuentra en esta situación. En México, este porcentaje es de alrededor de 5 por ciento de la población y se incrementará a medida que aumente la edad promedio de la población.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2010 el porcentaje de personas con discapacidad en México era de 5.1 por ciento de la población. La discapacidad que se presenta con mayor frecuencia es la imposibilidad de caminar o moverse (58 por ciento), seguida de la discapacidad visual (27 por ciento) y la incapacidad de comunicarse o escuchar (21.3 por ciento). Las principales causas de la discapacidad son las adquiridas ya sea por alguna enfermedad, por edad avanzada o accidente mientras que las provocadas desde el nacimiento sólo representan el 16.3 por ciento de los casos.

La distribución por edad de las personas con discapacidad es muy importante ya que la intervención requerida es distinta. En 2010, el 41 por ciento de las personas con discapacidad tenía más de 60 años y otro 33 por ciento tiene entre 30 y 59. Este fenómeno obliga a que la atención se concentre en la prevención de enfermedades y accidentes así como en la readaptación social y laboral de estas personas.

Al analizar la incidencia de pobreza entre las personas con discapacidad se observa que en los hogares donde se encuentran estas personas aumenta la probabilidad de estar en situación de pobreza en 4 por ciento respecto a las personas que no tienen ningún tipo de discapacidad. Quienes tienen mayor porcentaje de personas en pobreza son los hogares con presencia de alguna persona que no puede poner atención o aprender, seguido de los que no pueden escuchar y quienes no pueden atender su propio cuidado personal, estos grupos tienen a más del 59 por ciento de los hogares en situación de pobreza.

Por un lado, la situación de discapacidad genera gastos adicionales en las familias de este grupo de la población además de demandar mayor tiempo de cuidado, lo que a su vez provoca que tanto ellos como sus familiares dediquen menor tiempo a trabajar lo que reduce aún más el ingreso disponible de las familias. El promedio de horas destinado al cuidado de familiares cuando los hogares tienen algún miembro con discapacidad puede llegar a ser igual que cuando hay niños menores de 6 años (34 horas semanales) o adultos mayores (24 horas semanales). En cambio, en hogares donde no hay ni niños menores a 6 años ni personas mayores a 65 el promedio de horas semanales dedicado al cuidado es sólo de 18.

Por otro lado, el acceso a empleos de estas personas es muy escaso. La población económicamente activa sin ningún tipo de discapacidad es de 47 por ciento, mientras que este porcentaje es entre 8 por

ciento y 36 por ciento dependiendo el tipo de discapacidad. Una de las causas fundamentales de esta situación es la menor, ya que las personas entre 6 y 59 años de edad con discapacidad que no tienen instrucción oscila entre el 8 por ciento y el 53 por ciento, mientras que para el resto de la población este porcentaje es sólo de 3 por ciento.

Los aspectos que dificultan la inclusión de estas personas son tanto físicos como sociales. La falta de adaptación física y tecnológica de los espacios públicos, recreativos, educativos y laborales dificulta la inserción en actividades productivas. Asimismo, la discriminación es una constante que sufre este grupo de la población tanto por parte de autoridades y empleadores como por compañeros escolares y laborales.

En México, al igual que en el resto del mundo, en la atención a personas con discapacidad ha predominado la visión de la salud y la rehabilitación. Los años ochenta marcan el inicio formal de la atención a las personas con discapacidad a partir de la promulgación de la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y la creación del Programa de Rehabilitación siendo el Sector Salud el responsable de esta atención.

A partir del 2001 comienza la transformación hacia un criterio de inclusión social con la creación del Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad (Conadis) y la promulgación de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, sin embargo, esta visión no se ha consolidado ya que orgánicamente el tema siguió siendo parte de la Secretaría de Salud.

Con la aparición del Conadis se buscó ampliar el ámbito de acción al designarle la tarea de coordinación interinstitucional en la materia, velando por la no discriminación y el acceso a políticas sociales, educativas y laborales. Sin embargo, esta coordinación ha sido escasa, en parte por estar adscrito a la Secretaría de Salud y en parte a la falta de recursos financieros y humanos.

La política del Conadis de 2007 a 2012 se basó en dos programas:

- Programa de Tamiz Auditivo Neonatal e Intervención Temprana.

Este programa ha tenido algunos avances para la atención de este grupo de la población, sin embargo, no se hicieron programas similares para otro tipo de discapacidades.

- Programa de Atención Integral a la Salud de Personas con Discapacidad

La mayoría de las acciones que integra este programa están incluidas en otros programas de salud pública.

El enfoque de ambos programas ha sido de salud, por lo que puede decirse que el Conadis no cumplió los objetivos para los que fue creado que estaban basados en el concepto de inclusión social.

Por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social ha considerado a las personas con discapacidad como un grupo vulnerable más dentro de sus programas ordinarios sin tomar en cuenta las necesidades particulares de estas personas. Hoy en día existen programas de asistencia social para distintos grupos de la población donde las personas con discapacidad quedan fuera. Para fomentar la permanencia escolar y la prevención en materia de salud de las personas en pobreza Oportunidades otorga transferencias en efectivo condicionadas. Las personas mayores de 65 años reciben asistencia económica regular para ayudar a su cuidado y manutención. Las madres trabajadoras reciben apoyo

para mandar a sus hijos pequeños a estancias infantiles mientras ellas trabajan. Sin embargo, para las personas con discapacidad y sus familias no existe ningún programa que permita compensar los gastos adicionales en los que incurren estas familias ni el tiempo destinado a su cuidado.

La Organización Mundial de la Salud conjuntamente con el Banco Mundial en el Informe Mundial Sobre la Discapacidad propone a los países la creación de programas de transferencias monetarias condicionadas para las personas con discapacidad. En México este tipo de programas han sido ejemplo a nivel internacional, sin embargo, las personas con discapacidad no han sido consideradas dentro de ellos. Por ello se propone que el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social lleve a cabo un programa con estas características.

Si bien cada tipo de discapacidad necesita cosas distintas, en todos los casos las familias incurren en gastos adicionales. En algunos casos se necesitan terapias físicas o aprendizaje de elementos particulares; en otros se requiere acceso a herramientas tecnológicas o de apoyo físico; en otros más es necesario el cuidado profesional o familiar. Estos aspectos son variables de acuerdo a la edad de las personas con discapacidad, el tipo de discapacidad, el arreglo familiar e incluso la localidad en la que habitan. Lo que es común es que en todos los casos existen gastos adicionales que disminuyen el poder adquisitivo de las familias.

Las transferencias monetarias para las personas con discapacidad ayudarían a compensar los gastos adicionales que realizan estas familias y permitiría que fueran los propios afectados quienes decidieran el mejor destino de estos recursos de acuerdo a sus necesidades más urgentes. Algunas de las cosas a las que podría contribuir este beneficio son:

- Acceso a bienes, tecnología y servicios específicos para cada tipo de discapacidad.
- Compensar los gastos de cuidado derivados de la disminución de las actividades laborales de los familiares que realizan estas actividades.
- Pago de personas encargadas del cuidado o instituciones de apoyo.
- Terapias de rehabilitación o para el aprendizaje de habilidades especiales.
- Aprendizaje de herramientas que faciliten el acceso a educación regular.
- Acceso a programas de capacitación laboral especializados.
- Apoyo en el gasto en transporte.

Un aspecto importante de los programas de transferencias monetarias es la corresponsabilidad que adquieren los beneficiarios al momento de recibir el apoyo. Se considera que en este caso también deben existir elementos de corresponsabilidad, como son:

- Asistencia a pláticas de nutrición y cuidado de la salud, así como a consultas médicas. Si bien esto puede considerarse que no es un elemento particular del tipo de condición, se ha visto que este grupo poblacional recibe menor atención médica en general, por lo que se considera relevante que tengan un cuidado integral de salud.
- Asistencia a terapias físicas o aprendizaje de elementos particulares ya sea en instituciones de salud, del DIF, organizaciones de la sociedad civil u otros.

- Asistencia a escuelas regulares. La Ley General de Educación establece que las escuelas deben ser inclusivas, permitiendo la entrada de personas con cualquier tipo de discapacidad con la finalidad de que estas personas se integren a la sociedad y se fomente la tolerancia por parte de compañeros y autoridades escolares. Se reconoce que este aspecto requiere capacitación específica para los docentes así como herramientas pedagógicas especiales, sin embargo se debe presionar para que el espíritu de la ley se cumpla.
- Asistencia a cursos específicos para la utilización de herramientas tecnológicas, metodológicas o físicas que faciliten la incorporación a escuelas regulares o a otros cursos de capacitación.
- Asistencia a cursos de capacitación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Uno de los programas que han sido evaluados positivamente por el Coneval ha sido el de capacitación e inclusión laboral del gobierno federal, por ello, se sugiere que las personas con discapacidad accedan a estos cursos.
- Asistencia tanto de las personas con discapacidad como de sus familiares a grupos de ayuda de la secretaría de salud, DIF, organizaciones de la sociedad civil u otros.

Se sugiere que el programa tenga dos vertientes de apoyo monetario:

1. Apoyo monetario bimestral de compensación a los gastos recurrentes y periódicos. Por razones de equidad en la seguridad social se sugiere que este monto sea igual al que reciben las personas del programa 65 y más (1,050 pesos bimestrales).
2. Apoyo de una única vez para la adquisición de herramientas físicas o tecnológicas que faciliten la movilidad en los espacios públicos así como la inserción de los individuos en las escuelas y centros de trabajo. Se sugiere que este monto sea variable para cada tipo de discapacidad y exista una lista de productos a los que se puede acceder como son el software para personas invidentes, sillas de ruedas, aparatos auditivos, entre otros.

El Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad (Conadis) es el instrumento coordinador intersecretarial e interinstitucional que tiene por objeto contribuir al establecimiento de una política de Estado en la materia. Sin embargo, a partir de su creación ha estado adscrito a la Secretaría de Salud y ha tenido tanto una estructura orgánica como presupuesto raquítico, lo cual le ha impedido cumplir sus funciones de coordinación. Se exhorta al gobierno federal a resectorizar este Consejo a la Secretaría de Desarrollo Social, institución que de acuerdo a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene la atribución de “fomentar las políticas públicas y dar seguimiento a los programas que garanticen la plenitud de los derechos de las personas con discapacidad”. Asimismo, se exhorta a reforzar este organismo con una estructura humana y recursos suficientes para poder llevar a cabo su encargo de forma adecuada.

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad prevé la creación de un sistema de Clasificación Nacional de Discapacidades que no ha sido realizado. Sin embargo, para la operación de este programa será necesario implementar dicho sistema con el fin de identificar a los beneficiarios del Programa. Se sugiere que el Conadis cree procedimientos adecuados para que distintas instituciones puedan proveer estos certificados ya sea que dependan del DIF, de la Secretaría de Salud o de Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en la atención de personas con discapacidad.

Este programa deberá proveer vínculos entre las personas con discapacidad y los centros de rehabilitación, instituciones de salud u organizaciones de la sociedad civil. Para ello, se exhorta al

gobierno federal a tener actualizado un directorio de estas instituciones y promover su vinculación con el fin de generar esquemas de atención integral y complementaria entre las distintas instituciones. Esta vinculación será indispensable para poder promover una inclusión efectiva de las personas con discapacidad a las escuelas regulares así como a los centros de trabajo.

El programa deberá mantener una estrecha relación con el Consejo Nacional para prevenir la Discriminación (Conapred) para promover el respeto de los derechos de las personas con discapacidad y evitar la discriminación en la prestación de servicios.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforman el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

...

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

El Estado garantizará los derechos de los adultos mayores; y de las personas con discapacidad; velará por que reciban servicios de salud; y promoverá su integración social y participación en las actividades económicas y culturales de su comunidad. Establecerá mecanismos de prevención y sanción de todo tipo de violencia o discriminación en su contra.

Los adultos mayores y las personas con discapacidad tendrán el derecho a recibir una pensión para apoyar sus gastos básicos de manutención durante la vejez, las personas incluidas en el Registro Nacional de Discapacidad tendrán derecho a una pensión según la clasificación de su discapacidad, en los términos que determinen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

### **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 salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 7 de enero de 2015.

Diputada Adriana González Carrillo

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA ADRIANA GONZÁLEZ CARRILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La que suscribe, Adriana González Carrillo, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con las siguientes

**Consideraciones**

En cualquier Estado democrático, las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad deben estar sujetas al control, el seguimiento y la evaluación del Poder Legislativo Federal. En México esta función es desempeñada por las Comisiones de Seguridad Pública y Gobernación, en virtud de las facultades conferidas a esta Secretaría en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobadas en diciembre de 2012; además de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

Es a partir de este principio que en esta reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se incorporó en la fracción XII del artículo 27 la obligación del Secretario de Gobernación a comparecer ante las Comisiones de Seguridad Pública y de Gobernación para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique. Esta reforma aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión le permitiría cumplir con el cometido de adoptar estructuras operativas que les permitan atender un gran conjunto de asuntos sin reducir la calidad de sus deliberaciones. Las comisiones legislativas, son precisamente parte de estas respuestas estructurales que los congresos crean ante sus crecientes deberes en los sistemas políticos.

Sin embargo, fue presentada por 172 diputados del PRI, el día 17 de enero de 2013, la acción de inconstitucionalidad 1/2013 por la que solicitaron la invalidez de cuatro fracciones del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en las cuales se establecía que los nombramientos de los mandos de seguridad tendrían que ser ratificados por la Cámara Alta y obligaba al secretario de Gobernación que comparecer cada seis meses ante las comisiones senatoriales de Gobernación y Seguridad Pública y la Bicameral de Seguridad Nacional. Finalmente, dichos elementos fueron declarados inconstitucionales, por el máximo Órgano Judicial del país.

De esta manera el ministro ponente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, señaló que es inválido que el comisionado nacional de seguridad sea ratificado por el Senado.

“Se trata de un órgano perteneciente a la Administración Pública Federal y su nombramiento corresponde, constitucionalmente, al Presidente de la República, sin que puedan intervenir otros poderes, ya que se trata de una instancia que ejerce facultades relacionadas con la seguridad pública”.

Expuso que la ratificación del comisionado no está señalada en la Constitución y que por ello no puede admitirse la inherencia de otro poder, como el Legislativo, en el nombramiento de los miembros de la Administración Pública Centralizada.



También propuso declarar inválida la fracción 30 del mismo artículo que obliga al secretario de Gobernación a comparecer cada seis meses ante comisiones del Senado y ante la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional para presentar y dar seguimiento a la política criminal y de seguridad.

En ese sentido, el ministro sostuvo que la Constitución no contempla en ninguno de sus preceptos que el titular de la Secretaría de Gobernación deba comparecer cada seis meses ante las instancias legislativas señaladas, por lo que propuso sea declarado también inconstitucional.

Debido a lo anterior el Congreso queda sin la facultad lograda para ejercer sus funciones de control y seguimiento legislativo en el tema de mayor importancia para los mexicanos que es la Seguridad, que además requiere de esfuerzos conjuntos de los Poderes de la Unión bajo un enfoque multidimensional para garantizar la seguridad interior y la seguridad nacional, reducir la violencia y los delitos, atender vulnerabilidades y utilizar la inteligencia para preservar los intereses nacionales con respeto a los derechos humanos.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 93.** Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

**El secretario de Gobernación comparecerá ante las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública del Senado y la Cámara de Diputados; y ante la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión dos veces al año; así mismo los funcionarios federales vinculados al tema de Seguridad Nacional lo harán cuando lo estime conveniente la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.**

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.



**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 salón de sesiones de la Cámara de Diputados, a 21 de enero de 2015.

Diputada Adriana González Carrillo (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA VERÓNICA JUÁREZ PIÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La suscrita, diputada Verónica Beatriz Juárez Piña, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Comisión Permanente la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

De acuerdo con los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión tiene cada año dos periodos ordinarios de sesiones: el primer periodo de sesiones comienza: a partir del 1 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista en el artículo 83 de esta Constitución, en cuyo caso se reunirá a partir del 1o. de agosto y concluye hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. Durante este periodo se estudia, discute y vota las iniciativas de ley que se presentan, así como se resuelven los demás asuntos que le corresponden al Congreso. El segundo inicia: a partir del 1o. de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias y concluye el 30 de abril del mismo año.

El anterior marco normativo permite concluir que el tiempo normal del funcionamiento de una legislatura, sumando los dos periodos ordinarios de sesiones, es de 6 meses con quince días de cada año legislativo, lo cual implica que sólo el Congreso de la Unión durante 5 meses con quince días al año, no sesiona de forma ordinaria. Estos periodos ordinarios tan reducidos quizá pudieran haber tenido alguna justificación en el pasado, cuando los temas y problemas que atendían las y los legisladores no tenían la complejidad que han adquirido en los últimos años.

Es evidente que el número de asuntos de la agenda legislativa que debe atender el Congreso de la Unión son cada vez mayores, por lo que se requiere mayor tiempo de actividad legislativa de manera continua para que los legisladores dispongan del tiempo necesario para tratar apropiadamente la variedad de asuntos que les compete, tal y como lo establece nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En la medida en que el Estado mexicano avanza en el ámbito político, económico, jurídico y social se necesita mayor tiempo para legislar las reformas estructurales que el Estado necesita, ya que en escasos seis meses con quince días de sesiones ordinarias, resulta insuficiente.

Es por eso que los legisladores de todos los partidos que integramos este honorable Congreso de la Unión tenemos el compromiso de ampliar los periodos ordinarios de sesiones para dar respuesta a la sociedad oportunamente, pues no es posible que mientras el Poder Ejecutivo federal trabaja de forma continua durante todo el año, al igual que millones de ciudadanas y ciudadanos que trabajan más de 300 días al año, el Congreso de la Unión apenas cuenta con la mitad de ese tiempo para realizar sus

tareas legislativas, lo cual representa un déficit importante para el equilibrio que debe haber entre los poderes de la unión.

Nos queda claro, que sí en verdad queremos atender de mejor manera los requerimientos y necesidades ciudadanas requerimos ampliar los periodos ordinarios de sesiones para desahogar en tiempo y forma las iniciativas, proposiciones de punto de acuerdo que muchos casos por falta de tiempo no son presentadas para su discusión y aprobación ante el Pleno, y que al momento de que son atendidas en muchos casos los dictámenes han perdido interés o vigencia.

Ejemplo de ello, es que en la presente legislatura hemos sido testigos de las sesiones en donde el orden del día se encuentran enlistados un número elevado de iniciativas, proposiciones, dictámenes, asuntos de la agenda política y la atención de los incontables asuntos políticos que son motivo de debates muy amplios y que también son parte esencial del trabajo de todos y cada uno de las y los legisladores, lo que provoca que prácticamente casi nunca se desahogue por completo el orden del día, provocando con ello que en el último día de la sesión del periodo ordinario, se estén votando en bloque fuera de lo que marca la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Más aún, en algunas comisiones no se pueden desahogar los asuntos que tienen pendientes, porque sencillamente las y los legisladores no se presentan, ya sea porque se encuentran viajando o tienen otra actividad en sus distritos electorales, lo que trae como consecuencia que las propias comisiones ordinarias se vuelvan incapaces e improductivas por la falta de tiempo para dictaminar.

Por ello, periodos legislativos tan cortos como están previstos actualmente en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son insuficientes para poder cumplir con nuestras obligaciones parlamentarias por lo que se hace evidente e imperativo la necesidad de incrementar el tiempo de duración de los periodos de sesiones, particularmente el segundo.

Así pues, ha llegado el momento de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el segundo periodo ordinario de sesiones inicie a partir del 1 de febrero y concluya el 31 de mayo, quedando igual el primer periodo a partir del 1 de septiembre de cada año y concluyendo hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año, dejando cuatro meses con quince días de receso para los trabajos de la Comisión Permanente o bien para un periodo extraordinario de sesiones. Es decir, los periodos se aumentarán de 6 meses con quince días a 7 meses con quince días de sesiones legislativas de cada año legislativo.

Esta es la razón, por la que las y los mexicanos demandamos un Congreso de la Unión de tiempo completo que trabaje todo el año, porque parece un lujo excesivo para el Estado tener a la Cámara de Diputados y al Senado de la República fuera de los trabajos legislativos durante tanto tiempo, y la única salida es la ampliación del segundo periodo ordinario de sesiones de tres meses a cuatro meses y únicamente cuatro meses con quince días de receso, ya que sólo así, el Congreso de la Unión logrará un papel mucho más activo en la vida nacional y un compromiso permanente frente a la sociedad.

Por ello, con esta reforma constitucional que se propone ante esta soberanía tiene como objetivo el fortalecimiento del Poder Legislativo, ya que estamos otorgando tiempo suficiente para que los legisladores puedan estudiar, analizar y elaborar el conjunto de reformas constitucionales y legales que necesita el país, así como para disponer del tiempo necesario para planear, programar y ejecutar su programa legislativo o su agenda legislativa. Asimismo, estamos otorgando periodos de receso

equilibrados para que tengan tiempo suficiente de recoger las demandas de la sociedad que representan y, al mismo tiempo, organizar mejor nuestras actividades legislativas por la simple razón del equilibrio que existirá entre el trabajo propio de legislador y las actividades que como representantes populares tenemos que cumplir.

Además se advierte que con esta reforma constitucional estamos resolviendo el problema del rezago legislativo que ahora mismo padecemos, en gran medida por el tiempo tan limitado con el que contamos para buscar el consenso en las reformas estructurales que el Estado necesita.

Al mismo tiempo, las comisiones que integramos tienen frente a sí un gran reto: trabajar permanentemente todo el año, sin ningún pretexto, a fin de solucionar los graves problemas económicos, políticos, jurídicos y sociales que nos reclaman las ciudadanas y ciudadanos.

No omito advertir que la presente iniciativa está sustentada en la experiencia internacional y, además en los esfuerzos realizados por diversas entidades del país que han abordado este problema con responsabilidad y compromiso, lo que ha permitido el mejoramiento del trabajo parlamentario; ojala nuestro Congreso de la Unión atienda estos cambios con la finalidad de hacer al Poder Legislativo federal un fuerte protagonista de las grandes decisiones del Estado.

Comparando nuestro Congreso con los congresos de otros países, el saldo promedio de la duración de sus periodos ordinarios de sesiones resulta negativo, tal es el caso de Alemania, donde la Asamblea es permanente; el Parlamento inglés sesiona casi un año y el español nueve meses, es decir con dos periodos de sesiones que tienen una duración el primero de cuatro meses (de septiembre a diciembre) y el segundo con cinco meses (de febrero a junio). En Francia el Parlamento se reúne de pleno derecho en un periodo ordinario de sesiones que comienza el primer día laborable de octubre y termina el último día laborable de junio. Además, en los países latinoamericanos, el periodo o los periodos de sesiones son muy variables, pero en general son amplios, con excepción de Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador.

De esta manera, tenemos que el periodo de sesiones de los congresos de los países anteriormente señalados, en promedio sesionan tres meses más que nuestro Congreso, lo que es un hecho es que estamos sesionado las dos terceras partes de lo que ellos sesionan.

De todo lo anterior puede concluirse que para las y los legisladores es evidente que discutir y en su caso aprobar la iniciativa de reforma constitucional, estamos heredando a las nuevas legislaturas que habrán de venir, un tiempo prudente para realizar sus actividades parlamentarias. Sin soslayar, que no hacerlo así, es desatender las demandas de las y los ciudadanos.

No obstante, de aprobarse esta iniciativa estamos seguros que representará una verdadera prueba de pluralismo democrático y de compromiso político, ya que va a modificar la imagen que de las y los legisladores tiene la sociedad.

Por lo tanto, señoras y señores diputados tenemos que responder al interés público y, en tal sentido, a la necesidad de que se active el trabajo parlamentario para demostrar al pueblo que la confianza puesta en nosotros es positiva. Proporcionémosles a los futuros legisladores la oportunidad de disfrutar de los nuevos tiempos que proponemos para que puedan desahogar con holgura sus tareas y funciones legislativas.

En virtud de lo anteriormente expuesto, propongo a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto**

Artículo Único. Se reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 66.** Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del **31 de mayo** del mismo año.

...

**Transitorio**

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

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a 21 enero de 2015.

Diputada Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA ROXANA LUNA PORQUILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La que suscribe, Roxana Luna Porquillo, diputada federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala claramente que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y consagra los principios de universalidad, complementariedad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos.

En este sentido, diferentes instrumentos internacionales así como leyes nacionales, reconocen la indispensabilidad de la orientación sexual, la identidad y la expresión de género para la dignidad y la humanidad de toda persona. De igual forma, determinan que éstas no deben ser motivo de discriminación o abuso.

Para lograr lo mencionado, dichos marcos han establecido definiciones amplias sobre esos tres conceptos con el objetivo de garantizar los derechos de igualdad y no discriminación.

De acuerdo al estudio elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en cumplimiento de la resolución AG/RES. 2653 (XLI-O/11): Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género,<sup>1</sup> la **orientación sexual** de una persona es independiente del **sexo biológico**<sup>2</sup> o de la identidad de género, y la ha definido como la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un **género**<sup>3</sup> diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas.

De igual forma, el documento señala que de acuerdo al derecho comparado, la orientación sexual es una categoría sospechosa de discriminación, para lo cual se han utilizado distintos criterios, que incluyen la inmutabilidad que se entiende como una característica difícil de controlar de la cual una persona no puede separarse a riesgo de sacrificar su identidad.

La **expresión de género** se refiere a la externalización que hace la persona, a través de la conducta, vestimenta, postura e interacción social, entre otras características, de su identidad de género.<sup>4</sup>

Por su parte, los “Principios de Yogyakarta, Principios sobre la aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género”<sup>5</sup> –una serie de principios sobre cómo se aplican los estándares y legislación internacionales de derechos humanos a las cuestiones de orientación sexual e identidad de género–, definen a la **identidad de género** como la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la

siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales.

En este tenor, podemos también señalar otros documentos internacionales que abonan a la lucha por el reconocimiento, respeto, garantía y defensa de la no discriminación y la igualdad.

La Declaración sobre Orientación Sexual e Identidad de Género<sup>6</sup> del 18 de diciembre de 2008, es un instrumento que contiene una carta dirigida al Presidente de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por los Representantes Permanentes de Argentina, Brasil, Croacia, Francia, Gabón, Japón, Noruega y los Países Bajos ante la ONU a nombre entre otros países, de México. En ella se desarrolla una intervención para urgir a los Estados a tomar todas las medidas necesarias, en particular las legislativas o administrativas, para asegurar que la orientación sexual o identidad de género no puedan ser, bajo ninguna circunstancia, la base de sanciones penales, en particular ejecuciones, arrestos o detención. Pide que se investiguen las violaciones de derechos humanos basadas en esos principios y que los responsables enfrenten las consecuencias ante la justicia. Finalmente, pretende asegurar una protección adecuada a las personas defensoras de derechos humanos, y a eliminar los obstáculos que les impiden llevar adelante su trabajo en temas de derechos humanos en la materia.

A través de la Resolución sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género, AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08), de la Organización de Estados Americanos (OEA),<sup>7</sup> los Estados miembros encargan a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) que incluya en su agenda, antes del trigésimo noveno período ordinario de sesiones de la Asamblea General, el tema “Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género”, lo anterior en atención a la preocupación por los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos relacionadas, cometidos contra individuos a causa de su orientación sexual e identidad de género.

Entre otras resoluciones de la OEA en la materia destacan la Resolución sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género, AG/RES. 2504 (XXXIX-O/09),<sup>8</sup> la cual además de condenar los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos relacionadas y perpetradas contra individuos a causa de su orientación e identidad, insta a los Estados a asegurar que se investiguen dichos actos y violaciones, y que los responsables enfrenten las consecuencias ante la justicia.

La Resolución sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género, AG/RES. 2600 (XL-O/10)<sup>9</sup> exhorta a los Estados a continuar con lo ya establecido en las resoluciones 08 y 09 y considera necesario alentar a las naciones a que tomen todas las medidas necesarias para asegurar que no se cometan actos de violencia u otras violaciones de derechos humanos contra personas con una orientación e identidad diferentes a las normadas. Intenta asegurar el acceso a la justicia de las víctimas en condiciones de igualdad, además también las alientan a que consideren medios para combatir la discriminación.

Finalmente, la Resolución sobre Derechos Humanos, Orientación Sexual e Identidad de Género, AG/RES. 2653 (XLI-O/11),<sup>10</sup> además de las recomendaciones que se formulan en los anteriores llamados, solicita a la CIDH que preste particular atención a su plan de trabajo titulado “Derechos de las personas LGTBI”, y que prepare el informe hemisférico en la materia, de conformidad con la práctica establecida por la propia CIDH e instar a los Estados Miembros para que participen en el

informe. Igualmente, determina solicitar a la CIDH y al Comité Jurídico Interamericano estudios sobre las implicaciones jurídicas y los desarrollos conceptuales y terminológicos relativos a orientación sexual, identidad de género y expresión de género

Al igual que estos marcos internacionales, actualmente existen muchas normas nacionales en el mundo que han avanzado en el reconocimiento y garantía de estos derechos.

La Ley 26743 de Argentina, reconoce el derecho a la identidad de género, al libre desarrollo de las personas conforme a su identidad y a ser tratada de acuerdo a la misma, tomando como base la definición de identidad de género establecida en los Principios de Yogyakarta. Esta Ley está encaminada a que toda persona pueda solicitar la rectificación registral del sexo y el cambio de nombre de pila e imagen, cuando no coincidan con su identidad de género autopercibida.<sup>11</sup>

En España la Ley 3/2007, tiene por objeto regular los requisitos necesarios para acceder al cambio de la inscripción relativa al sexo de una persona en el Registro Civil, cuando dicha inscripción no corresponde con su verdadera identidad de género. Contempla también el cambio del nombre propio para que no resulte discordante con el sexo reclamado.<sup>12</sup>

Por su parte, la Ley No. 18.620 de Uruguay,<sup>13</sup> establece que toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad conforme a su propia identidad de género, con independencia de cuál sea su sexo biológico, genético, anatómico, morfológico, hormonal, de asignación u otro.

En este mismo sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en el año 2010, en su Informe Especial sobre Violaciones a los Derechos Humanos Delitos Cometidos por Homofobia, señaló que la discriminación por orientación sexual, identidad o expresión de género, fueron los principales hechos violatorios y delitos denunciados que se vieron reflejados en detenciones arbitrarias, violencia, ataques a la vida privada y maltrato.

En el tenor de lo expuesto, cabe resaltar que la CIDH entiende por discriminación por orientación sexual, identidad de género o expresión de género “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia de una persona por estos motivos que tenga por objeto o por resultado -ya sea de jure o de facto- anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades, teniendo en cuenta las atribuciones que social y culturalmente se han construido en torno a dichas categorías.”<sup>14</sup>

Como puede observarse, existen varios avances normativos que tienen como fin lograr garantizar los derechos de igualdad y no discriminación sin distinción de sexo, orientación sexual, expresión o identidad de género. Sin embargo, las violaciones a los derechos humanos y los crímenes de odio basados en estas características, constituyen un patrón sistemático local y global, arraigado en las distintas culturas del mundo, que resultan alarmantes.

“Entre estas violaciones se encuentran los asesinatos extrajudiciales, la tortura y los malos tratos, las agresiones sexuales y las violaciones, las injerencias en la privacidad, las detenciones arbitrarias, la negación de empleo o de oportunidades educativas, así como una grave discriminación en el goce de otros derechos humanos. Estas violaciones a menudo se ven agravadas por la vivencia de otras formas de violencia, odio, discriminación y exclusión.”<sup>15</sup>

La orientación sexual, la identidad de género y la expresión de género son componentes fundamentales de la vida cualquier persona. Es por ello que debemos garantizar que ni el Estado ni



nadie invada tales componentes como son la capacidad para desarrollar la propia personalidad y aspiraciones, y determinar la propia identidad.

A través de este proyecto de decreto, se busca reafirmar en nuestra Carta Magna el principio de no discriminación, que exige que los derechos humanos se apliquen por igual a todos los seres humanos.

De igual forma se pretende armonizar nuestra Constitución con los estándares internacionales en materia de derechos humanos más avanzados, tal y como lo mandata la reforma constitucional efectuada en 2011.

Por lo antes expuesto, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### **Artículo 1. ...**

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, **la orientación sexual, la identidad o expresión de género**, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

#### **Artículo Transitorio**

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

#### **Notas**

1 [http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-INF\\_166-12\\_esp.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-INF_166-12_esp.pdf)

2 El término “sexo” se refiere “a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer”, a sus características fisiológicas, a “la suma de las características biológicas que define el espectro de los humanos personas como mujeres y hombres” o a “la construcción biológica que se refiere a las características genéticas, hormonales, anatómicas y fisiológicas sobre cuya base una persona es clasificada como macho o hembra al nacer”.

3 El término “género” se refiere a las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que se atribuye a esas diferencias biológicas.

4 Alvarado, Dante. Orientación sexual, identidad y expresión de género en el Sistema Interamericano. Agenda Internacional. Año XVII, N° 28, 2010, pp. 153-175

5 [http://www.oas.org/dil/esp/orientacion\\_sexual\\_Principios\\_de\\_Yogyakarta\\_2006.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/orientacion_sexual_Principios_de_Yogyakarta_2006.pdf)

6 [http://www.oas.org/dil/esp/orientacion\\_sexual\\_Declaracion\\_ONU.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/orientacion_sexual_Declaracion_ONU.pdf)

7 [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2435\\_XXXVIII-O-08.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2435_XXXVIII-O-08.pdf)

8 [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2504\\_XXXIX-O-09.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2504_XXXIX-O-09.pdf)

9 [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2600\\_XL-O-10\\_esp.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2600_XL-O-10_esp.pdf)

10 [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2653\\_XLI-O-11\\_esp.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2653_XLI-O-11_esp.pdf)

11

[http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk\\_seccion=documento&registro=DECRETOS&docid=DEC%2520C%2520001007%25202012%252007%252002](http://www.infojus.gov.ar/index.php?kk_seccion=documento&registro=DECRETOS&docid=DEC%2520C%2520001007%25202012%252007%252002)

12 <http://www.boe.es/boe/dias/2007/03/16/pdfs/A11251-11253.pdf>

13 <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18620>

14 [www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-INF\\_166-12\\_esp.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-INF_166-12_esp.pdf)

15 [www.oas.org/dil/esp/orientacion\\_sexual\\_Principios\\_de\\_Yogyakarta\\_2006.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/orientacion_sexual_Principios_de_Yogyakarta_2006.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Comisión Permanente, a 28 de enero de 2015

Diputada Roxana Luna Porquillo (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ZULEYMA HUIDOBRO GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Zuleyma Huidobro González, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 135 así como el artículo 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Esta iniciativa, tiene como finalidad que se faculte al Congreso de la Unión para legislar en materia Civil y Procesal Civil Federales, para ser tomada como un paso más en la tendencia a la unificación de las leyes procesales como acaba de suceder hace unos meses en materia penal y procesal penal.

El Código Civil Federal de 1928, fue elaborado aproximadamente en dos años de estudios, siguiendo como método de trabajo la revisión y crítica del Código Civil de 1884, y el estudio comparativo de la legislación común latina hispanoamericana, europea, americana e inglesa; todo fue analizado con un criterio progresista, y teniendo en cuenta las condiciones peculiares de nuestro país en aquella época.

En su momento, el Poder Ejecutivo por el Legislativo para llevar a cabo reformas entre otros ordenamientos al Código Civil Federal, sin embargo a la fecha existen 53 reformas realizadas al Código Civil Federal desde su promulgación, de acuerdo a la información proporcionada por el de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de esta honorable Cámara de Diputados, donde se procedió a recabar la información pertinente para proceder a elaborar un cuadro sinóptico, en el cual se precisan en orden cronológico las reformas que han sido efectuadas al Código Civil, enunciando los artículos que en cada caso fueron objeto de reforma, derogación o adición, así como los temas genéricos comprendidos.

Descripción de reformas efectuadas al “Código Civil para el Distrito y Territorio Federales en Materia Común, y para toda la república en materia federal” hoy Código Civil Federal, desde su promulgación hasta 2014.

Código Civil para el Distrito y Territorio Federales en materia común, y para toda la República en materia federal.

DOF 26 de mayo de 1928, 14 de julio de 1928, 03 de agosto de 1928 y 31 de agosto de 1928

Aclaración. DOF 13 de junio de 1928.

Aclaración. DOF 20 de julio de 1928.

Aclaración. DOF 21 de diciembre de 1928.

Prevención de Vigencia. DOF 01 de septiembre de 1932.

1. 31 de marzo de 1938.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma los artículos 390 del Código Civil y 923 del de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales.

(Se faculta a los mayores de treinta años en pleno ejercicio de sus derechos y que no tengan descendientes para adoptar menores o incapacitados siempre y cuando el adoptante tenga diecisiete años más que el adoptado. Se fijan requisitos para la adopción).

2. 20 de enero de 1940.

Aclaración. 30 de abril de 1940.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma el artículo 1915 del Código Civil del Distrito y Territorio Federales.

(Se fijan parámetros para determinar las indemnizaciones por concepto de reparación del daño en materia civil, en los casos de muerte, incapacidad total, parcial o temporal)

3. 11 de noviembre de 1943.

Objeto de la reforma: Decreto que prorroga en el Distrito Federal, por el tiempo que dure el estado de guerra en que se encuentra el país, toda clase de contratos de arrendamiento de casas-habitación vigentes.

(Se suspende la vigencia de los artículos 2483 fracción I, primera parte; 2484, 2478 y 2479 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales. Se fijan reglas para la terminación de contratos por falta de pago del arrendamiento y se restringe el incremento de las rentas).

4. 9 de junio de 1944.

Objeto de la reforma: Decreto que prorroga los contratos de arrendamiento de casas habitación en los territorios federales en beneficio de los inquilinos, mientras dure el estado de guerra.

(Se suspende la vigencia de los artículos 2478 y 2479, 2483 y 2484 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales. Se fijan reglas para la terminación de contratos por falta de pago del arrendamiento y se restringe el incremento de las rentas).

5. 23 de febrero de 1946.

Objeto de la reforma: Ley del Notariado para el Distrito Federal y Territorios.

(Se expide nueva Ley del Notariado. Se modifican los artículos 1774, 2917, 2316, 2317, 2320, 2333 y 2345 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales).

6. 14 de enero de 1948 |

Objeto de la reforma: Ley Federal sobre el Derecho de Autor.

(Se expide la Ley Federal sobre Derechos de Autor y se deroga el Título Octavo del Libro Segundo del Código Civil vigente).

7. 27 de febrero de 1951.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma el artículo 730 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

(Se dispone que el valor máximo de los bienes afectados al patrimonio de familia, será de veinticinco mil pesos para el Distrito y Territorios Federales).

8. 18 de enero de 1952.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma varios artículos del Código Civil y el Título II de la Tercera Parte del Libro Cuarto de este mismo Código.

(artículos 1550,1553, 1554, 1556,1557,1558, 1559, 1560, 1564, 1596, 2310, 2313, 2852, 2853, y 2859).

(Se fijan disposiciones relativas al testamento ológrafo; ventas a plazos; reglas de organización y funcionamiento del Registro Público de la Propiedad; documentos registrables, asientos registrales, inmatriculación de bienes; y registro de personas morales.

9. 9 de enero de 1954.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma diversos artículos del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

(Artículos 163, 169, 170, 171, 282 fracción II, 372, 426 y 489)

(Disposiciones para el fijamiento del domicilio conyugal; trabajo de la cónyuge; oposición del o la cónyuge al desempeño de determinado trabajo de su pareja; del depósito o separación de cónyuges en caso de divorcio; reconocimiento de hijos nacidos antes del matrimonio; y tutela de los hijos solteros o viudos cuando tengan hijos).

10. 15 de diciembre de 1954

Objeto de la reforma: Fe de erratas

11 de enero de 1955

Decreto que reforma el artículo 951 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.

(Disposiciones relativas al reconocimiento de un derecho singular y exclusivo de propiedad y otro común en tratándose de la copropiedad de bienes).

**11.** 31 de diciembre de 1954.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma el artículo 730 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

(Disposiciones para fijar como valor máximo de los bienes afectados al patrimonio de familia, la cantidad de cincuenta mil pesos para el Distrito y Territorios Federales).

**12.** 30 de diciembre de 1966.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia común y para toda la República en materia federal, en sus artículos 2317, 2320 y 2917.

(Disposición de que la enajenación de bienes inmuebles o derechos reales con un valor no mayor de quinientos pesos, puede otorgarse en documento privado firmado por las partes ante dos testigos y ratificadas las firmas ante Notario, Juez o Registro Público de la Propiedad. Las operaciones con valor superior deberán constar en Escritura Pública).

**13.** 17 de enero de 1970.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma los artículos 77, 78, 79, 363, 368, 390, 391, 397 fracción III, 398, 403, 405 fracción I y 406 fracciones I y II del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal.

(Disposiciones para regular el reconocimiento de hijos y la adopción).

**14.** 17 de enero de 1970.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma la fracción VIII del artículo 511 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal.

(Excusión del desempeño de la tutela por inexperiencia en los negocios o por causa grave a juicio de juez).

**15.** 28 de enero de 1970.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal, a los artículos 149; 237, fracción II; 348, fracciones I y II; 438; 443, fracción II; 451; 624; 641; 643 y 646. Se derogan los artículos 94, 95, 96, 642, 644 y 645 del mismo Código Civil.

(Disposiciones para regular el matrimonio de menores de dieciocho años; la emancipación por matrimonio y terminación de la patria potestad por emancipación).

**16.** 24 de marzo de 1971.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforman diversos artículos del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.

(Artículos 44, 52, 105, 107, 108, 150, 167, 291, 323, 371, 380, 381, 454, 459, 460, 468, 496, 497, 500, 501, 522, 540, 544, 546, y 632 2 634).

(Representación en actos del Registro Civil; suplencia de jueces del Registro Civil, disposiciones relativas al matrimonio [requisitos, derechos y obligaciones]; alimentos; reconocimiento de hijos fuera del matrimonio; patria potestad; y tutela)

**17.** 4 de enero de 1973.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma el Artículo 951 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en materia común y para toda la República en materia federal.

(Disposiciones relativas al reconocimiento de un derecho singular y exclusivo de propiedad y otro común en tratándose de la copropiedad de bienes).

**18.** 14 de marzo de 1973.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforman diversos artículos del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

(Artículos, 35, 36, 37, 38, 41, 42, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 61, 63, 65, 69, 71, 72, 74, 76, 83, 84, 88, 89, 93, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 117, 118, 120, 121, 122, 126, 127, 128, 131, 132, 133, 138, 148, 151, 153, 241, 250, 252, 272, 291, 369, 371, 401, 410, 460 y 631).

(Registro Civil; actas de nacimiento; actas de reconocimiento; actas de adopción; actas de tutela; actas de emancipación; actas de matrimonio; actas de divorcio; actas de defunción; inscripciones del estado civil; rectificación, modificación y aclaración de las actas del Registro Civil; requisitos para contraer matrimonio; matrimonios nulos e ilícitos; divorcio; reconocimiento de hijos fuera del matrimonio; adopción; tutela; consejos locales de tutela y de los jueces pupilares)

**19.** 28 de diciembre de 1973.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma el artículo 3018 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, en Materia común, y para toda la República en Materia Federal.

(Disposiciones relativas a los asientos registrales, avisos preventivos y definitivos)

**20.** 23 de diciembre de 1974.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforman diversas leyes para concordarlas con el decreto que reformó el artículo 43 y demás relativos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, artículos 1º; 14; 15; 16; 33; 35; 38; 51; 53; 148; 151; 545; 631; 728; 730; 735 fracción I; 786; 1148; 1167 fracciones V y VI; 1313; 1328; 1593; 1594; 1596; 2736; 2773; y 3005 fracción I).

(Ámbitos de aplicación; derecho extranjero; del Registro Civil; requisitos para contraer matrimonio; desempeño de la tutela; consejos locales de tutela y de los jueces pupilares; patrimonio de familia; de los bienes vacantes; de la prescripción de bienes; capacidad para heredar; testamento hecho en el extranjero; de las personas morales extranjera de naturaleza privada; del juego y de la apuesta; y del Registro Público y los documentos registrables).

**21.** 31 de diciembre de 1974.

Objeto de la reforma: Decreto de Reformas y Adiciones a diversos artículos de la Ley General de Población. Ley de Nacionalidad y Naturalización. Ley Federal del Trabajo, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Código de Comercio.

(Código Civil para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, artículos 162; 164; 165; 166; 167; 168; 169; 170; 171; 174; 175; 214; 259; 260; 267; 273; 282; 284; 287; 288; 322; 323; 372; 373; 418; 423; 490; 569; 581; 582; 1363; y 2275).

(Matrimonio derechos y obligaciones; separación de bienes; matrimonios nulos e ilícitos; del divorcio; de los alimentos; reconocimiento de los hijos fuera del matrimonio; de los efectos de la patria potestad; de la tutela legítima de mayores de edad incapacitados; tutela; condiciones que pueden ponerse en los testamentos; y de la compra-venta).

**22.** 22 de diciembre de 1975.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforma el artículo 1915 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

(Disposiciones para regular los efectos, alcances y forma de determinar la reparación del daño en materia civil).

**23.** 30 de diciembre de 1975.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se adiciona el artículo 58 y se reforman las fracciones I y II del artículo 389 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

(Se establece que en las actas de nacimiento se pondrá el apellido paterno de los progenitores o los dos apellidos de quien efectúe el reconocimiento y señala como derecho del hijo llevar el apellido paterno de sus progenitores o ambos apellidos del que lo reconoce).

**24.** 29 de junio de 1976.

Objeto de la reforma: Reformas al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

(Artículos 730, 2317 y 2917).



(Se establece nuevo esquema para calcular el valor máximo de los bienes afectados al patrimonio de familia; Se determina que los contratos por los que el DDF enajenara terrenos o casas para la constitución del patrimonio familiar, incluidos los contratos que consignaran garantía hipotecaria, podrían otorgarse en documento privado, en tanto no excedieran determinado valor).

**25.** 29 de diciembre de 1976.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma el Artículo 76 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

(Se incorporan disposiciones para el registro de nacidos en partos múltiples, atendiendo a la información que proporcione el médico o persona que atienda el parto).

**26.** 3 de enero de 1979.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República, en Materia Federal.

(Artículos 35; 36; 37; 38; 39; 40; 41; 42; 49; 51; 52; 53; 54, 55; 58; 59; 60; 65; 66; 68; 75; 76; 81, 82; 83; 84; 86; 89; 90; 93; 103; 103bis; 112; 115; 116; 117; 118; 120; 121; 122; 124; 125; 126; 127; 129; 131; 132; 133; 138bis y se modifican las denominaciones de los capítulos III, X y XI del Título Cuarto del Libro Primero).

(Disposiciones para regular el funcionamiento y atribuciones del Registro Civil; de las actas de nacimiento; de las actas de reconocimiento; de las actas de adopción; de las actas de tutela; de las actas de emancipación; de las actas de matrimonio; de las actas de divorcio; de las actas de defunción; de las inscripciones que modifican el estado civil; y de la rectificación, modificación y aclaración de las actas del Registro Civil).

**27.** 31 de diciembre de 1982

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforman los artículos 1916 y 2116 y adiciona un artículo 1916 bis al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

(Se precisa lo que ha de entenderse por daño moral, la forma en que ha de efectuarse la reparación del daño y las reglas que le son aplicables; Se fija criterio para la fijación del valor y deterioro de las cosas en tratándose de consecuencias del incumplimiento de obligaciones).

**28.** 27 de diciembre de 1983.

Objeto de la reforma: Fe de erratas.

8 de enero de 1985.

Decreto que reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de la ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, y del Código de Comercio.

(Artículo 17) (Se dispone que en caso de lucro excesivo para uno, derivada de la suma ignorancia, notoria experiencia o extrema miseria del otro, el perjudicado puede optar por la nulidad del contrato o la reducción de obligaciones y el pago de daños y perjuicios).

**29.** 27 de diciembre de 1983

Objeto de la reforma: Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones contenidas en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, y en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

(163, 172, 188, 194, 216, 232, 233, 267, 268, 273, 279, 281, 282, 283, 288, 302, 311, 317, 734, 1602 y 1635).

(Lucro excesivo en contratos; derechos y obligaciones que nacen del matrimonio; de la sociedad conyugal; de la separación de bienes; de las donaciones entre consortes; del divorcio; de los alimentos; del patrimonio de la familia; de la sucesión legítima; de la sucesión de los concubinos).

**30.** 7 de febrero de 1985.

Objeto de la reforma: Fe de erratas.

29 de marzo de 1985.

Aclaración a fe de erratas

1 de abril de 1985.

Decreto de reformas y adiciones a diversas disposiciones relacionadas con inmuebles en arrendamiento.

(Capítulo IV del Título Sexto de la Segunda Parte del Libro Cuarto [artículos 2448, 2448 A, a 2448 L, y 3042).

(Del arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación; del Registro de la Propiedad Inmueble y de los títulos inscribibles y anotables).

**31.** 10 de enero de 1986.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforma el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

(Artículo 705) (De la presunción de muerte del ausente).

**32.** 7 de enero de 1988.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforma y adiciona el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.

(Artículos 12, 13, 14, 15, 29, 30, 31 y 32; la denominación del Capítulo VI del Título Décimo Primero, y los artículos 2736, primer párrafo y 2738).

(Disposiciones preliminares; del domicilio; de las personas morales extranjeras de naturaleza privada; de la existencia, capacidad, para ser titular de derechos y obligaciones, y del registro de estatutos de las personas morales extranjeras de naturaleza privada).

**33. 7 de enero de 1988**

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

(Artículos 2317; 2320; 2321; 3005; 3016; 3046; 3047; 3049; 3050; 3051; 3052; 3053; 3054; 3055; 3056; 3057 y 3058).

(De la forma del contrato de compra-venta; disposiciones comunes de los documentos registrables; de la prelación; de la inmatriculación; de la inmatriculación por resolución judicial; de la inmatriculación por resolución administrativa; disposiciones comunes).

**34. 23 de julio de 1992.**

Objeto de la reforma: Decreto que reforma diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

(Denominación del Capítulo IV, del Título Noveno del Libro Primero y los artículos 23; 156, fracciones VIII y IX; 331; 450, fracción II; 464; 466; 505; 543; 544; 561; 563; 584; 591; 597 y 600).

(De las personas; de la tutela legítima de los mayores de edad incapacitados; de los requisitos para contraer matrimonio; de la paternidad y filiación; de los hijos del matrimonio; de la tutela, Disposiciones Generales; de las personas inhábiles para el desempeño de la tutela y de las que deben ser separadas de ella; del desempeño de la tutela; de las cuentas de la tutela).

**35. 21 de julio de 1993.**

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal; Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y Ley Federal de Protección al Consumidor.

(Se reforman los artículos 2398; 2406; 2412; 2447; 2448; 2448B, 2448C; 2448J; 2448K; 2478; 2484; 2487; 2489, fracción I y se le adicionan las fracciones IV y V; 2490; se derogan los artículos 2407; 2448D, segundo párrafo; 2448I; 2448L; 2449; 2450; 2451; 2452; 2453; 2485; 2486; 2488; 2491; 2494; y 3042).

(Del arrendamiento; derechos y obligaciones del arrendador; de los derechos y obligaciones del arrendatario; del arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación; disposiciones especiales respecto de los arrendamientos por tiempo indeterminado; del modo de terminar el arrendamiento; del registro de la propiedad inmueble y de los títulos inscribibles y anotables).

**36.** 23 de septiembre de 1993.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se modifican los artículos transitorios del Diverso por el que se reforman el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado el 21 de julio de 1993.

**37.** 6 de enero de 1994

Objeto de la reforma: Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República en materia federal, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de la Ley del Notariado para el Distrito Federal y de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

(Artículos 174; 175; 1500, fracción III; 1503; 1511 al 1514; 1517 al 1519; 1549 bis; 2555 y 2556; y se adiciona un Capítulo III bis al Título Tercero del Libro Tercero).

(De los derechos y obligaciones que nacen del matrimonio; forma de los testamentos; del testamento público abierto; testamento público simplificado; testamento ológrafo).

**38.** 10 de enero de 1994.

Objeto de la reforma: Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Extradición Internacional, del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

(Artículos 1916; 1927 y 1928); (De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos).

**39.** 24 de mayo de 1996.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; de la Ley Orgánica de Nacional Financiera; del Código de Comercio; de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; y del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

(Artículos 750, fracción XIII y 2926) (De los bienes inmuebles; de la hipoteca voluntaria).

**40.** 24 de diciembre de 1996.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; de la Ley Minera; de la Ley de Inversión Extranjera; de la Ley General de

Sociedades Mercantiles y del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal.

(Artículos 28 bis; 2737 y 2738) (De las personas morales; de las personas morales extranjeras de naturaleza privada).

**41.** 30 de diciembre de 1997.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal; del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, y del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

(Artículos 267;282; 283; 323 bis; 323 ter; 411; 414; 415; 416 a 418; 422; 423; 444; 444 bis; 492 a 494; 1316 y la denominación del Título Sexto del Libro Primero).

(Del divorcio; de la violencia familiar; de la patria potestad; de los modos de acabarse y suspenderse la patria potestad; de la tutela legítima de los menores abandonados y de los acogidos por alguna persona, o depositados en establecimientos de beneficencia; de la capacidad para heredar).

**42.** 28 de mayo de 1998.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforma y adiciona al Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal y al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

(Artículos 86;87; 88; 133; 157; 293; 295;390; 391; 394; 395; 397; 402; 403; 404; 405; 410A; 410B; 410C; 410D; 410E; 410F; 1612; 1613 y 1620).

(De las actas de adopción; de las inscripciones de las ejecutorias que declaran o modifican el estado civil; de los requisitos para contraer matrimonio; del parentesco, de los alimentos y de la violencia familiar; de la adopción; de la adopción simple; de la adopción plena; de la adopción internacional; de la sucesión de los descendientes; de la sucesión de los ascendientes).

**43.** 19 de octubre de 1998.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforman los artículos transitorios del diverso por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal; del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

**44.** 29 de mayo de 2000.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

(Se modifica la denominación del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en Materia Federal y se reforman los artículos 1o.; 1803; 1805; 1811 y 1834 Bis).

(Disposiciones preliminares; de las fuentes de las obligaciones [contratos], del consentimiento; de la forma de los contratos).

**45.** 13 de junio de 2003.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se modifica el artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado el 29 de mayo de 2000.

**46.** 31 de diciembre de 2004

Objeto de la reforma: Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

(Se deroga el artículo 1927 del Código Civil Federal).

**47.** 13 de abril de 2007.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal y se adicionan diversas disposiciones al Código Civil Federal.

(Artículos 1916 y 1916 Bis).

(De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos).

**48.** 28 de enero de 2010.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforma el artículo 1661 del Código Civil Federal.

(De la aceptación y de la repudiación de la herencia).

**49.** 30 de agosto de 2011.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

(Artículo 1934 Bis); (De las obligaciones que nacen de los actos ilícitos).

**50.** 9 de abril de 2012.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforman diversas Leyes Federales, con el objeto de actualizar todos aquellos artículos que hacen referencia a las Secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia.

(Artículos 41; 148; 151; 631; 834; 2317; 2448G; 2917; 2999 y 3052).

(Del Registro Civil, Disposiciones generales; de los requisitos para contraer matrimonio; de los consejos locales de tutela y de los jueces pupilares; de la propiedad, disposiciones generales; de la forma del contrato de compra-venta; del arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación; de la hipoteca general; de la inmatriculación por resolución administrativa).

**51.** 8 de abril de 2013.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Civil Federal.

(Artículos 391; se derogan del artículo 402 al 410).

(De la adopción, disposiciones generales; de la adopción simple).

**52.** 24 de diciembre de 2013.

Decreto por el que se reforman los artículos 86, 87, 133, 292, 395 y 1612 y se derogan los artículos 88, 157, 295, 394, 1613 y 1620 del Código Civil Federal.

(De las actas de adopción; de las inscripciones de las ejecutorias que declaran que modifican el estado civil; del parentesco, de los alimentos y de la violencia familiar; de la adopción, disposiciones generales; de la sucesión de los descendientes; de los requisitos para contraer matrimonio; de la sucesión de los ascendientes).

**53.** 24 de diciembre de 2013.

Objeto de la reforma: Decreto por el que se derogan los artículos 139, 140, 141, 142, 143, 144 y 145 del Código Civil Federal.

(De los esponsales).

Cabe señalar que con todas estas 53 reformas, que se han realizado al Código Civil Federal y en su caso al Código de Procedimientos Civiles Federal, no existe en nuestra carta magna la Facultad Expresa para legislar en esta materia.

En el año de 1995 la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una tesis aislada consideró que en ningún artículo de la Constitución se establecía de modo expreso la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, sin embargo, dichas atribuciones se encontraban asentadas de manera implícita en diversos artículos constitucionales, entre ellos, el 14, 16 y 17 de la ley fundamental.<sup>1</sup>

Al efecto, de un simple análisis de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que la atribución del Congreso de la Unión para legislar en materia civil y procesal civil, se encontraba implícita en los párrafos segundo y cuarto del artículo 14; en el primer párrafo del artículo 16 y en los párrafos primero y segundo del artículo 17 todos de la propia Constitución, por tanto, no se considera que se diga de manera explícita tal atribución al Congreso de la Unión, por lo que a todas luces se contraviene el propio artículo 124 Constitucional, en cada reforma que se hace por parte del Congreso de la Unión al Código Civil y al Código de Procedimientos Civiles Federales, desde un punto de vista estricto.

Al momento de reformarse la Constitución en el año de 1993, en su artículo 122 en lo general y en específico la Base primera, fracción V, inciso h), concedió a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la potestad de legislar en las materias civil y penal, con lo que quedo subsanado el hecho controvertido, materia de la tesis antes mencionada por cuanto al Distrito Federal, más no así por lo que hace a la federación, donde quedó una laguna legislativa para la materia federal, que es conveniente plasmar en la Constitución, ya que como lo dice el mencionado artículo 124 de nuestra Carta Magna lo que no está expresamente concedido por la Constitución a los funcionarios federales (léase Diputados y Senadores), se entiende reservado a los Estados, de ahí que resulte imperante y fundamental hacer la reforma que se propone.

Pueden existir opiniones que señalen que al tratarse de leyes que emanan del Congreso de la Unión, se trata de leyes supremas, en términos del artículo 133 de la Carta Magna, por lo que no es necesario hacer la presente reforma, sin embargo, hay que recordar la máxima que señala; lo que no está escrito ésta prohibido para la autoridad, interpretado a contrario sensu para los particulares, ya que para ellos sí no ésta escrito no ésta prohibido, luego entonces, se debe interpretar que sí no existe la facultad expresa para el Congreso de la Unión a legislar en materia civil y procesal civil, se encuentra prohibido, ya que los legisladores son servidores públicos que no pueden ir más allá de lo que la ley les permite.

El artículo 73 constitucional no concede la facultad expresa al Congreso de la Unión para legislar en materia civil y procesal civil federal, siendo necesario subsanar esta laguna legislativa, además de la modernización en la tendencia a la unificación de las leyes generales y procesales; ya que hay que decirlo con todas sus letras, “en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra expresamente concedido al honorable Congreso de la Unión, aprobar reformas en materia civil y de procedimiento civil federal”.

La unificación del Código de Procedimientos Civiles, traería como consecuencia que solo haya una legislación procesal civil en las entidades federativas, lo que reduciría la diversidad de códigos de procedimientos civiles, dando una certeza jurídica a los gobernados respecto de su defensa más adecuada, lo que permitiría reducir los tiempos para la substanciación de los juicios en trámite.

El hecho de que cada entidad federativa tenga su propio código de procedimientos civiles, de alguna manera crea una diferencia entre las sociedad que compone un mismo país, donde para nuestra Constitución Política todos somos iguales, por lo que no podemos ser juzgados de manera diferente o mediante diferentes reglas procesales, dependiendo la entidad donde se presentan las demandas de justicia, siendo este uno de los beneficios que traería consigo la unificación del Código de Procedimientos Civiles.

Por otra parte, la unificación del Código de Procedimientos Civiles, traería consigo que la sociedad tenga más confianza en las instituciones a través de las cuales se imparte justicia, sustrayéndose así de intereses particulares o mezquinos, esto es, luchar desde otro ángulo en contra de la corrupción



que tanto daño ha hecho a nuestro país, teniendo como consecuencia el logro de administrar a los mexicanos una justicia que no discrimine en razón del lugar de residencia respecto de lugar donde se presenta el asunto, impartándose de manera pronta y expedita.

Es momento de dar un paso hacia la unificación de una legislación civil nacional y a la incorporación de medios alternativos de justicia civil, de manera que se permita resolver de manera jurídica y lo más cordial posible los conflictos generados por las relaciones entre particulares, asegurando así la impartición de la justicia de manera pronta y expedita siempre bajo supervisión judicial, considerando que de una revisión del sistema de justicia en México lo muestra actualmente como un reto impostergable, pues la sociedad mexicana percibe que la parsimonia, perversidad, corrupción e impunidad son el denominador común en la mayoría de los casos cuando los particulares acuden a los tribunales en busca de justicia, lo que genera desconfianza en las instituciones y debilita su consolidación.

Por lo tanto, ante la inminente modernización de nuestro sistema judicial, es necesaria la implementación de sistemas de justicia alternativa en materia civil y ante la falta de una facultad constitucional atribuible al Congreso de la Unión para legislar en la materia, es así que lo prudente e ideal es apoyar la aprobación de la facultad expresa para poder legislar en materia Civil y con mayor razón el considerar la expedición de un Código Nacional de Procedimientos Civiles en el que se pueda plasmar la incorporación de medios alternativos para la resolución de problemas de carácter civil, justos y equitativos.

En razón de lo anterior y de conformidad con los motivos expuestos, se somete a la consideración de esta honorable soberanía el presente proyecto de

### **Decreto**

**Único.** Se reforma la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. ...

V. ...

VI. Para legislar en materia civil en el orden federal y expedir la legislación única en materia procedimental civil que regirá en toda la República en el orden federal y en el fuero común, debiendo proveer mecanismos alternativos de solución de controversias en la materia.

VII. ...

XXX. ...

### **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 expedirá el ordenamiento legal a que se refiere la fracción VI del artículo 73 que se reforma por virtud de este Decreto, dentro del año siguiente a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Tercero.** Los ordenamientos en materia procesal civil, que hayan sido expedidos por las legislaturas de las entidades federativas, quedarán abrogados a la entrada en vigor del Código a que se refiere la fracción VI del artículo 73 que se reforma por virtud del presente ordenamiento.

**Cuarto.** En tanto se expiden las disposiciones legales a que se refiere el precepto constitucional modificado por este decreto, seguirán aplicándose las vigentes a la entrada en vigor del mismo, en lo que no se opongan a éstas, sin perjuicio de que puedan ser reformadas por los órganos legislativos correspondientes.

**Quinto.** El Ejecutivo federal realizará las transferencias presupuestarias que sean necesarias para la operación y funcionamiento de los Tribunales Civiles Federales en caso de ser necesarios.

#### **Nota**

1 Código Civil y Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal. El Congreso de la Unión tenía la facultad para expedirlos. (Situación anterior a la reforma del precepto 122, fracción IV, inciso G), constitucional, de fecha veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y tres).

Época: Novena Época. Registro: 200293. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo II. Octubre de 1995. Materia(s): Constitucional, Civil. Tesis: P. LXXVII/95. Página: 77.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2015.

Diputada Zuleyma Huidobro González (rúbrica)

#### **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MAGDALENA DEL SOCORRO NÚÑEZ MONREAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

La suscrita, Magdalena Núñez Monreal, diputada federal a la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, secretaria de la Mesa Directiva e integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 135 constitucional, con la finalidad de que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal sea susceptible de control jurisdiccional, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

Por décadas, ha prevalecido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el criterio a través del cual se afirma que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal, no es susceptible de control jurisdiccional, lo cual se confirma con la siguiente jurisprudencia:

“Época:	Novena	Época	
Registro:		185941	
Instancia:		Pleno	
Tipo	de	Tesis:	
Fuente:	Semanario Judicial de la Federación y	Jurisprudencia su Gaceta	
Tomo	XVI,	Septiembre de	2002
Materia(s):			Constitucional
Tesis:	P./J.		39/2002
Página:	1136		

Procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal. No es susceptible de control jurisdiccional.

De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las legislaturas estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de órgano reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatón, estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco.

El Tribunal pleno, en su sesión pública celebrada hoy seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 39/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil dos.”

Sin embargo, a través de la presente iniciativa, deseo tratar el importante tema del control constitucional del procedimiento de reformas a la Constitución, por ser esencial para la prevalencia de nuestro estado de derecho.

Para tal efecto, es importante recordar que en el año 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó una de las decisiones más importantes que hayan existido en la historia del constitucionalismo mexicano y que mayor trascendencia puede haber tenido para la vida política del país: resolvió, por votación dividida de seis ministros a favor y cinco en contra que la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de las reformas efectuadas al Cofipe en enero de 2008, por los vicios contenidos en la aprobación de la reforma constitucional, efectuada en noviembre de 2007, era “procedente y fundada”.

Los vicios invocados fueron con relación al proceso legislativo seguido que, a decir de los inconformes, violó los criterios establecidos para ese efecto en la Ley para la Reforma del Estado, sobre todo en lo que se refiere a que se establecía “el máximo consenso posible” para aprobar la reforma constitucional, principio que finalmente no se respetó. Por lo que toca al Cofipe se señaló la

violación a diferentes derechos y garantías, como la de asociación y participación política; el de información, y los derechos a votar y ser votados de los ciudadanos, así como diferentes inequidades en los derechos de los partidos políticos que tienden a beneficiar a los partidos mayoritarios.

Independientemente de la importancia de los conceptos de invalidez invocados en la impugnación presentada, lo más relevante fue, como lo señaló Javier Hurtado en su artículo denominado “Histórica Decisión”, el cual utilizo para sustentar la presente iniciativa, “resolver si las reformas constitucionales pueden estar sujetas a algún tipo de control de su propia constitucionalidad, tanto en su contenido como en su proceso de aprobación, cuestión esta última, la más importante.”

La ministra Margarita Luna Ramos durante el debate habría de enfatizar la importancia del asunto que planteo al señalar: “el tema a discusión fundamentalmente es: si el Constituyente tiene o no límites en su actuar, y aceptando que existieran esos límites en su actuación, cuáles son los medios jurídicos de control de esa actuación.”

Durante la LXII legislatura, el Constituyente Permanente ha llevado a efecto reformas sustanciales al texto constitucional en diversas materias que afectan directamente al gobernado y vale la pena cuestionarnos si dichas reformas constitucionales pueden ser anticonstitucionales o si el procedimiento utilizado para reformar la Constitución se realizó con apego irrestricto a lo establecido por el artículo 135 constitucional, ya que las viejas prácticas conocidas en contra de las minorías legislativas fueron utilizadas y la única manera de tener la certeza de que las modificaciones a la norma constitucional fueron realizadas conforme a lo previsto por la propia Constitución, es dotando al gobernado de control jurisdiccional del órgano reformador a través del juicio de amparo.

La histórica decisión a la que he hecho mención se sostuvo durante algún tiempo, la nueva conformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación habría de revertir el criterio de los seis ministros de nuestro máximo Tribunal Constitucional y prevalece actualmente, por mayoría de siete votos, desde el 28 de marzo de 2011 el criterio en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación “no ha sido dotada de competencia para conocer de reformas constitucionales, sea en materia de procedimiento, y menos en materia de fondo de reformas constitucionales” y que “es notorio y evidente que en contra de la Constitución no puede existir un medio de impugnación alguno”.

Derivado precisamente de lo asentado en el párrafo anterior, es que esta legisladora considera indispensable retomar el tema, pero en el ámbito del Poder Legislativo, ya que como lo sostienen los propios ministros que presiden nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el que tiene la posibilidad de facultar en el texto Constitucional un medio de control jurisdiccional del órgano reformador de la Constitución que rompa con la partidización a la que están sujetos los órganos legislativos federales y estatales.

Esta es la única manera como aprecia Javier Hurtado en su texto referido para garantizar “que una coalición interpartidista no pueda reformar la Constitución a su capricho o antojo, violando incluso a la propia Constitución.”

El ministro Genaro David Góngora Pimentel sostuvo, en el voto concurrente que formuló en el recurso de reclamación 33/2007- CA derivado de la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, que la única manera de “garantizar a los mexicanos y a las propias entidades federativas que las reformas a la norma fundamental, son conformes a la Constitución” es mediante “el control del poder” que ejerza la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el propósito de esta

legisladora es precisamente incluir en el texto constitucional la reforma que planteo, la cual derivará en el objetivo propuesto.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

**Único.** Se adiciona el artículo 135 Constitucional para quedar en los siguientes términos:

### **Título Octavo**

#### **De las Reformas de la Constitución**

**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

**El procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución es susceptible de control jurisdiccional.**

### **Transitorio**

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

Bibliografía. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Voto Concurrente, ministro Genaro David Góngora Pimentel, Recurso de Reclamación 33/2007-CA, derivado de la Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007.

Crónicas del Pleno y de las Salas.- Crónica del Amparo en Revisión 2021/2009.-Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “Imprudencia del Juicio de Amparo en contra de la Reforma Constitucional de 2007 en Materia Electoral”.

Hurtado Javier/ Histórica decisión.- Mural-Guadalajara, 30 abril 2008.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2015.

Diputada Magdalena Núñez Monreal (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MAGDALENA DEL SOCORRO NÚÑEZ MONREAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

La suscrita, Magdalena Núñez Monreal, diputada federal a la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, secretaria de la Mesa Directiva e integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los artículos 6, numeral 1 fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 135 constitucional, con la finalidad de que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal sea susceptible de control jurisdiccional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Por décadas, ha prevalecido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el criterio a través del cual se afirma que el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal, no es susceptible de control jurisdiccional, lo cual se confirma con la siguiente jurisprudencia:

“Época:	Novena	Época
Registro:		185941
Instancia:		Pleno
Tipo	de	Tesis:
Fuente:	Semanario Judicial de la Federación y	Jurisprudencia su
Tomo	XVI, Septiembre de	Gaceta 2002
Materia(s):		Constitucional
Tesis:	P./J.	39/2002
Página:	1136	

Procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución Federal. No es susceptible de control jurisdiccional.

De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realizan el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las legislaturas estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales, no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de órgano reformador de la Constitución, realizando una función de carácter exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.

Controversia constitucional 82/2001. Ayuntamiento de San Pedro Quiatón, estado de Oaxaca. 6 de septiembre de 2002. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco.

El Tribunal pleno, en su sesión pública celebrada hoy seis de septiembre en curso, aprobó, con el número 39/2002, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de septiembre de dos mil dos.”

Sin embargo, a través de la presente iniciativa, deseo tratar el importante tema del control constitucional del procedimiento de reformas a la Constitución, por ser esencial para la prevalencia de nuestro estado de derecho.

Para tal efecto, es importante recordar que en el año 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tomó una de las decisiones más importantes que hayan existido en la historia del constitucionalismo mexicano y que mayor trascendencia puede haber tenido para la vida política del país: resolvió, por votación dividida de seis ministros a favor y cinco en contra que la acción de inconstitucionalidad promovida en contra de las reformas efectuadas al Cofipe en enero de 2008, por los vicios contenidos en la aprobación de la reforma constitucional, efectuada en noviembre de 2007, era “procedente y fundada”.

Los vicios invocados fueron con relación al proceso legislativo seguido que, a decir de los inconformes, violó los criterios establecidos para ese efecto en la Ley para la Reforma del Estado, sobre todo en lo que se refiere a que se establecía “el máximo consenso posible” para aprobar la reforma constitucional, principio que finalmente no se respetó. Por lo que toca al Cofipe se señaló la violación a diferentes derechos y garantías, como la de asociación y participación política; el de información, y los derechos a votar y ser votados de los ciudadanos, así como diferentes inequidades en los derechos de los partidos políticos que tienden a beneficiar a los partidos mayoritarios.

Independientemente de la importancia de los conceptos de invalidez invocados en la impugnación presentada, lo más relevante fue, como lo señaló Javier Hurtado en su artículo denominado “Histórica Decisión”, el cual utilizo para sustentar la presente iniciativa, “resolver si las reformas constitucionales pueden estar sujetas a algún tipo de control de su propia constitucionalidad, tanto en su contenido como en su proceso de aprobación, cuestión esta última, la más importante.”

La ministra Margarita Luna Ramos durante el debate habría de enfatizar la importancia del asunto que planteo al señalar: “el tema a discusión fundamentalmente es: si el Constituyente tiene o no límites en su actuar, y aceptando que existieran esos límites en su actuación, cuáles son los medios jurídicos de control de esa actuación.”

Durante la LXII legislatura, el Constituyente Permanente ha llevado a efecto reformas sustanciales al texto constitucional en diversas materias que afectan directamente al gobernado y vale la pena cuestionarnos si dichas reformas constitucionales pueden ser anticonstitucionales o si el procedimiento utilizado para reformar la Constitución se realizó con apego irrestricto a lo establecido por el artículo 135 constitucional, ya que las viejas prácticas conocidas en contra de las minorías legislativas fueron utilizadas y la única manera de tener la certeza de que las modificaciones a la norma constitucional fueron realizadas conforme a lo previsto por la propia Constitución, es dotando al gobernado de control jurisdiccional del órgano reformador a través del juicio de amparo.

La histórica decisión a la que he hecho mención se sostuvo durante algún tiempo, la nueva conformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación habría de revertir el criterio de los seis ministros de nuestro máximo Tribunal Constitucional y prevalece actualmente, por mayoría de siete votos, desde el 28 de marzo de 2011 el criterio en el sentido de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación “no ha sido dotada de competencia para conocer de reformas constitucionales, sea en materia de procedimiento, y menos en materia de fondo de reformas constitucionales” y que “es



notorio y evidente que en contra de la Constitución no puede existir un medio de impugnación alguno”.

Derivado precisamente de lo asentado en el párrafo anterior, es que esta legisladora considera indispensable retomar el tema, pero en el ámbito del Poder Legislativo, ya que como lo sostienen los propios ministros que presiden nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación, es el que tiene la posibilidad de facultar en el texto Constitucional un medio de control jurisdiccional del órgano reformador de la Constitución que rompa con la partidización a la que están sujetos los órganos legislativos federales y estatales.

Esta es la única manera como aprecia Javier Hurtado en su texto referido para garantizar “que una coalición interpartidista no pueda reformar la Constitución a su capricho o antojo, violando incluso a la propia Constitución.”

El ministro Genaro David Góngora Pimentel sostuvo, en el voto concurrente que formuló en el recurso de reclamación 33/2007- CA derivado de la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, que la única manera de “garantizar a los mexicanos y a las propias entidades federativas que las reformas a la norma fundamental, son conformes a la Constitución” es mediante “el control del poder” que ejerza la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y el propósito de esta legisladora es precisamente incluir en el texto constitucional la reforma que planteo, la cual derivará en el objetivo propuesto.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de

## **Decreto**

**Único.** Se adiciona el artículo 135 Constitucional para quedar en los siguientes términos:

### **Título Octavo**

#### **De las Reformas de la Constitución**

**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

**El procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución es susceptible de control jurisdiccional.**

## **Transitorio**

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



Bibliografía. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Voto Concurrente, ministro Genaro David Góngora Pimentel, Recurso de Reclamación 33/2007-CA, derivado de la Acción de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007.

Crónicas del Pleno y de las Salas.- Crónica del Amparo en Revisión 2021/2009.-Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “Improcedencia del Juicio de Amparo en contra de la Reforma Constitucional de 2007 en Materia Electoral”.

Hurtado Javier/ Histórica decisión.- Mural-Guadalajara, 30 abril 2008.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2015.

Diputada Magdalena Núñez Monreal (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DIANA KARINA VELÁZQUEZ RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

La suscrita, diputada Diana Karina Velázquez Ramírez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura, con fundamento en la facultad que me confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de Cámara de Diputados me permito someter a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Desde la creación de los tribunales agrarios derivadas de las reformas al artículo 27 constitucional publicadas el 6 de enero de 1992 y como consecuencia la creación de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada el 26 de febrero de 1992, con esta creación se pretendió que los campesinos pudieran resolver sus diferencias al contar con un tribunal especializado en materia agraria. Los tribunales agrarios disponen de autonomía y están dotados de plena jurisdicción, estos no dependen de ningún otro órgano de los tres Poderes del Estado mexicano, con la salvedad, del control de sus actos, a través del juicio de amparo.

Sin embargo, el sistema de justicia que se ejerce en nuestro país, se puede apreciar que no siempre es el más eficaz y adecuado para resolver las controversias que se presentan día a día, como es el caso de la materia agraria.

Como lo refiere el notable jurista Sergio García Ramírez “la justicia agraria es mucho más que la justicia de los tribunales del campo”. Aquí ingresamos ya en el terreno de las expectativas. Al franquear esa puerta no podríamos olvidar que la tierra ha sido, ancestralmente, instrumento de poder y en buena medida lo sigue siendo. En consecuencia, la justicia agraria, que se pronuncia sobre la tierra, puede ser considerada como un método para organizar jurídicamente el poder representado por la tenencia de la tierra, y sobre todo por su aprovechamiento, que podría abarcar un inmenso horizonte. La tranquilidad social depende de la existencia y suficiencia de satisfactores, del más diverso carácter, con los que se responda a la creciente y heterogénea exigencia social, que puede convertirse en clamor y culminar en crisis”.

De lo anterior se desprende que el estado debe proporcionar esos satisfactores a la sociedad, con la creación de leyes encaminadas a cubrir los reclamos sociales, siendo uno de ellos la demanda de recibir justicia en materia agraria, misma que fue cubierta con la creación de los tribunales agrarios en el año de 1992; sin embargo, se resalta que existen otros medios alternos para proporcionarle a la sociedad del campo mexicano la solución de sus conflictos agrarios a través de la mediación y la conciliación.

La posibilidad de la existencia de dichos medios alternos la encontramos en nuestra Carta Magna en su artículo 17 párrafo cuarto que nos dice que “Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias.”

Aunado a lo anterior es de mencionarse que en los últimos años diversos países de Latinoamérica, así como recientemente varios estados de la República tales como el estado de México, Jalisco, Aguascalientes, Puebla, Guanajuato, Oaxaca, Chihuahua, entre otros, han implementado la mediación y la conciliación en sus sistemas de solución de controversias, principalmente en materia penal, familiar, mercantil y civil.

La situación de nuestro país, en el caso que nos ocupa, nos presenta dos realidades: La primera es el hecho de que los tribunales agrarios son ineficientes e insuficientes para dirimir los asuntos de su competencia, toda vez que el volumen de los mismos sobrepasa su capacidad operativa, motivo por el cual siempre están saturados de asuntos que llevan años sin ser juzgados, ante esta situación los medios alternativos de solución de conflictos permitirían desahogar en buena medida el número de casos que se atienden en los tribunales agrarios, lo que ayudaría al sistema a descongestionarse de la saturación de juicios que se encuentran detenidos por falta de propuestas que pudieran resolverse de manera más pronta con base en mayores alternativas de solución; la segunda realidad es la necesidad de fomentar la paz social al contribuir a la solución de conflictos sociales en los cuales no se propicie un problema mayor al momento de dictarse sentencia desfavorable para alguna de las partes dentro del juicio.

Estos mecanismos alternos contribuirían a la solución pacífica ya que el problema se analiza y se busca solucionar desde el punto de vista jurídico.

Luego entonces, “la justicia alternativa en materia agraria”, ofrece dos mecanismos de solución de controversias, siendo estos “la mediación y la conciliación”, los cuales se conciben, de manera genérica, como las vías optativas cuyo fin radica en conseguir un justo y pacífico arreglo entre las partes en controversia sin darle el triunfo total a una parte o a la otra, sino que ambas obtengan algún beneficio de modo tal, que queden conformes con el resultado, y evitando con ello dejar resentimientos e inconformidades que pueden aparecer dentro o después del proceso jurisdiccional al momento de dictar sentencia, en la cual siempre se determina favorable para una sola de las partes y por consiguiente desfavorable para la otra.

Una vez sustanciados los referidos mecanismos, pueden acontecer dos situaciones:

- A)** Las partes llegan a un acuerdo mismo que revestirá efectos vinculantes y de cosa juzgada, esto es, de igual valor que una sentencia jurisdiccional; o
- B)** No se llega a ningún acuerdo, en este caso las partes continuarían su disputa ante los tribunales agrarios.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define el término mediación como “un proceso voluntario que se lleva a cabo con carácter confidencial, en el que una persona sin intereses creados, y que ha recibido la formación necesaria, a la que se denomina el mediador, presta ayuda a las partes para llegar a un acuerdo negociado en relación con una controversia o diferencia, y en el que las propias partes están en control de la decisión de acordar la cuestión y los términos de cualquier solución. La mediación funciona porque ayuda a las personas que se encuentran en una situación de conflicto o controversia a comunicarse entre ellas; ayuda a las partes a comprender sus respectivas posiciones; alienta a las partes interesadas a tratar de encontrar una posición común; reconoce y respeta el hecho de que cada persona tiene su propio punto de vista; se centra en los intereses subyacentes o reales de las partes; centra su atención tanto en el futuro como en el pasado; ayuda a las partes a encontrar soluciones creativas; deja a las partes la responsabilidad de decidir sobre el resultado; ayuda a las partes a llegar a un acuerdo que satisfaga las necesidades de todos”.

En la conciliación, el tercero imparcial denominado conciliador, no sólo insta a las partes para arreglar sus desavenencias en forma pacífica, sino que además propone posibles y múltiples soluciones a las discrepancias entre las partes en colisión.

Asimismo la Organización de Naciones Unidas nos expone las ventajas que ofrece la mediación frente al proceso ante tribunales que son las siguientes:

### **Posibilidades de éxito**

- Las organizaciones que utilizan la mediación alcanzan porcentajes de solución de conflictos superiores a 70 por ciento y los participantes comunican grados de satisfacción superiores a 85 por ciento, inclusive si no se llega a un acuerdo.

### **Rapidez**

- La mediación puede organizarse con rapidez, y si las partes están disponibles, el proceso oficial de mediación suele durar un día, o dos como máximo.

### **Reducción del estrés y armonización**

- La mediación reduce el estrés que puede afectar a las partes en conflicto y mejora el entorno de las mismas, así como contribuye a mantener relaciones armoniosas en el ámbito de las partes en combate.

### **Refuerzo**

- La mediación otorga a las partes el control sobre el proceso y los resultados.

### **Amplias opciones en materia de solución de controversias**

- Son numerosas las opciones relativas a solución de controversias a que se tiene acceso a través de la mediación.

En nuestra Ley Agraria se contempla levemente una forma de arreglar el conflicto mediante una “composición amigable”, sugerencia que debe hacer el juzgador a las partes, como nos expresa el artículo 185, fracción VI: “En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia. En caso contrario, el tribunal oír los alegatos de las partes, para lo cual concederá el tiempo necesario a cada una y en seguida pronunciará su fallo en presencia de ellas de una manera clara y sencilla.”

No obstante que la “composición amigable” pudiera entenderse como un medio alterno de solución al conflicto, no podemos llegar a realizar esa aseveración ya que el juzgador sólo sugiere que se arreglen, sin embargo no analiza con las partes las posibles soluciones, esto es, el juzgador no puede proponer posibles soluciones.

### **Argumentación**

En el año 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la cual se establece que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias.

Derivado de esta reforma se incorporó en la Carta Magna un derecho de las personas para hacer uso de los mecanismos alternativos, surgiendo cambios a las leyes secundarias para incorporar figuras jurídicas como la conciliación, mediación, arbitraje, concertación, justicia alternativa, entre otras.

El autor Jesús Manuel Ramírez Garibay en la investigación denominada *Apuntes para la construcción de una ley que regule métodos alternativos de solución de conflictos agrarios* señala que “México es quizás uno de los países que más recientemente ha incorporando a su régimen jurídico cambios legislativos en los que se incluyan la figura de la conciliación como métodos alternativos de solución de conflictos. Si bien es cierto que la conciliación está contenida en algunas leyes de carácter federal y en los códigos de procedimientos civiles y penales estatales, sin embargo, no existe en estas legislaciones la regulación clara de un procedimiento de mediación o conciliación que permita a las partes en conflicto resolverlo de una manera diferente a la de los tribunales y juzgados, mucho menos podemos hablar de la existencia de mediadores y conciliadores especializados, adscritos al Poder Judicial u otras instancias. Lo dicho anteriormente no pretende quitarle mérito a los resultados positivos que se tienen en el ámbito de conciliación, en la Procuraduría Federal del Consumidor, en materia laboral, la que se lleva ante la Procuraduría Social del Distrito Federal y desde luego la que lleva a cabo la Procuraduría Agraria, entre otras experiencias exitosas”<sup>2</sup>

Actualmente, en más de la mitad de las entidades federativas se han desarrollado mecanismos alternativos de solución de controversias, con el objeto de resolver conflictos sin la necesidad de la intervención del estado a través de un procedimiento jurisdiccional. Se han creado centros de mediación en los poderes judiciales estatales, sobre todo en materia penal.

Sin embargo, aún falta mucho por hacer, en otras materias, como es la agraria. Por ello, presento una iniciativa que reforma el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de instituir centros de justicia alternativa en materia agraria como órganos desconcentrados de los tribunales agrarios.

Asimismo, se podrá consolidar la expedición de una ley que regule los métodos alternativos de solución de conflictos agrarios, con el objeto de fortalecer el campo mexicano.

Compartimos la idea de Jesús Manuel Ramírez Garibay quien menciona que “no se propone de ninguna manera que el estado renuncie a su obligación constitucional de impartir justicia o que se pretenda privatizarlo, sino que los mecanismos alternativos a la decisión judicial formen parte de las obligaciones del estado para con la sociedad y estén incluidas dentro de los servicios de administración de justicia del país”<sup>3</sup>

Los métodos alternativos de solución de conflictos surgen como consecuencia de una serie de cambios que hoy en día se presentan en el mundo. La investigación realizada por el maestro en derecho agrario, Jesús Ramírez Garibay, refleja cómo se ha enfrentado el problema en Latinoamérica, estudio basado en derecho comparado, por lo cual considero viable reproducir los datos mencionados en su estudio:

## **Colombia**

Un estudio efectuado por el Instituto Ser sobre congestión judicial, señala que en 1994 las diferentes jurisdicciones sumaban más de 2 millones 573 mil 406 procesos acumulados, distribuidos así:

jurisdicción laboral 129 mil 797 procesos; jurisdicción contenciosa-administrativa 38 mil 176; jurisdicción penal 608 mil 890 procesos; jurisdicción civil un millón 426 mil 834 y jurisdicción de familia 375 mil 777 procesos. A finales de 1997, la congestión total se mantenía pero había sobrepasado los cuatro millones de procesos. Un análisis de los índices de acumulación de procesos diagnóstica que el tiempo requerido para obtener un fallo de primera instancia es demasiado largo. En 1994, según el Ministerio de Justicia y del Derecho, este tiempo oscilaba entre 3.2 años para un proceso ante un juez penal de circuito; 8 y 3.9 años para uno que se ventile ante un juez civil de circuito. Ello implica que para evacuar la totalidad de los más de 4 millones de procesos congestionados, se tendrán que cerrar los despachos judiciales por un periodo superior a los nueve años y dedicarse los jueces exclusivamente a ventilar las controversias litigiosas rezagadas.

Colombia fue el primer país latinoamericano que encaró la crisis del Poder Judicial, propiciando la conciliación como solución a la demora y sobrecarga de los tribunales, esto ocurrió en la segunda mitad de la década de los ochenta en la que se inicia un cambio importante en el tratamiento de la conciliación, actualmente tiene sustento en el artículo 116, inciso 4o., de la Constitución Política, que establece: "...Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley" (artículo modificado por el acto legislativo número 03 de 2002).

### **Argentina**

El ingreso de causas en la justicia comercial de la Capital federal se elevó de 24 mil 210 en 1990 a 99 mil 30 en 1996; en la justicia civil, se elevó de 86 mil 348 en 1990 a 159,933 en 1996. El número de juzgados se mantuvo en el mismo nivel. La carga promedio de juicios que soporta un juzgado civil con competencia patrimonial es de 3 mil 800. El índice de conciliaciones en los juzgados civiles y comerciales no superaba, en 1993, 4 por ciento. El costo del litigio representaba, en ese mismo año, 45 por ciento del capital. El tiempo de duración de un juicio sumario por daños y perjuicios derivados de accidentes de tránsito en la justicia civil de la Capital federal, en 1992, era de un año en 2.81 por ciento de las causas, más de un año en 51.38 por ciento, más de dos años 42.85, más de tres años 2.58 por ciento y más de cuatro años 0.59 por ciento. 85 por ciento de la población encuestada opinó que no había justicia en Argentina en 1994.

Argentina es en el panorama latinoamericano el país que ha tenido más auge y avances en la instrumentación de los métodos alternativos de solución de conflictos, su influencia a través de la Fundación Libra, Mediadores en Red, la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, entre otras instituciones, ha logrado apuntalar con mucho éxito la aplicación de estos métodos en otros países latinoamericanos.

Argentina tiene también el mérito de haber sido pionero en este movimiento y ser actualmente de los países con mayor número de mediadores y conciliadores; es en América Latina el que más literatura genera al respecto, con avances en verdad sobresalientes de solución de controversias a través de la mediación, la conciliación, el arbitraje y otros métodos alternativos previstos en su legislación.

Por todo esto es Argentina un referente obligado para su estudio en la temática y un ejemplo del que los mexicanos, en especial quienes participamos en procedimientos de conciliación agraria, debemos tener en cuenta, sobre todo cuando se tome la decisión de legislar para tener mejores procedimientos de conciliación y mediación en nuestra materia.

### **Nicaragua**

El 27 de diciembre de 1997 se sancionó la Ley número 278 sobre propiedad reformada urbana y agraria. Esta norma es el resultado de las negociaciones impulsadas por el gobierno para atender los intereses y necesidades de distintos sectores sociales y políticos, como forma consensuada de solucionar legalmente el tema de la propiedad. En el título III de la Ley número 278, a lo largo de sus cuatro capítulos (artículos 50 al 92), se establecen métodos alternos para la resolución de conflictos de la propiedad, como la conciliación, la mediación y el arbitraje, cuya organización y puesta en funcionamiento se pone a cargo del Poder Judicial, quedando como misión y funciones de la Corte Suprema de Justicia organizar la Oficina de Mediación y los Tribunales Arbitrales.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente

### **Decreto por el que reforma el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27.

**I. a XVIII. ...**

**XIX. ...**

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. **Como coadyuvantes en la solución de conflictos agrarios, la ley instituye centros de justicia alternativa en materia agraria, mismos que estarán estructuralmente como órganos desconcentrados de los tribunales agrarios.**

**XX. ...**

### **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 365 días naturales para expedir la Ley Federal de Justicia Alternativa en Materia Agraria y reformar la Ley Agraria a efecto de contemplar en la misma la posibilidad de acudir al procedimiento alternativo de solución de conflictos agrarios en cumplimiento de lo previsto por el párrafo cuarto del artículo 17; segundo párrafo, fracción XIX, del artículo 27 y, fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Notas**

1. <http://www.un.org/es/ombudsman/medservices.shtml>

2. Ramírez Garibay, Jesús Manuel. “Apuntes para la construcción de una ley que regule métodos alternativos de solución de conflictos agrarios. Un estudio de derecho comparado”.

[http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_28/jesus%20manuel%20ramirez.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_28/jesus%20manuel%20ramirez.pdf)

3. *Ibidem*, página 51.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2015.

Diputada Diana Karina Velázquez Ramírez (rúbrica)



**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FERNANDO BELAUNZARÁN MÉNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del Problema**

Tanto nuestro sistema electoral como el sistema de partidos, no han permitido que la representación política de nuestro país se abra a la participación de los ciudadanos, este es el caso de las listas de candidatos de representación proporcional que se encuentran controladas por las cúpulas de los partidos políticos, por ello planteamos la necesidad de abrir los cauces de la participación por medio de la introducción de la figura de listas abiertas en nuestro constitucional y electoral con el propósito de que tengan la oportunidad de elegir con mayor libertad a sus representantes.

**Exposición de Motivos**

A partir de una evaluación del desarrollo del sistema político mexicano desde 1988 y de su legislación electoral desde 1996, es de destacar en primer término la apertura del sistema de partidos, desde una situación de un sistema de partido casi único hacia uno con presencia de tres partidos fuertes o mayoritarios o para algunos especialistas hasta formalmente multipartidista.

Es así que la legislación electoral ha sido reformada desde entonces de manera reiterada luego de cada elección presidencial, atendiendo el clamor popular por mayor democracia, reconocimiento del pluralismo político y competencia electoral, pero que a la postre “ha sido adoptada a la coyuntura política, como respuesta del partido en el poder a los retos de un pluralismo político creciente que había de ser controlado”.

En aras de construir un discurso de transición y consolidación a la democracia, paralela o intrínsecamente, las reformas que se emprenden se han hecho en función de la adaptación de las reglas del juego a los intereses de poder del partido dominante, y con ello claramente el sistema electoral se ha ideado como uno de los mecanismos de control integrado del sistema político mexicano.

Una parte significativa de estas reformas han tenido que ver con el problema de la representación política de las minorías en las cámaras del Congreso de la Unión y en las legislaturas estatales, y su respuesta a través del método de representación proporcional que se introdujo en nuestro sistema electoral desde mediados de los años sesentas y que se ha perfeccionado a partir de 1986 a la fecha, el cuál sin embargo, no ha logrado equilibrar la representación y mucho menos empoderar a la ciudadanía para que a través de esta figura puedan acceder a los puestos de representación popular los ciudadanos de manera directa o bien, por medio de las listas de los partidos políticos.

Los sistemas de representación proporcional se basan en el principio de que los partidos políticos presentan candidatos en listas en un orden de prelación predeterminado, en la lógica de que los electores tengan cierto margen para que elijan los candidatos de las listas o entre los partidos, para ello existen tres alternativas, listas abiertas, cerradas o bien libres.

Podemos afirmar que la mayoría de los sistemas de representación proporcional por listas son cerradas, lo que significa que los candidatos resultan elegidos en el orden en que aparecen en las listas, el cual es determinado por el propio partido político o más bien la cúpula partidista, y los

electores no tienen la posibilidad de expresar su preferencia por uno en particular, esto también ha permitido que en estas listas se incluyan a algunos candidatos para quienes podría resultar más difícil ser elegidos de otra forma, como grupos de minorías étnicas o mujeres, que sin embargo, no alcanzan a contrarrestar su aspecto negativo, que limita la posibilidad de determinar quién será el representante de su partido y que no permiten realizar cambios de última hora, sobretodo, si no tiene contemplada esta situación en la legislación secundaria.

Este sistema presenta un déficit democrático ya que deja la verdadera elección en manos de quien elabora las listas y de esta manera la participación del elector pasa a un segundo plano, no vota entonces, para elegir a quién le representará sino al partido que le representará, y el diputado electo queda desvinculado de sus votantes ya que a quien tiene que agradecer su cargo es a un su partido y no a los electores, y por lo tanto, la lealtad e hacia la jefatura de su partido, para los elegidos es un verdadero privilegio que concede la cúpula del partido y con ello, se reafirma el clientelismo del que se benefician mutuamente.

En contraste, muchos sistemas de representación proporcional por listas en Europa Occidental utilizan las listas abiertas, en las que los electores no sólo pueden indicar el partido de su preferencia, sino también a su candidato dentro de la lista de ese partido. En la mayoría de estos sistemas el voto por un candidato, así como por un partido, es opcional, pero como la mayoría de los electores orientan su voto más en función de los partidos que de los candidatos, la opción de votar por un determinado candidato tiene con frecuencia un efecto limitado.

En Brasil y Finlandia los electores deben votar por candidatos: el número de escaños que recibe cada partido depende del número total de votos que hayan obtenido sus candidatos y resultan elegidos aquellos que hayan recibido el mayor número de votos en forma individual.

Al mismo tiempo que le brinda a los electores una mayor libertad para elegir a los candidatos de su preferencia, este sistema también tiene el inconveniente provocar conflictos internos por los candidatos del mismo partido que están compitiendo por los votos y la fragmentación del partido, lo que los potenciales beneficios que pudiera obtener un partido por abrir sus listas pueden ser contraproducentes.

Con esta propuesta se beneficiaría enormemente a nuestro sistema electoral, ya que podrá crear incentivos claros y concretos a la participación ciudadana, que vería en los procesos electorales, y en particular, en la elección de sus representantes, una oportunidad real de conformar su verdadera representación política ante las cámaras del Congreso de la Unión, los cuáles contarían con un apoyo popular contundente de sus electores, con lo que se podrían construir políticas públicas de una agenda de gobierno, no de los partidos solamente, sino del pueblo en su expresión colectiva.

Esta iniciativa de reforma constitucional, reafirma la importancia que tiene el sistema de representación proporcional, para la representación política en nuestros órganos legislativos federales, ya que su existencia, permite darle expresión plena a la pluralidad y diversidad política de nuestro país, a diferencia del sistema de mayoría relativa, que tiende más a la sobrerepresentación y subrepresentación de los partidos políticos, y ésta expresión, es uno de los mayores frutos de nuestro esfuerzo a lo largo de los últimos treinta años por una verdadera transición y consolidación democrática.

Nosotros planteamos una alternativa responsable e incluyente que empodere a los ciudadanos y que permita a los electores tomar la última decisión de acuerdo a sus preferencias a la hora de votar a sus

candidatos. La representación proporcional juega un papel fundamental en la integración auténtica de la representación política de la democracia.

Sin embargo, existen planteamientos de otras fuerzas políticas que menosprecian la representación proporcional y que proponen su desaparición, o que de manera simplista, plantean poner esas candidaturas a subasta o rifa, haciendo caso omiso de la historia y de los procesos políticos de nuestro país que tanto esfuerzo han costado.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71 fracción II, 78 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

### **Decreto**

**Único. Se reforman** los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales **abiertas**, votadas en circunscripciones plurinominales.

### **Artículo 53. ...**

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones **así como los mecanismos para conformar las listas correspondientes que propondrán los partidos políticos tomando en cuenta la más amplia participación ciudadana.**

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

#### **I. y II. (...)**

**III.** Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial.

#### **IV. a VI. (...)**

### **Artículo 56. ...**

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas **abiertas** votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos, **así como los mecanismos para conformar**

**las listas correspondientes que propondrán los partidos políticos tomando en cuenta la más amplia participación ciudadana.**

( ... )

**Transitorios**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a partir del proceso electoral del 2018.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de febrero de 2015.

Diputado Fernando Belaunzarán Méndez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ADÁN DAVID RUIZ GUTIÉRREZ Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, Adán David Ruíz Gutiérrez, diputado de Baja California, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de esta LXII Legislatura, con fundamento en lo dispuesto 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, todos del Reglamento de la Cámara de Diputados, pone a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

El marco jurídico nacional establece diversos mecanismos para que el Congreso de la Unión pueda fiscalizar la gestión administrativa, y el ejercicio del poder Ejecutivo Federal.

Entre otros, se encuentra la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la federación, asimismo, la facultad que tiene el Congreso de la Unión para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo Federal puede celebrar empréstitos.

Algunos autores denominan a los anteriores controles, como de corte económico. Pero existen otro tipo de controles denominados posteriores o correctivos. Dentro de este tipo de controles se encuentra, el informe presidencial, las comparecencias y las comisiones de investigación. De tal forma que la presente iniciativa se referirá a este último mecanismo en específico.

El 13 de marzo de 1977, se establece con la aprobación de la llamada Reforma Política de 1977, la figura de las Comisiones de Investigación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la adición de un tercer párrafo al artículo 93 constitucional.

Artículo 93. ...

...

**Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.**

...

...

Dos fueron los objetivos que perseguía esta adición y se reflejaron en su exposición de motivos:

- Encontraran las fórmulas que permitieran vigilar mejor las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a consecuencia de su rápida multiplicación.
- Que el Congreso coadyuve en forma efectiva en las labores de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto a esas corporaciones, y que esta facultad se encuadre también dentro del marco de equilibrio que se busca entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Sin embargo, de la lectura del texto constitucional y su correspondiente interpretación textual, es claro que las Comisiones de investigación no podrían investigar lo referente a la Administración Pública Federal, centralizada, es decir las secretarías de Estado, la PGR, etc.; resultando en una importante omisión debido a que en no muy pocas ocasiones, resulta necesario y trascendente para la vida pública de México y para un sano equilibrio de poderes, el que puedan desarrollarse este tipo de investigaciones desde el Congreso de la Unión.

Tal es el caso de situaciones en las cuales por citar un ejemplo se vea involucrado el uso de recursos públicos, en los cuales se cuente con la intervención de la Administración Pública Federal.

Lo anterior en concordancia con las recientemente reformas aprobadas en materia de transparencia, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de junio de 2013.

Toda vez, que el texto de la propia reforma constitucional en materia de transparencia, en el artículo 6o., fracción I del apartado A; otorga el derecho de transparentar el ejercicio de los recursos públicos, y en aras de ofrecerle a nuestra democracia herramientas para hacer valer este derecho, es que resulta necesario poder generar comisiones que creen espacios de discusión y de vigilancia de estos asuntos.

Al tenor de lo anterior se presenta un cuadro comparativo entre la Ley vigente y la propuesta de iniciativa que intenta solventar las inconsistencias y deficiencias en el marco normativo actual de las comisiones de investigación.

## **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

### **Texto Vigente**

**Artículo 93.** Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

## **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

### **Texto Propuesto**

**Artículo 93.** Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

**Las Cámaras de Diputados y de Senadores tienen la facultad para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de la Administración Pública Federal, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. Para su constitución las Comisiones de investigación deberán ser aprobadas por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o en su caso por una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados.**

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

Congresos como el de Italia, Portugal, España, Perú y Brasil tienen un marco jurídico que señala como materias de la competencia de sus Comisiones de Investigación a todas aquellas que consideren de interés público o que consideren relevantes para la vida pública, lo que implica un amplio espacio de acción.

Incluso Congresos como los de Alemania y Argentina pueden crear comisiones para investigar los asuntos que crean convenientes, aun cuando no tengan la categoría de interés público.

De tal forma, resulta importante que las comisiones de investigación, puedan contar con un nivel de intervención más amplio, mediante el cual se conviertan en figuras relevantes del hacer parlamentario, fortaleciendo de esta forma el actuar del Congreso de la Unión, ante asuntos de interés público.

Es por lo anteriormente expuesto, que someto a su consideración la siguiente Iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

Artículo Primero. Se reforma el tercer párrafo del artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 93.-** Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

**Las Cámaras de Diputados y de Senadores tienen la facultad para integrar comisiones para investigar el funcionamiento de la administración pública federal, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal. Para su constitución las Comisiones de investigación deberán ser aprobadas por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o en su caso por una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Diputados.**

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

#### **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 5 de febrero de 2015.

Diputado Adán David Gutiérrez (rúbrica)



## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA GUADALUPE MONDRAGÓN GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

María Guadalupe Mondragón González, diputada federal integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60., fracción I, del numeral 1, 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 adiciona el párrafo noveno del artículo 16, recorriéndose el noveno en vigor y los subsecuentes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

### Exposición de Motivos

#### La violencia extrema y el arraigo

La violencia que se desató desde la década de los noventa en nuestro país se caracteriza por la expansión de la actividad ilícita principalmente de delitos de alto impacto como ejecuciones, desapariciones, secuestros y extorsiones así como el cobro del llamado derecho de piso a los establecimientos legalmente autorizados, además de que tuvo lugar la incorporación creciente de jóvenes en situación de exclusión social que vinieron a engrosar las filas de las organizaciones delictivas. El incremento sistemático de la incidencia delictiva de todo tipo de ilícitos entraña una amenaza a la seguridad nacional al grado que diversos expertos nacionales y extranjeros han calificado la situación de “Estado fallido”.

La demanda social de mayor seguridad, expresada por actores políticos diversos, provocó que el Ministerio Público fuera dotado, a través de reformas legislativas, de mayores facultades para hacer frente a la situación de emergencia. En el ámbito nacional vio la luz la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada<sup>1</sup> que contempló por vez primera la intervención de comunicaciones privadas por medio de dispositivos tecnológicos en el sector de las telecomunicaciones. En las entidades federativas, por otra parte, se introdujo la figura del arraigo como una medida cautelar para retener a las personas respecto de las cuales el Agente del Ministerio Público hubiera dictado una determinación calificándolas como indiciados. El arraigo se justificaba en razón de contar con indicios que requerían el desahogo de pruebas periciales que por su naturaleza implican un periodo notoriamente más extenso que las 48 horas de que se dispone para decidir si se ejercita la acción penal o se pone en libertad con las reservas de ley a quien se considera como autor de algún delito. La medida preventiva se solicitaba a un órgano judicial, el cual sin escuchar al afectado y valorando únicamente las constancias de la averiguación previa, decidía si otorgaba el arraigo, así como el lugar de retención quedando la persona afectada a su disposición.

Durante más de una década se legisló con variantes la figura del arraigo que terminó por introducirse en casi todos los cuerpos legales que regulaban el proceso penal en las entidades federativas. Las demandas de garantías que se interponían en contra de las resoluciones judiciales que concedían la medida de arraigo por lo general terminaban al decretarse en el procedimiento el sobreseimiento ya que con el ejercicio de la acción penal se decretaba el levantamiento del arraigo y, con ello, cambiaba la situación jurídica del quejoso. Sin embargo, gradualmente los tribunales federales de los diferentes circuitos en la República terminaron por formar criterio en el sentido de conceder el amparo y

protección de la Justicia de la Unión en contra de las medidas. Ante dicha situación y en vista del recrudecimiento de la violencia derivado del incremento en la confrontación de los grupos criminales en pugna por el dominio de las plazas, se optó por elevar a rango constitucional la figura del arraigo poniéndola así a salvo del recurso extraordinario de amparo.<sup>2</sup>

### **La reforma constitucional de derechos humanos**

La entrada en vigor, por efecto de la publicación en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de junio de 2011, de la reforma constitucional en materia de derechos humanos destacó el contraste entre la nueva preceptiva y la figura del arraigo regulada en el artículo 16 de la Ley Suprema. En efecto, la sensación de incompatibilidad entre la retención de las personas previa a la causa penal y, por otro lado, las nuevas obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos fundamentales bajo los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad se hizo evidente.

La improcedencia del juicio de amparo en contra de la figura del arraigo por encontrarse contenida en el precepto constitucional hizo emerger diversas iniciativas en busca de una preceptiva acorde con el nuevo núcleo de constitucionalidad de los derechos humanos. Aun cuando cobraron presencia también opiniones de organizaciones defensoras de derechos humanos y académicos en el sentido de suprimir el arraigo, la persistencia del contexto de violencia que en muchas zonas del país es extrema así como la debilidad institucional de los cuerpos de seguridad pública, abrieron paso a la presentación de sendas iniciativas provenientes de distintas fuerzas políticas que coincidieron en la necesidad de depurar en lo posible el arraigo para que produjese las menores afectaciones a las personas que resultaban sujetas a dicha determinación.

### **Esfuerzos normativos en torno al arraigo**

El 29 de abril de 2013 apareció publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados la declaratoria de publicidad del dictamen con proyecto de decreto que reforma los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo y 11° transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del mismo ordenamiento publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008. El dictamen valoró iniciativas presentadas por legisladores del Partido de la Revolución Democrática, otra del Partido del Trabajo, y otra suscrita por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional así como numerosos legisladores y legisladoras de diversos partidos.

Haciendo una sinopsis del decreto que finalmente resultó aprobado en la Cámara de Diputados, resulta que la modificación giró en torno al periodo por el cual se concede la medida cautelar reduciendo el arraigo ordenado por la autoridad judicial de 40 a 20 días. Se perfeccionó lo relativo a los requisitos dejando atrás el consistente en la necesidad del éxito de la investigación para introducir un concepto nuevo en el sentido de que se acredite la existencia de indicios suficientes para vincular a la persona propuesta para arraigo con la comisión de delitos de delincuencia organizada. Se puso una limitante ya que con anterioridad el arraigo no podría exceder, aún con prórroga, de 80 días y el dictamen aprobado fija un plazo máximo de 35 días. Finalmente, se introduce un medio de control al establecer la posibilidad de que el Ombudsman puede revisar en todo momento la aplicación de la medida, disposición que no existía.

La minuta se encuentra en estudio en el Senado de la República y, aunque pudiera llegar a aprobarse, la suscrita considera que se requiere de medidas adicionales para buscar mayor congruencia entre la protección constitucional a la dignidad de la persona y la figura del arraigo. Es importante destacar

que se incorpora el contenido de la Minuta a esta iniciativa. Para mantener la armonía con la reforma en materia de juicios acusatorios se propone también el ajuste correspondiente en relación con el artículo 11° transitorio del decreto correspondiente publicado en el diario oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

### **Mayor armonización del arraigo con los derechos humanos**

La suscrita considera que para lograr una armonía integral del arraigo con los derechos humanos, a la luz de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se hace necesario complementar la Minuta sobre la materia que se encuentra en el Senado con una propuesta normativa que atienda las objeciones principales que tanto organismos internacionales como grupos de defensa de los derechos humanos y académicos han formulado respecto al tema. En este orden de ideas, la presente iniciativa tiene la finalidad de armonizar el arraigo con el principio de inocencia, el derecho a la defensa y la dignidad humana bajo la modalidad del derecho a la integridad personal.

Es importante destacar que la prisión preventiva es en sí una afectación al principio de inocencia, la idea de que se ocasionen daños mínimos y las menos molestias a las personas ya sea que se encuentran en prisión preventiva o sujetos al arraigo nos hace buscar instrumentos que permitan ante dicho mal necesario contar con mayor certeza jurídica para reducir el margen de afectación para el caso de que finalmente se declare a la persona como no responsable. Para atender el tópico del principio de inocencia, se propone en esta iniciativa que el juez escuche previamente al indiciado. Los tribunales deberán recibir los alegatos y las pruebas de que disponga la persona en contra de la medida cautelar. La resolución definitiva debe contener una valoración razonable del material probatorio tanto del agente del ministerio público como de la defensa. Esta disposición permitirá alejar la posibilidad de injusticias al aplicar las medidas de arraigo. Igualmente se propone que el indiciado pueda solicitar en cualquier tiempo el levantamiento de la medida.

Por otra parte, es reiterada la queja tanto de las personas sujetas a la medida cautelar como de sus abogados en el sentido de que se niega de plano o se ponen muchos obstáculos para que los defensores tengan acceso a sus clientes y puedan planear, preparar y llevar a cabo una defensa adecuada de sus derechos. Por ello, cualquier reforma en torno a la figura del arraigo debe atender esta demanda y garantizar a través de enunciados normativos concretos que no se produzca en la vida cotidiana.

Uno de los aspectos que gravitan en contra del arraigo es que propicia que las personas sean víctimas de tortura. Lo anterior es del todo verosímil ya que el arraigo entraña una situación idónea para coaccionar a las personas retenidas: el aislamiento. De ahí que dicho supuesto es el que debe romperse para elevar el nivel de integridad de los individuos sujetos a la medida, tal y como se propone en esta iniciativa.

Finalmente, cabe mencionar que la supervivencia del arraigo en nuestro texto fundamental encuentra apoyo en el denominado margen de apreciación, concepto jurídico recogido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que el país que atraviese por amenazas a su seguridad nacional, puede buscar el equilibrio entre los derechos fundamentales y la necesidad de preservación y permanencia de dicho Estado, procurando siempre la mínima afectación a los derechos sustantivos.<sup>3</sup>

En síntesis, a través de la presente iniciativa se busca crear las condiciones para que el control judicial sobre el arraigo sea una realidad. Se trata de que las personas queden no simplemente a disposición del juez que se olvida de ellas hasta que se le notifica que se levantó el arraigo ya sea por falta de

méritos y puesta en libertad o bien por el ejercicio de la acción penal. Para garantizar los derechos humanos de por sí debilitados por la misma retención de la persona se busca fortalecer el control judicial sobre la medida cautelar en todo momento de modo que la figura se aplique en un entorno de seguridad jurídica, oportunidad para la defensa y respeto a la dignidad humana e integridad personal.

**Proyecto de decreto por el que se adiciona el párrafo noveno recorriéndose, el noveno en vigor y los subsecuentes del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se adiciona el párrafo noveno del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 16. ...**

...

...

...

...

...

...

...

**El juez que tenga conocimiento de la causa, revisará en primer término que la detención del imputado haya sido legal. El imputado puede solicitar en cualquier tiempo el levantamiento de la medida cautelar y ofrecer pruebas, de las cuales el tribunal desahogará las que resulten pertinentes y resolverá antes de que concluya el plazo del arraigo. El juez tomará las medidas que considere prudentes para garantizar que la persona no sea víctima de tortura y ejerza plenamente su derecho a la defensa ,**

**Segundo.** Se reforma el artículo Décimo Primero transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, para quedar como sigue:

**Décimo Primero.** En tanto entre en vigor el sistema procesal acusatorio, los Agentes del Ministerio Público que determine la ley podrán solicitar al juez el arraigo domiciliario del indiciado tratándose de delitos graves y hasta por un máximo de veinte días. Esta medida será procedente cuando se acredite la existencia de indicios suficientes para vincular a la persona con esos delitos, siempre que durante su subsistencia puedan allegarse mayores elementos probatorios en la investigación y se proteja la vida, la integridad de las personas, bienes jurídicos o se evite que el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia cuando exista riesgo fundado de ello.

**Transitorios**

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

**Notas**

1 Diario Oficial de la Federación del 7 de noviembre de 1996.

2 Diario Oficial de la Federación del 18 de junio del 2008.

3 Caso Castañeda Guzmán C. México, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 6 de agosto de 2008.

México, Distrito Federal, a 10 de febrero de 2015.

Diputada María Guadalupe Mondragón González (rúbrica)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO DAMIÁN ZEPEDA VIDALES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Damián Zepeda Vidales, diputado federal a la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta Soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de instituir la revocación de mandato como derecho de los ciudadanos mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

El avance democrático en México no puede discutirse, hoy estamos frente un panorama sumamente diferente al que vivíamos hace 15 o 20 años, hemos mejorado en menor o mayor termino en materia de transparencia, rendición de cuentas, libertad de expresión, regulación de financiamiento de las elecciones, democratización de los medios comunicación y otros aspectos que hacen de nuestro país uno más cercano al que todos anhelamos. Sin embargo, debemos de tener claro que existen aún muchos retos que lograr y paradigmas que romper en la búsqueda de la democracia plena en México.

Uno de esos retos grandes que nos esperan es el de completar esquemas de rendición de cuentas directos para el ciudadano, pues si bien esta legislatura dio un paso enorme hacia ello al aprobar la reelección de diputados, senadores y presidentes municipales, lo cual permitirá que la ciudadanía decida si estas autoridades deben o no seguir con su encomienda, aún falta un tema crucial para lograr la plenitud de ejercicio democrático en el uso del voto popular como herramienta de validación de las autoridades: La revocación de mandato.

Esta herramienta que ya es utilizada con éxito en otras partes del mundo, sienta las bases para mantener el poder de los ciudadanos sobre sus representantes activo después de las elecciones. En términos prácticos, la revocación de mandato es la capacidad democrática y efectiva de los ciudadanos de remover a sus autoridades públicas electas a través del mismo ejercicio de cómo fueron elegidas, es decir a través del voto.

La aprobación de este mecanismo en México puede permitir múltiples beneficios democráticos que pueden permear a tal grado de crear un círculo virtuoso para el desarrollo de la administración pública en México. Entre ellos podemos mencionar:

- El servidor público electo estará consiente de que puede ser removido de su puesto si no mantiene el apoyo de los ciudadanos que lo eligieron, obligándolo a cumplir sus compromisos de campaña.
- Reduce el tiempo de espera para validar el desempeño de las autoridades.
- Otorga el poder al ciudadano de actuar y concretar consecuencias frente a actos de corrupción y otros malos comportamientos de los funcionarios públicos.

- Aumenta la dependencia del servidor público hacia su electorado y la reduce respecto a los partidos políticos y otras influencias exógenas al buen ejercicio público.

La iniciativa que hoy se presenta impulsa un mecanismo viable para la implementación de esta herramienta de participación ciudadana bajo el siguiente mecanismo:

1. Es aplicable para presidente de la República, senadores, diputados federales, gobernadores de los estados, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos, así como del jefe de gobierno, los titulares de los órganos político-administrativos y miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
2. Se revoca el mandato a través de una elección extraordinaria que será convocada por el Instituto Nacional de Elecciones a petición de los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda.
3. Este ejercicio se podrá realizar en una sola ocasión durante el periodo de gestión de las autoridades, debiendo haber transcurrido al menos seis meses desde su toma de posesión y hasta un año antes de la elección ordinaria que renovará o reelegirá a los mismos.
4. En la elección extraordinaria deberán participar al menos el número de electores que participaron en la elección inmediata anterior de la autoridad a la cual se pretenda revocar el mandato.
5. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

Este tipo de mecanismos crea siempre polémica y resistencias bajo la teoría de que México no está preparado para su aplicación, pero el que suscribe está convencido de que los mexicanos si están preparados para ello y debemos de responder a sus exigencias de elevar su control sobre nosotros sus autoridades. No tengamos miedo a que nuestros verdaderos jefes, los ciudadanos, nos exijan y nos presionen a cumplir nuestra palabra, tengamos mejor el valor de responder a sus expectativas.

Por lo antes expuesto, se propone reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor del siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se adiciona una IX fracción al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

I. al VIII. ...

IX. Revocar el mandato a través del voto en elecciones extraordinarias del presidente de la República, senadores, diputados federales, gobernadores de los estados, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos, así como del jefe de gobierno, los titulares de los

órganos político-administrativos y miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, debiendo sujetarse a lo siguiente:

1o. La elección extraordinaria será convocada por el Instituto Nacional de Elecciones a petición de los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la demarcación territorial que corresponda, en los términos que determine la ley;

2o. La elección extraordinaria para la revocación de mandato de las autoridades a las cuales hace referencia la presente fracción se podrá realizar en una sola ocasión durante el periodo de gestión de los mismos, debiendo haber transcurrido al menos seis meses desde su toma de posesión y hasta un año antes de la elección ordinaria que renovará o reelegirá, en los casos aplicables, a la autoridad a la cual se pretende revocar el mandato;

3o. Para que la revocación de mandato tenga validez deberán participar en la elección extraordinaria al menos el número de electores que eligió a la autoridad a la cual se pretenda revocar el mandato;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

#### **Artículos Transitorios**

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

Dado en el salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 10 de febrero de 2015.

Diputado Damián Zepeda Vidales (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CLAUDIA ELIZABETH BOJÓRQUEZ JAVIER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La suscrita, diputada Claudia Elizabeth Bojórquez Javier, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura y en ejercicio de la facultad otorgada por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 123, Apartado A, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atento a lo siguiente

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

El 23 de diciembre de 1986, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a la fracción VI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su primer párrafo señala:

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.

Y bien, la presente iniciativa propone eliminar del artículo 123 las áreas geográficas, a efecto de que exista un solo salario mínimo general para todo el país, “salario mínimo nacional” le llamamos en la presente iniciativa; con la finalidad de avanzar en la ruta de garantizar un salario digno y dar certeza económica a las familias, poniendo fin a diferenciaciones injustas e insostenibles. Lo que dará base a las adecuaciones correspondientes en la materia, comenzando por las reformas correlativas a la Ley Federal del Trabajo.

Bajo estas condiciones y planteamiento, es indispensable homologar el salario mínimo en el país, ya que incongruentemente dentro de la distribución de las áreas geográficas se encuentran Estados con altos índices de pobreza y catalogados por un salario mínimo menor por la zona en la que se localizan; se debe de tener presente que el derecho a un salario mínimo general debe de ser igual para todos los mexicanos, no puede ni debe haber mexicanos de primera y de segunda.

**Argumentos**

México es un país con 60 millones de pobres y 27 millonarios, estamos hablando de 60 millones de personas que carecen de 3 comidas al día pero de 27 personas que superan en su riqueza los mil millones de dólares. Desde 1976 al 2014, los salarios en México se han reducido aproximadamente en un 76 por ciento; lo cual es causa, en parte, de que nuestra economía no crezca sino a tasas famélicas, muy por debajo de los índices que exige nuestro pueblo, especialmente los jóvenes. La Secretaría de Hacienda informa que aproximadamente el 75 por ciento de la población tiene un trabajo asalariado, creando una sociedad que depende del salario mínimo del área geográfica en el que se encuentren, sin poder tener aspiraciones de mejorar su calidad de vida.

El problema aumenta año con año, ya que en los últimos dos años la población sin capacidad adquisitiva aumentó del 54 al 59.4 por ciento en el DF, lo que significa que no sólo hablamos de un

problema para cubrir las necesidades básicas, sino que ni siquiera se tienen la capacidad de cubrir la canasta básica., todo esto deja a la vista un aumento dispar y que daña la economía de las personas que menos tienen y más aún cuando en zonas pobres están destinados a percibir un salario mínimo menos reductible.

Por tanto, se considera de la suma importancia que el legislativo federal homologue el salario mínimo en todo el país, lo cual es un reclamo cada vez más general entre los trabajadores, por lo que se propone, reformar el Apartado A fracción VI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

**Decreto que reforma el artículo 123, Apartado A, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los dos primeros párrafos de la fracción VI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 123. ...**

...

A. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán **salario mínimo nacional** o profesionales. **El primero regirá en todo el país;** los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

**El salario mínimo nacional** deberá ser suficiente 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.

...

VII a XXXI. ...

B. ...

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 10 de febrero de 2015.

Diputada Claudia Elizabeth Bojórquez Javier (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JOSÉ ISABEL TREJO REYES, MARÍA GUADALUPE MONDRAGÓN GONZÁLEZ Y HEBERTO NEBLINA VEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

José Isabel Trejo Reyes, María Guadalupe Mondragón González y Heberto Neblina Vega, diputados federales del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que les confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 60., fracción I del numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el quinto párrafo a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de ampliar los ayuntamientos con los regidores mexicanos en el exterior para asuntos de responsabilidad compartida, codesarrollo e interés común, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Los mexicanos en el exterior, ciudadanos sin derechos**

México es un país que se caracteriza por la expulsión de migrantes. La falta de oportunidades obliga a personas emprendedoras a buscar nuevos horizontes en otros países. La migración tradicional que se daba en estados de la frontera Norte hacia Estados Unidos de América se vio estimulada durante la Segunda Guerra Mundial por el otorgamiento de visas de trabajo por parte de dicho país a fin de captar mano de obra que le permitiera sostener el esfuerzo bélico. Desde entonces la migración de mexicanos hacia al vecino país del norte no ha dejado de fluir. Se calcula que viven en el exterior aproximadamente 12'178,173 millones de mexicanos, de los cuales el 99.39 por ciento radica en los Estados Unidos de América.<sup>1</sup> Desde Alaska hasta Hawai prácticamente en los 51 estados de la Unión Americana es posible encontrar mexicanos. No obstante, existen lugares donde gradualmente las poblaciones de mexicanos se van incrementando gracias a que los migrantes primigenios logran desarrollarse económicamente y mandan traer familiares y amigos. Así, encontramos grandes concentraciones de mexicanos en California, Texas, Nueva York, Oklahoma y Florida, entre otros estados.

Una característica bien conocida del mexicano cuando se ve obligado a abandonar su lugar de origen y trasladarse en busca de trabajo a otro país, casi siempre, por la vecindad y oportunidades a los Estados Unidos de América, es que nunca se olvida de sus raíces. El mexicano en el exterior mantiene vínculos intensos con su comunidad de origen. A través de la familia y amigos continúa en contacto con el municipio donde creció. Durante la última década bajo el impulso de los propios migrantes que se organizan en clubs o comités así como el gobierno federal y en algunos casos de los mismos gobiernos de los estados y de los ayuntamientos, se comenzó a dar forma institucional a los apoyos que los migrantes, que han adquirido una mayor capacidad económica, canalizan a sus lugares de origen. Programas como el denominado 3 × 1 comenzaron a proliferar y extenderse principalmente en los estados que se caracterizan por ser expulsores de migrantes. Lo anterior es evidencia clara de que como miembros de la población de un municipio, los migrantes mantienen, conservan y consolidan una relación permanente entre sus comunidades en el extranjero y los municipios de donde se vieron obligados a salir. Esta situación ha de reconocerse por nuestras leyes para el efecto de que los migrantes gocen de los derechos que su condición de nacionales les permite. No es óbice para que continúe gozando de sus derechos políticos el hecho de que se encuentren en otro territorio. Como mexicanos y oriundos del municipio del que salieron, los mexicanos en el exterior siguen formando

parte o integrando el elemento denominado población que es componente del Estado junto con el territorio y el gobierno. En consecuencia, la finalidad de la presente iniciativa es reconocer los derechos de los mexicanos en el exterior a participar en los asuntos públicos del municipio del que emigraron en la medida en que dicha participación gire en torno a asuntos de interés común entre las comunidades en el exterior y los propios municipios en suelo nacional.

### **Sobre la cohesión social**

No se debe perder de vista que una de las características principales de las comunidades binacionales radica en la situación de pobreza que dio lugar en primer término a la migración. Por lo general, los municipios expulsores de migrantes presentan una franja de su población que se ubica en los deciles más bajos de los indicadores para la medición de la pobreza adoptados por las dependencias encargadas del desarrollo social. Aún antes de que se registre el fenómeno migratorio, dichas poblaciones ya se encuentran en una situación de vulnerabilidad. La falta de escuelas, clínicas o centros de salud, vivienda digna, entre otros de los más elementales satisfactores para la vida humana hace que las personas y sus familias presenten cuadros de desnutrición, analfabetismo, baja escolaridad, morbilidad, lo cual configura problemas sociales que requieren de atención inmediata. En otras palabras, las poblaciones en suelo nacional presentan un tejido social fracturado, lo cual se intensifica con la salida principalmente de varones y recientemente también de mujeres en edad productiva hacia el exterior. Gracias a los migrantes, las comunidades de origen pueden satisfacer sus necesidades básicas principalmente de alimentación, salud, educación y vivienda. Sin embargo, la migración en sí intensifica la debilidad de la cohesión social ya que las familias se dividen. Los migrantes aportan nuevas visiones sobre el mundo y la vida que chocan, de diversas maneras, con la visión original de las comunidades en suelo nacional. Uno de los propósitos de la presente iniciativa consiste en encausar a través de políticas públicas encaminadas a la satisfacción de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales toda la amplia gama de interacciones que se producen entre los mismos mexicanos pero unos en las comunidades en el exterior y otros en el lugar de residencia original. Se trata de que a través del reconocimiento del derecho de los migrantes a participar en los asuntos del municipio del que salieron, se logre identificar los objetivos compartidos, establecer metas comunes y lograr la satisfacción progresiva de los principales retos de los municipios ya que, al final del día, ese fue el objetivo por el cual los migrantes tuvieron que abandonar su residencia original.

### **De las atribuciones de los regidores en el exterior**

El reconocimiento del derecho a la participación en los asuntos públicos de interés común, se traduce en la ampliación del Cabildo para integrar a los mexicanos en el exterior. En principio, las relaciones que de manera espontánea surgen y se desarrolla entre las familias a ambos lados de la frontera se busca que se integren en un catálogo de políticas públicas para lograr mayores y mejores resultados en beneficio de la comunidad supranacional que se integra con unos y otros.

La mayor capacidad económica de los migrantes permite que se realicen obras y programas sociales en su municipio de origen. Gracias a las regidurías, los migrantes y el propio ayuntamiento podrán contar con información, como pudieran ser indicadores de desarrollo social municipal sustentable, que les permitan orientar los recursos que estén dispuestos a aportar, hacia obras y proyectos que cobren carácter estratégico y aceleren el desarrollo de sus familias.

La mayoría si no es que todos los migrantes dejan en sus municipios de origen familias, las cuales reciben y disfrutan de los servicios públicos. Esta es otra franja de oportunidad para estrechar los lazos, de manera ordenada, entre los migrantes y el ayuntamiento de su lugar de origen. Se trata de

facilitar el disfrute de los servicios públicos con una extensión en las comunidades en el exterior. Las regidurías serán el punto de arranque para que las comunidades binacionales pueden disfrutar de los servicios públicos a distancia, los migrantes debieran recibir, por ejemplo, licencias para conducir expedidas en terminales en el exterior, conocer el avance de sus hijos en la escuela gracias a poder ver en línea y en tiempo real sus calificaciones, y así diversa información de carácter público que el ayuntamiento debiera poner a su disposición.

En numerosos municipios de México las cifras de vecinos que salen al exterior son altas. La emigración tiene efectos negativos como son la desintegración familiar y la descomposición social. De ahí que la presencia de regidores representantes de las comunidades de migrantes en el exterior, en particular de los Estados Unidos de América, permitirá lograr avances a ambos lados de la frontera, entre los que destacan los siguientes: una protección más adecuada de los mexicanos en el exterior, lograr la ordenación de los flujos migratorios por medio de acuerdos con los países receptores a efecto de que expidan visas de trabajo, propiciar la reunificación tanto de las familias como de las comunidades, inhibir el tráfico de personas así como hacer vigentes los derechos laborales de los migrantes previniendo la explotación laboral, lograr la aplicación del principio de responsabilidad compartida en las relaciones internacionales y en particular entre los municipios y Condados donde haya presencia de mexicanos, elevar el nivel de vida de las familias de mexicanos en suelo nacional y en el exterior, buscar la satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales ambos lados de la frontera.

A través de los regidores de mexicanos, integrantes de los ayuntamientos de los municipios expulsores de migrantes, se logrará renovar y vitalizar los acuerdos internacionales que los municipios están habilitados para celebrar. Se fortalecerá su capacidad para establecer vínculos duraderos de largo plazo con efectos jurídicos plenos enfocados al desarrollo económico y social de las comunidades de mexicanos en el exterior así como de las comunidades receptoras.

### **El reconocimiento de la personalidad jurídica plena de los migrantes**

Esta iniciativa se inspira en la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. De sus preceptos, en particular del artículo 1º que reconoce la dignidad de la persona humana y establece el principio de interpretación y aplicación de las leyes pro persona, surge el imperativo ético y jurídico de reconocer a plenitud los derechos de los migrantes.

Hasta hoy, los migrantes son los grandes olvidados en México. A pesar de que las remesas representan después de las exportaciones y los ingresos derivados de los hidrocarburos la tercera fuente de recursos para el país, los migrantes son tratados todavía como ciudadanos de segunda clase. Inmigrantes forman parte de las personas más valiosas de la república ya que tienen la fuerza de voluntad para dejar atrás familia, amigos y terruño para ir a países extraños, donde se habla una lengua diferente, en pos de una mejor calidad de vida.

Recientemente los legisladores tanto del ámbito federal como de los estados han vuelto su mirada hacia los migrantes. El Congreso de la Unión ha reconocido su derecho político a votar. La nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contiene una preceptiva dedicada a regular el voto en el extranjero.<sup>2</sup> Algunos estados han tomado la decisión de reservar una diputación en las Legislaturas para los migrantes.

Sin embargo, los avances son escasos en comparación a los inmensos beneficios que los migrantes dejan al país. En efecto, los migrantes sufren lo que los romanos denominaban una *capitis diminutio*, es decir, la disminución de sus legítimos derechos.

Con el producto de su trabajo no solamente envían remesas para sus familias que permiten mantener el dinamismo de la raquítica economía de los municipios de donde salieron, sino que también gracias a los ingresos producto de su labor en el extranjero, logran cubrir las contribuciones de ley en los municipios, en particular el impuesto predial. En otras palabras, sólo se toma en cuenta a los migrantes para que derramen beneficios económicos en el municipio mientras se les regatea su derecho legítimo a participar en los asuntos públicos del municipio donde nacieron y crecieron. La presente iniciativa tiene como fin dotar a los migrantes de una esfera de derechos fundamentales completa y absoluta, acorde con su dignidad de personas.

No existe impedimento alguno para que los migrantes además de contar con el derecho al voto cuenten con el derecho a ser votados y, lo más importante, a participar en los asuntos públicos del municipio del cual son originarios o en el que residían. La medida de su derecho a participar está dada por el reconocimiento de los vínculos sociales y las aportaciones económicas que de manera cotidiana hacen a sus respectivos municipios. Los regidores seleccionados por las comunidades de migrantes en el exterior podrán conocer en principio de dos categorías de asuntos. Se trata de conceptos que giran en torno a municipios que cuentan con una parte de su población en el exterior. Han dejado de ser habitantes del municipio, pero no por ello sufren una pérdida o menoscabo en su derecho a participar. Están habilitados para intervenir en los asuntos del municipio en la medida y bajo la perspectiva de la nueva comunidad supranacional que han integrado. Una comunidad que conserva su identidad cultural, su idioma, que busca conservar sus raíces, pero que al mismo tiempo se ve obligada a entrar a una fase de adaptación en el país y en particular en la comunidad receptora en el extranjero. De la nueva situación que viven tanto los migrantes como el municipio del que fueron originarios o residentes surge un cúmulo de asuntos que les son comunes. De ahí que los grandes rubros de la competencia de la regiduría migrante son la corresponsabilidad y el co-desarrollo. En este orden de ideas, la relación entre el municipio del que salieron y los propios migrantes en el exterior se basa en el concepto de la ciudadanía universal. Dicho concepto no sólo nos lleva a demandar el reconocimiento de sus derechos en el exterior sino también a reconocer que los migrantes conservan sus derechos como nacionales del estado de origen.

Cabe mencionar que ya existen casos en torno a la institucionalidad de las relaciones de un municipio con comunidades de migrantes. Por ejemplo, se tiene el caso del H. XXI ayuntamiento de Tijuana, el cual, por conducto de sus regidores, auxilia a familias de migrantes y deportados, cuya problemática es cada vez más compleja. Se preparan reuniones con los cónsules de México en San Diego, California y de Estados Unidos en Tijuana, Baja California para analizar condiciones de trato digno y total respeto a los derechos humanos de nacionales y extranjeros repatriados por esa frontera.

La primera generación de los derechos políticos de los migrantes se concretó con el otorgamiento del voto en el exterior. Corresponde ahora, casi diez años después, dar paso a la segunda generación que consiste en establecer las condiciones para que los migrantes participen en la medida de su situación en el exterior en los ayuntamientos. Con ello se reconoce y da forma institucional a una realidad cotidiana: el vínculo permanente que se mantiene entre la comunidad en el extranjero y la de origen.

### **Sobre la dinámica de los ayuntamientos con regidores migrantes**

Vivimos en el Siglo XXI. Hemos entrado de lleno a la Sociedad del Conocimiento. En estos días, las tecnologías de la información y la comunicación permiten la transmisión de ideas, opiniones y



comentarios en línea y en tiempo real. En un mundo globalizado las reuniones llevadas a cabo por vías remotas tienen la misma validez que las reuniones celebradas en persona. Para lograr vivir en el mundo interconectado del Siglo XXI se requiere acostumbrarnos a la utilización sistemática y permanente de los medios de comunicación, en particular del Internet. En consecuencia, no se requiere que los regidores migrantes se trasladen al municipio de origen para participar en las reuniones del Cabildo. Basta con encender una computadora para quedar enlazados los regidores en suelo nacional con los regidores en el exterior. Los ayuntamientos en territorio nacional llevarían a cabo sus sesiones de manera ordinaria y una vez concluidos sus asuntos pasarían a ver los asuntos del Orden del Día que tienen que ver con los migrantes en el exterior. Para tal efecto, quedarían enlazados mediante voz, datos e imágenes a través de Internet para llevar a cabo la sesión respecto únicamente de aquellos asuntos que tienen que ver con la relación del municipio con los migrantes en otros países.

En razón de que muchos mexicanos en el exterior no cuentan con acceso a Internet en el lugar donde residen, lo cual dificulta su posible participación y forma de representación como regidores migrantes, se plantea en la presente iniciativa contemplar el papel de los Consulados como centros de apoyo y atención a la comunidad migrante para llevar a cabo las sesiones del cabildo ampliado desde sus oficinas.

### **Empoderamiento de los ayuntamientos gracias a los regidores del exterior**

Habiéndose definido con claridad cuáles son los asuntos en los que participarían los regidores migrantes, resulta oportuno tener presente los beneficios que un ayuntamiento compuesto por personas en el exterior traería para los municipios que se caracterizan por tener un elevado número de migrantes. Desde el punto de vista económico, al colocar la relación con los migrantes sobre un carril de carácter institucional, se lograría pasar de la mera movilidad humana a título de mano de obra casi siempre indocumentada, al ordenamiento de los flujos migratorios bajo la perspectiva del otorgamiento de visas de trabajo para atender de manera suficiente la demanda de mano de obra en los Estados Unidos de América y en algún otro país que la requiera como Canadá, Australia y algunos países de Europa. En segundo lugar, se pasaría de la migración de mano de obra a la exportación de empresas principalmente de servicios para que los mismos migrantes puedan llevar a familiares, amigos y personas con capacidad de trabajar según los oficios, profesiones y ocupaciones requeridas a los países receptores. Por otro lado, es alta la probabilidad de que las políticas públicas ya existentes en torno a la migración así como al desarrollo local sean mucho más exitosas y den resultados más racionales, ya que aprovecharían las oportunidades y fortalezas derivadas de la presencia de vecinos del municipio en el exterior, casi siempre en un mercado que les permite desarrollar mayor capacidad económica y con ello estimular el crecimiento y desarrollo económicos en los municipios de origen. Los regidores migrantes permitirían en razón de su profesionalización incidir de manera directa e inmediata en los esquemas de cooperación bi y multilateral para el desarrollo aprovechando oportunidades de programas específicos según el perfil del municipio del que emigraron. En materia educativa, las regidurías al coordinar la demanda de mano de obra y las ofertas laborales en las comunidades y países receptores, podrían coordinarse con las oficinas de atención al migrante en los municipios para el efecto de consolidar la migración ordenada por medio de la preparación adecuada de los migrantes principalmente en lo que tiene que ver con el dominio del inglés requerido para desempeñar los oficios, profesiones o comercio para el cual se les contratara en el país receptor. Dentro del mismo campo educativo, cabe mencionar que cada vez son más los programas de becas para estudiar en los Estados Unidos de América ya sea derivada de la oferta que hizo el presidente Barack Obama en una de sus últimas visitas a nuestro país o bien en el contexto de la Alianza para el Pacífico, ALCA que contempla dicha movilidad. Finalmente, el reconocimiento de los derechos políticos de los migrantes en la modalidad de participar en los asuntos públicos en la medida que les son comunes al municipio de origen de la comunidad migrante en el Condado receptor permite la consolidación y eficacia de los derechos humanos ya que gracias a la institucionalización como medio



para garantizar los derechos fundamentales se evitan ataques, agresiones y atentados a la dignidad de las personas.

Según datos de la Oficina del Censo, viven en Estados Unidos 36 millones de mexicanos, de los cuales 11.6 millones nacieron en México. Lo anterior refleja la situación censal en el año 2011. De acuerdo con dichas estadísticas, en el Estado de California habitan 11.9 millones de personas y en el de Texas 8.6 millones. Por su parte, la División de población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas hace la estimación de que aproximadamente 13 millones de personas nacidas en México radican en los Estados Unidos. Las principales ciudades con inmigrantes mexicanos son Los Ángeles con 1.7 millones, Chicago con 680,400 y Dallas con 610,000.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores alrededor de 570,000 empresas en Estados Unidos, más de una de cada 25, son propiedad de inmigrantes mexicanos y generan anualmente 17,000 millones de dólares en ingresos.

Las cinco entidades de la República Mexicana que tienen mayor emigración hacia Estados Unidos son Guanajuato, Michoacán, Jalisco, Estado de México y Puebla, de acuerdo con datos del Censo de población y vivienda del 2010, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

### **Proyecto de decreto que adiciona el párrafo quinto a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona el párrafo quinto a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

#### **Artículo 115.**

I. ...

...

...

...

Los mexicanos en el exterior podrán designar regidores que impulsen con voz y voto la responsabilidad compartida, el co-desarrollo y asuntos de interés común en los Ayuntamientos de su lugar de origen o residencia. El Ayuntamiento se podrá ampliar hasta en un tercio de sus regidores con los seleccionados por las comunidades en el exterior. Los regidores migrantes participarán a través de la red informática mundial y desde las oficinas del Consulado más próximo en las sesiones del Ayuntamiento ampliado una vez que éste concluya la atención de los asuntos domésticos. Las legislaturas de los estados reconocerán y regularán este derecho.

#### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** Las Legislaturas de los estados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tendrán un plazo de 120 días hábiles para expedir las leyes que regulen la estructura orgánica, sesiones y validez de los acuerdos de los Ayuntamientos que se amplíen con los regidores del exterior así como la forma de elección de éstos en base a esquemas de transparencia y rendición de cuentas.

México, Distrito Federal, a 12 de febrero de 2015.

**Diputados:** José Isabel Trejo Reyes, María Guadalupe Mondragón González, Heberto Neblina Vega (rúbrica).

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS AGUSTÍN MIGUEL ALONSO RAYA Y FERNANDO BELAUNZARÁN MÉNDEZ E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

**Planteamiento del problema**

México requiere con urgencia de un sistema integral que ayude a combatir la corrupción y a establecer mecanismos de transparencia en la esfera pública, y de un marco jurídico que ayude a emprender acciones coordinadas entre las autoridades que tengan competencia en esta materia, ya que la falta de transparencia en las prácticas gubernamentales y la corrupción registrada tanto en el sector público, como entre los particulares que proveen servicios al gobierno, a los órganos autónomos y a las entidades públicas, se ha acentuado y ha alcanzado niveles endémicos que impiden el desarrollo económico, político y social del país.

**Argumentos**

La corrupción y la impunidad que imperan en las instituciones públicas del país desde hace décadas son de los más graves problemas que enfrentamos. Tal parece que es una enfermedad terminal del sistema político, que se resiste una y otra vez a desaparecer y que por el contrario, se robustece, se multiplica y crece a niveles exponenciales con estructuras y estrategias que se reproducen casi a diario en todos los ámbitos de la vida cotidiana.

En nuestro país, se han dado esfuerzos de alcance limitado para combatir este mal crónico, como aquél que emprendiera la administración de Miguel de la Madrid, que en su momento hizo un llamado público para “la renovación moral”, lo que significó, en primer término, que el propio Estado mexicano reconocía que la corrupción había impactado a las instituciones; que se había dado en el sexenio que le precedía, literalmente un saqueo al erario público. Hoy sabemos que los actos de corrupción involucraban al ex presidente José López Portillo y a varios funcionarios de su gobierno, entre ellos su muy singular jefe de policía de infausta memoria. La nueva administración, emanada del mismo PRI, consideró entonces que la corrupción se combatiría mediante una renovación de valores y la instauración de una práctica de ética en el servicio público. Esta hipótesis llena de inocencia o de simulación demostró en breve plazo que no había nada más alejado de la realidad. La corrupción y la impunidad se agudizaron y profundizaron en los subsecuentes gobiernos encabezados por Salinas de Gortari y Zedillo. En la muy limitada transición política del país, que al final se tradujo a nivel federal en sólo una alternancia en el poder entre gobiernos priístas y panistas; éstos últimos tampoco pudieron, o tampoco quisieron, hacerse cargo de este problema, y tanto la administración de Fox, como la de Calderón, siguieron atrapadas en las dinámicas, las prácticas y las inercias tradicionales de la corrupción y de la impunidad.

Actualmente, con el retorno del PRI a la presidencia, y aún con gobiernos estatales y municipales de distintos signos partidarios, las cosas han empeorado a niveles nunca antes vistos, donde la impunidad es la divisa que consta en casi todos los escándalos de corrupción sobre los malos manejos del erario público y del ejercicio mismo de la gestión pública.

De acuerdo con el índice de Corrupción de la organización Transparencia Mexicana, el costo total que implicaba la corrupción, se estimaba en 2011, en 400 mil millones de pesos anuales, es decir, equivalente al 11 por ciento del monto del Presupuesto de Egresos de la Federación de aquél año, por

lo que obviamente, contrastando esta cifra con lo que cuesta el acceso a servicios y trámites básicos de la administración pública, resulta alarmante ya que rebasa el gasto federal de varios programas sociales, y las personas más afectadas de estas malas prácticas, resultan ser las de más bajos recursos, ya que esta fuga de recursos produce un efecto perverso que impide o limita el acceso a bienes y servicios públicos, y encarece aún más la subsistencia de quienes menos tienen.

Para 2014, las cosas van aún peor, ya que según los resultados de los estudios realizados por la organización de Transparencia Mexicana, México se encuentra en el lugar 103 de 177 de la Tabla Internacional del Índice de Corrupción, junto a Bolivia, Moldavia y Níger. México está 82 posiciones por debajo de Chile y 30 posiciones por debajo de Brasil; México está por muy por debajo de todos sus socios comerciales relevantes, y obviamente, ocupa el último lugar del ranking en la materia de las naciones miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

En abundancia de lo anterior, si hay algo que demuestran los Informes de las cuentas públicas que año con año realiza la Auditoría Superior de la Federación, es la opacidad con la que se conducen muchas instancias gubernamentales y los reportes sobre las áreas de la administración pública que están impactadas por el fenómeno de la corrupción, demostrando que es una práctica generalizada que se reproduce en todos los niveles, desde la asignación de contratos de obras y proveeduría de servicios, el desvío de recursos públicos de los fines para los que fueron destinados en los presupuestos aprobados por los órganos legislativos federal y locales, hasta el acceso a servicios médicos y educativos.

En 2012, la Auditoría Superior de la Federación hizo una valoración sobre la gestión de la Secretaría de la Función Pública, que determinó que la implantación de sistemas de control interno en las instituciones del sector público federal requería de mayor impulso, ya que del análisis de 290 instituciones, en el rango de inferior calificación se encontraban 211, es decir, el 73%, con lo que se demuestra la escasa eficacia de las políticas de control interno del gobierno federal, y en particular de la misma responsabilidad de esta Secretaría que nació con el propósito de articular este tipo de control en toda la administración pública. Hoy esta Secretaría está en vías de extinción, ya que fue borrada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no obstante, siguió en operación durante el primer tramo de la actual administración con un encargado del despacho, y aún en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2015 se le siguen asignando recursos, en el entendido de ir finiquitando asuntos pendientes.

Sin embargo, hace unos días, en un sorpresivo anuncio, el Titular del Ejecutivo nombra al Titular de la Secretaría de la Función Pública, desconociendo lo que dice la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus artículos transitorios vigentes, en especial el segundo transitorio que en su primer párrafo dice:

“Las modificaciones previstas en el presente decreto para los artículos 26, 31, 37, 44 y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica”...

Según el Ejecutivo la encomienda inmediata para este nuevo funcionario es para que lo investigue a él, a su esposa y a funcionarios de su gobierno. Este gesto, político por excelencia, nos da la idea de que el Ejecutivo construye un acuerdo con el PAN, para revivir la Secretaría de la Función Pública, y para que el funcionario designado por el Ejecutivo mismo, sea un garante de impunidad para él, para sus familiares y para su gobierno.

Nuestro grupo parlamentario sostiene la posición de que el órgano que se encargue de combatir la corrupción no puede depender del Ejecutivo, y estamos a favor de que esta ineficaz Secretaría desaparezca, a diferencia del Partido Acción Nacional, que quiere revivirla a toda costa. Nosotros seguimos pensando que esta instancia será suplida por el Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización que estamos proponiendo en esta iniciativa.

Una consecuencia directa de la corrupción es la pérdida de confianza de la ciudadanía en sus instituciones y autoridades, México, según los informes de “Latinobarómetro”, es uno de los países de la región con mayor desencanto ciudadano respecto de la democracia y sus resultados.

El estudio panel de la Encuesta Nacional de Cultura y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012, muestra que para la mayoría de las personas, el combate a la corrupción es un asunto muy urgente. Cabe mencionar que dentro de las instituciones que han perdido mayormente la confianza de los ciudadanos, además del Congreso son las policías estatales, municipales, ministeriales, los ministerios públicos y los jueces.

La corrupción le cuesta al país en formas muy diversas, como por ejemplo en mayores costos en las transacciones comerciales, en bajas en el nivel de inversión, en dejar obras y servicios públicos incompletos y de mala calidad; todo lo cual afecta en conjunto el crecimiento económico y nos condena al subdesarrollo y a niveles pobres de bienestar para la inmensa mayoría de los mexicanos.

Por ello, consideramos de la mayor importancia rediseñar el andamiaje institucional de nuestro país en la lógica de fortalecer el combate a la corrupción desde el terreno de la transparencia y la rendición de cuentas en un entorno de democracia, de escrutinio público y de control estricto de la hacienda pública.

Creemos indispensable que las sanciones que les sean aplicadas a los servidores públicos y a quienes cometan actos de corrupción, sean determinantes en cuanto a lo que establecen las normas de la extinción de dominio del artículo 22 constitucional, sin hacer distinción u excepción, de uno u otro delito, ya que consideramos que dados los graves niveles de impunidad de los que se siguen beneficiando, como un incentivo perverso, quienes trasgreden la ley, es el momento de aplicar contundentemente las máximas sanciones, para inhibir de una buena vez la comisión de estos delitos y revertir esta inercia negativa, con acciones que combatan decididamente el enriquecimiento ilícito en el que incurren los servidores públicos y los particulares que delinquen con toda impunidad en detrimento del patrimonio del Estado.

Una vía por la que consideramos que se podrá combatir el cáncer de la corrupción generalizada, es la determinación de una base constitucional para establecer una definición clara y eficaz sobre el conflicto de intereses y la obligación conjunta, de presentar tanto la declaración patrimonial como su declaración de impuestos con el propósito de que estos instrumentos sean compulsados por las autoridades del sistema nacional de fiscalización y anticorrupción para los efectos a que haya lugar.

También consideramos que aunado a ello, uno de los resabios más anacrónicos del sistema presidencialista de nuestro país, y que se mantiene en la Constitución es que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo pueda ser acusado por traición a la patria y delitos del fuero común, gozando con ello de una protección ominosa que redunde con el correr del tiempo en la impunidad al cometer cualquier otra falta, por más grave que esta sea; por ello estamos planteando que se le considere expresamente en su función como servidor público y por otro lado, también pueda ser acusado por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por

el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales, delitos de corrupción y delitos graves del orden común.

Por todo lo anteriormente expuesto proponemos crear un Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización, que sea encabezado por la Auditoría Superior de la Federación, que sea el eje articulador de un sistema tanto de fiscalización como del combate a la corrupción; planteamos igualmente fortalecer las facultades de los entes de fiscalización locales, con mecanismos claros de fiscalización y con una clara coordinación y vinculación con la Auditoría Superior de la Federación, a la que deberán informar del uso y destino de sus recursos. Proponemos crear un servicio civil de carrera nacional con auditores profesionales formando parte de la estructura de la propia Auditoría Superior, de la estructura de los entes de fiscalización locales, de todos los órganos de control de las entidades públicas federales locales, y de los órganos constitucionales autónomos tanto nacionales como locales, incluso de los órganos de control de las instituciones federales y locales del poder judicial y que los titulares de todas estas instancias sean nombrados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados. Proponemos también que se adelante la presentación de la Cuenta Pública y que su revisión culmine en el mismo año en que se presenta.

Tenemos la convicción de que el Poder Legislativo debe ser reconocido como el órgano de control del Ejecutivo, tanto a nivel federal como local, por ello es que estamos replanteando el funcionamiento de la Auditoría Superior y de los entes fiscalizadores que dependen de él.

Planteamos que el Congreso de la Unión pueda legislar en materia de corrupción con mayor fuerza y contundencia y que para ello pueda expedir la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Proponemos que los órganos de control interno cumplan con una efectiva función de prevención y sanción de cualquier acto de corrupción tanto de los servidores públicos como de los particulares que proveen servicios a los gobiernos de cualquier nivel.

Proponemos también que los delitos cometidos por servidores públicos, sobre todo los que tengan que ver con actos de corrupción, y con malversación de fondos que deriven en enriquecimiento ilícito o inexplicable, sean duramente castigados y que estos delitos no prescriban en un lapso de 10 a 15 años. También proponemos que para resarcir el daño que puedan generar estos delitos, los bienes de los servidores o particulares infractores puedan ser confiscados hasta que se equipare el monto del valor de éstos al daño que se ha hecho al erario público, de acuerdo a lo que establecen las normas de la extinción de dominio del artículo 22 constitucional.

Proponemos el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, la fundación de una nueva tradición jurídica de rendición de cuentas en nuestro sistema constitucional con base en una institución como el Tribunal de Cuentas de la Federación, para que conozca de los actos de corrupción cometidos por servidores públicos y particulares y resuelva conforme a la estricta aplicación de los principios de la justicia y la legalidad que tanto necesita nuestra vida institucional, así como el reconocimiento pleno de la responsabilidad de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de la Fiscalía General de la República, para que estas tres instituciones se constituyan en el trípode básico del combate a la corrupción y que a su vez formen parte del Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización, el cual, visto de manera integral, incorporará también a las entidades de fiscalización de las entidades federativas, a los órganos de control de las dependencias federales y locales, a los órganos de control de las instituciones federales y locales del Poder Judicial, al organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución, y a los órganos garantes de transparencia locales, que tendrá a su cargo la coordinación tendiente a cumplir con las políticas en

materia de prevención, control y sanción de la corrupción que permitan fortalecer la integridad institucional.

Las entidades que integran el Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización observarán las bases siguientes:

1. El establecimiento, de conformidad a la ley, de sistemas de coordinación entre todas las instancias federales y locales que integran el Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización y el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera con ramas en todas las instituciones que integran el sistema.
2. La definición de los titulares de todas las instancias federales y locales que integran el Sistema por mayoría calificada de la Cámara de Diputados y de las cámaras locales, respectivamente, y de la Asamblea Legislativa, en el caso del Distrito Federal.
3. 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.
4. El establecimiento de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información sobre prevención, detección, control y sanción de la corrupción que generen las instituciones de los tres órdenes de gobierno.
5. El establecimiento de mecanismos de transparencia para el desempeño de la función pública en todos los ámbitos y niveles de la administración gubernamental.
6. La formulación de un sistema de indicadores sobre gestión y desempeño.

Proponemos también que las organizaciones de la sociedad civil puedan coadyuvar con los órganos responsables del control y sanción en materia de corrupción y fiscalización en las resoluciones de las autoridades así como en acciones de prevención de dichas conductas en la forma y términos que se establezca en la ley.

Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el quienes suscribimos la presente, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para crear el Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización**

**Artículo Único.** Se reforma del artículo 22 la fracción segunda; del artículo 73, se reforman el inciso a y el primer párrafo del inciso c, ambos de la fracción vigésima primera, la fracción vigésima cuarta y se adiciona la letra V de la fracción vigésima novena; del artículo 74 se reforman los párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la fracción sexta; se adiciona una nueva fracción octava, recorriéndose la fracción octava vigente a la fracción novena; del artículo 79 se reforma el primer párrafo; se adicionan un nuevo tercer párrafo, un cuarto y quinto párrafos recorriéndose el párrafo tercero vigente al sexto; se reforma éste sexto párrafo; se reforma el primero, cuarto y quinto párrafo de la fracción primera; se reforman los párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo de la fracción segunda; se reforma la fracción tercera; se reforman los párrafos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto de la fracción cuarta; se adiciona al artículo 94 un tercer párrafo,

recorriéndose los párrafos subsecuentes; se reforma la denominación del Título Cuarto; del artículo 108, se reforman los párrafos primero, segundo y tercero y se adiciona un párrafo quinto; del artículo 109, se deroga el primer párrafo; y se adicionan los apartados A, B y C; del artículo 113, se deroga el primer párrafo vigente y se adicionan los párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y se reforma el segundo del texto vigente, recorriéndose al sexto; del artículo 114, se reforma el párrafo tercero; del artículo 116 se reforma el párrafo sexto de la fracción segunda; del artículo 122, se adiciona un cuarto párrafo al inciso c de la fracción quinta de la Base Primera, y un tercer párrafo de la fracción primera de la Base Cuarta; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 22. ...**

...

I. ...

II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas, **delitos cometidos por servidores públicos, corrupción, enriquecimiento ilícito e inexplicable**, 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 cometidos por servidores públicos y particulares así como** 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 éstos tengan conexidad con delitos federales, **delitos cometidos por servidores públicos, corrupción, enriquecimiento ilícito e inexplicable**, o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

...

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; **y para expedir las leyes generales que regulen el Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización al que se refiere el artículo 113;**

XXV. a XXIX-U. ...

**XXIX-V. Para expedir la Ley General en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Federación.**

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 30 de marzo 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 **Auditoría 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, con el voto de las dos terceras partes de los presentes, a los titulares de los órganos de control interno de las dependencias federales y 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 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, **encabezará el Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización y se auxiliará con un servicio civil de carrera en los términos de la ley general.**

...

**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.**

La Auditoría Superior de Fiscalización de la Federación tendrá a su cargo:

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 órganos autónomos del Estado, 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, fincará las responsabilidades correspondientes o promoverá las acciones ante los tribunales correspondientes, 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 tendrá carácter público. Los informes individuales de auditoría incluirán las auditorías practicadas, el dictamen de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y al verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, 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 atiende 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, 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, el primer día de los meses de abril 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 rinda 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 conforme a la ley; y**

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal, al patrimonio de los entes públicos federales, **al de los órganos constitucionales autónomos, o a los recursos que ejerzan las autoridades locales en los casos que las leyes señalen;** fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas 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 de los tribunales o de la Fiscalía de Combate a la Corrupción en la forma y términos que la ley determine.**

Las sanciones y demás resoluciones de la **Auditoría Superior** de la Federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

La Cámara de Diputados designará al **auditor superior** de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. **El auditor** durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la **Auditoría Superior** de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la **Auditoría Superior** de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la **Auditoría Superior**, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la ley.

...

Artículo 94. ...

...

**El Poder Judicial de la Federación contará con un órgano interno de control que se integrará al Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización.**

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

**Título Cuarto**  
**De los Actos y Responsabilidades Cometidos en contra del Estado**

**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos, **al presidente de la República**, los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, podrá ser acusado por traición a la patria, **por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales, delitos de corrupción** y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los ayuntamientos, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, **delitos de corrupción**, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales **y delitos graves del orden común.**

...

Los servidores públicos nombrados en el presente artículo, estarán obligados a presentar bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial, su declaración de impuestos, así como la declaración detallada de sus intereses particulares, las que serán debidamente registradas por la autoridad correspondiente para los efectos legales a que haya lugar, en el caso de que incurran en falsedad, serán sancionados conforme a la ley.

**Artículo 109.**

**A. 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 del Código Nacional de Procedimientos Penales.**

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 en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse con criterios de proporcionalidad en relación a los beneficios económicos obtenidos por el responsable y en relación a 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 competentes.**

...

**La ley determinará los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito o inexplicable 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 la Auditoría Superior de la Federación o por sus homólogos en las entidades federativas, por los órganos internos de control, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Cuentas de la Federación; 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 de cuentas de la federación y fungirá como órgano acusador.**

**B. Los particulares que incurran en responsabilidad serán sancionados conforme a lo siguiente:**

**I. 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, a los entes públicos federales, locales o municipales, o a los órganos constitucionales autónomos federales o locales, 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 competentes.**

**II. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular quejas y denunciar ante las autoridades competentes respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.**

**C. Los entes públicos encargados de prevenir, corregir y sancionar responsabilidades administrativas de servidores públicos y de particulares observarán lo siguiente:**

**I. Los entes públicos federales, estatales y municipales, y los órganos constitucionales autónomos federales y locales, 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 oportuna de recursos públicos. Corresponde a la Auditoría Superior de la Federación y sus homólogos en la materia de las entidades federativas y a los órganos internos de control, 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 Especializada para el Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución o ante las autoridades locales competentes, respectivamente.**

**II. Tratándose de responsabilidades administrativas graves y en delitos, la Auditoría Superior de la Federación y sus homólogos en las entidades federativas, y los órganos internos de control, estarán facultados para recurrir las determinaciones de los tribunales y de la Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción, en la forma y términos que la leyes determinen, incluso mediante el juicio de amparo.**

**Artículo 113. Las entidades que integran el Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización se conformará por la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción, el organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución, así como por el Tribunal de Cuentas de la Federación, las entidades de fiscalización de las entidades federativas y órganos garantes de transparencia, los órganos internos de control de las entidades públicas y de los órganos constitucionales autónomos, del Poder Judicial de la Federación y de las entidades federativas 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 cuyas funciones se determinarán en la ley.**



**Las entidades que integran el sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización observarán las bases siguientes:**

- 1. El establecimiento, de conformidad a la ley, de sistemas eficaces de coordinación entre todas las instancias federales y locales que integran el Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización y el establecimiento de un Servicio Civil de Carrera con ramas en todas las instituciones que integran el Sistema.**
- 2. La definición de los titulares de todas las instancias federales y locales que integran el Sistema con el voto de las dos terceras partes de los presentes en la Cámara de Diputados y en las cámaras locales, respectivamente, y en la Asamblea Legislativa, en el caso del Distrito Federal.**
- 3. El establecimiento y la promoción de políticas de coordinación eficaz entre en materia de prevención, control, disuasión y detección oportuna de la corrupción, participación ciudadana y aplicación estricta de la ley.**
- 4. El establecimiento de mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información sobre prevención, detección, control y sanción de la corrupción que generen las instituciones de los tres órdenes de gobierno.**
- 5. El establecimiento de mecanismos de transparencia para el desempeño de la función pública en todos los ámbitos y niveles de la administración gubernamental.**
- 6. La formulación de un sistema de indicadores sobre gestión y desempeño.**
- 7. La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados de la aplicación de las políticas y programas instrumentados, el cual estará sujeto al control parlamentario correspondiente.**

**Las organizaciones de la sociedad civil debidamente registradas, a fin de coadyuvar con los órganos responsables del control y sanción en materia de corrupción y fiscalización podrán participar con la autoridad en la resolución de las faltas administrativas así como en acciones de prevención de dichas conductas en la forma y términos que se establezca en la ley.**

**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 instituciones competentes en las entidades federativas formarán parte integral del Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización en los términos de la Ley.**

**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 Apartado A 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) ...

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 y **formarán parte del Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización y se auxiliarán con el servicio civil de carrera del sistema.** 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. ...

...

...

...

...

...

**El Poder Judicial de los Estados contará con órganos internos de control que se integrarán al Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización.**

**IV. a IX. ...**

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

**A) a C) ...**

**Base Primera. ...**

**I. a IV. ...**

**V. ...**

**a) y b) ...**

**c) ...**

...

...

**La entidad de fiscalización formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción y Fiscalización, y se auxiliará con el servicio civil de carrera del sistema conforme a la Ley general. Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización del Distrito Federal tendrán carácter público.**

**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 lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;

ñ) a q) ...

Base Segunda a Base Tercera. ...

Base Cuarta. ...

I. ...

...

**El Tribunal Superior de Justicia contará con un órgano interno de control que se integrarán al Sistema Nacional Anticorrupción y de Fiscalización.**

II. a VI. ...

Base Quinta. ...

...

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 cometidos por servidores públicos y particulares XXIV, 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, 94 109, 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.** Para cumplir con las funciones del Sistema Anticorrupción y de Fiscalización se integrará un servicio profesional de carrera al que podrán incorporarse los actuales funcionarios de los órganos que lo integran y quienes integran la Secretaría de la Función Pública, conforme a los requisitos que establezca la ley.

**Noveno.** 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.** El Sistema Nacional Anticorrupción deberá integrar debidamente a las instituciones competentes de las entidades federativas 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.

**Undécimo.** 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.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de febrero de 2015.

**Diputados:** Miguel Alonso Raya, Fernando Belaunzarán Méndez, Luis Espinosa Cházaro, Fernando Cuéllar Reyes, Fernando Zarate Salgado, Alfa Eliana González Magallanes, José Luis Muñoz Soria, Uriel Flores Aguayo, Alejandro Carbajal González, Amalia Dolores García Medina, Graciela Saldaña Fraire, Trinidad Morales Vargas (rúbricas).

**QUE REFORMA Y ADICIONA TANTO DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMO DE LAS LEYES ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL; Y GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ANTONIO GONZÁLEZ ROLDÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

El que suscribe, Luis Antonio González Roldán, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza 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 60., numeral 1, fracción I; 77, numeral 1 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 constitucional y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema**

Cada día son más y más variadas las normas de derecho que regulan las relaciones laborales entre el estado y sus trabajadores; dichas normas se hacen constar en diversos ordenamientos jurídicos y son aplicadas en la solución de conflictos laborales no sólo por autoridades jurisdiccionales sino también por autoridades administrativas. Lo anterior propicia cierta complejidad, ante la dispersión de normas en múltiples ordenamientos y ante posiciones encontradas entre tribunales que, en cuanto a un mismo problema, adoptan criterios diferentes para juzgar conductas similares. Se trata pues de una realidad que contradice la aspiración teórica de la unidad del derecho laboral en general y en específico de la unidad del derecho burocrático, pues cada día hay más estatutos y órganos de estado encargados de dirimir ese tipo de controversias.

En efecto, se puede afirmar con certeza que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no es el único órgano facultado constitucionalmente para aplicar el derecho que regula las relaciones laborales de los servidores públicos, pues también coexisten con él para esos efectos: el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial Federal, que conocen de las relaciones laborales de los servidores públicos adscritos a la Suprema Corte; los tribunales estatales de conciliación y arbitraje que conocen de las relaciones laborales de los trabajadores al servicio público de los estados<sup>1</sup> y de los municipios<sup>2</sup>; la Comisión de Personal del Servicio Exterior Mexicano dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para los miembros del Servicio Exterior mexicano y, por último, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y sus trabajadores de base.

Lo anterior se complica aún más si tomamos en cuenta las recientes reformas constitucionales con motivo de las cuales se ha dotado al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de atribuciones para resolver en forma definitiva e inatacable los conflictos o diferencias laborales de los servidores públicos del Tribunal y del Instituto Nacional Electoral<sup>3</sup>.

La existencia de múltiples órganos e instituciones dotados de atribuciones para conocer de conflictos laborales, hace indispensable que la normatividad se actualice constantemente y su redacción se

clarifique, con el fin de facilitar a la ciudadanía su entendimiento, y con ello evitar confusiones que traiga consigo incertidumbre jurídica.

Por tal motivo, la presente iniciativa tiene por objeto armonizar diversos textos normativos para adecuarlos a las recientes reformas constitucionales, con el fin de establecer claramente en la Constitución y leyes reglamentarias los órganos que están investidos de competencia para resolver los conflictos laborales de los servidores públicos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y del Instituto Nacional Electoral (INE). Asimismo, precisar las competencias de las autoridades judiciales federales en materia de conflictos laborales.

### **Argumentación**

Con el decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de Federación el 22 de agosto de 1996 se incorpora al Tribunal Electoral en el contexto orgánico del Poder Judicial de la Federación. Bajo esa tesitura, en el nuevo artículo 94 de nuestra ley fundamental, se establece que dicho tribunal será uno de los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación:

**Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito y en juzgados de distrito.**

Asimismo, se redefinió la estructura y funcionamiento del Tribunal Electoral, dotándolo de nuevas atribuciones, entre otras, la de resolver tanto los conflictos o diferencias laborales entre el tribunal y sus servidores, como los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores:

#### **Artículo 99. ...**

...

...

**Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:**

...

**VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el tribunal y sus servidores;**

**VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;**

...

La reforma constitucional dio pie a numerosas adecuaciones en los textos legales y reglamentarios. En el mes de noviembre del mismo año, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de tal manera que el actual artículo 1o. de la citada ley, que establece la estructura del Poder Judicial Federal, ya prevé al Tribunal Electoral como parte integrante del mismo, tal como se observa a continuación:

**“Artículo 1. El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:**

**I. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;**

**II. El Tribunal Electoral;**

**III. Los tribunales colegiados de circuito;**

**IV. Los tribunales unitarios de circuito;**

**V. Los juzgados de distrito;**

**VI. El Consejo de la Judicatura Federal;**

**VII. El jurado federal de ciudadanos, y**

**VIII. ...”**

En principio, es el Consejo de la Judicatura Federal, el órgano encargado de conocer de las designaciones, adscripciones, ratificaciones y remoción de magistrados y jueces, así como de los conflictos laborales de los servidores públicos del Poder Judicial federal en general; dicha atribución encuentra su sustento constitucional en el párrafo cuarto del artículo 100 de la Constitución y de manera indirecta en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

**Constitución Federal**

**“Artículo 100....**

...

...

**El consejo funcionará en pleno o en comisiones. El pleno resolverá sobre la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine.**

...”

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:**

**“Artículo 81. Son atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal:**

...

**XXV. Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del propio Poder, con excepción de los conflictos relativos a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia cuya resolución le corresponda, en los**



**términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional en aquello que fuere conducente;**

**XXVI a XLIII. ...”**

Nótese cómo la ley orgánica únicamente prevé como excepción los conflictos laborales de los servidores públicos de la Suprema Corte. Dicha excepción es reiterada también en el artículo 10, fracción XI de la referida ley:

**“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en pleno:**

**I. a VIII. ...**

**IX. De los conflictos de trabajo suscitados con sus propios servidores en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Substanciadora Única del Poder Judicial de la Federación, en términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo conducente;**

**X. a XIII. ...”**

Sin embargo, resulta importante actualizar el texto normativo para exceptuar también a los conflictos laborales del Tribunal Electoral.

En efecto, aun cuando en el artículo 189 incisos f) y g) de la Ley Orgánica ya se prevé que es competencia de la Sala Superior del Tribunal el conocer de los conflictos laborales que se susciten entre sus servidores públicos, resulta oportuno y conveniente modificar la fracción XXV del artículo 81 que hace referencia a las atribuciones del Consejo de la Judicatura, con el ánimo de aclarar que dicho órgano ya no conocerá de tales conflictos, por ser éstos competencia del Tribunal Electoral.

Por lo anterior, la actual redacción de la fracción XXV del artículo 81 de la Ley Orgánica debe ser armonizada con la reforma constitucional de 1996, para efectos de exceptuar de la competencia del Consejo de la Judicatura el conocimiento y resolución de los conflictos laborales de los que toca conocer al Tribunal Electoral, como lo hace con la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Bajo ese mismo orden de ideas también debe armonizarse el artículo 123 constitucional, toda vez que el texto actual de dicho precepto establece en el segundo párrafo de la fracción XII del apartado B que los conflictos laborales que deriven entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal, exceptuando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero omitiendo exceptuar al Tribunal Electoral:

**Artículo 123. ...**

**B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:**

**I. a XI. ...**

## **XII. ...**

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

## **XIII a XIV. ...”**

El texto del artículo 152 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional, también amerita una reforma para guardar congruencia con el texto de la norma fundamental, y así evitar una contradicción, como a continuación se advierte en el siguiente cuadro comparativo:

Artículo 123, apartado B, fracción XII, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice:

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

Artículo 152 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional dice:

**“Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos en única instancia por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.**

Como puede observarse el texto del artículo 152 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado incurre en doble falta, toda vez que atribuye al pleno de la Suprema Corte el conocimiento de los conflictos laborales entre el Poder Judicial Federal y sus servidores, cuando dicha facultad como se ha visto compete al Consejo de la Judicatura, y además omite señalar como excepción a los conflictos que se susciten con motivo de las relaciones laborales de los servidores públicos de la Suprema Corte y del Tribunal Electoral. Como consecuencia de ello, artículos subsecuentes del cuerpo normativo antes mencionado, también deben ser modificados.

Finalmente, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, deben reformarse todos aquellos preceptos normativos en los que se hace referencia al Instituto Federal Electoral, dado el reciente cambio en su naturaleza jurídica a partir de las reformas constitucionales que le otorgan el carácter de instituto nacional.

En suma, es de resaltar que en esta parte argumentativa, se dan las razones lógicas jurídicas suficientes para reformar diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a efecto de armonizarlas y preservar con ello el principio de supremacía constitucional, fundamental en todo sistema jurídico, buscando privilegiar la unidad para evitar antinomias.

## **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 y 6o., numeral 1, fracción I y 78 fracción

II del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de esta asamblea el presente proyecto de

**Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 constitucional y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**

**Primero.** Se reforma la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 123. ...**

...

**A. ...**

**I. a VI. ...**

...

...

**VII. a IX. ...**

**a) a f) ...**

**X. a XII. ...**

...

...

...

...

**XIII. a XXV. ...**

...

**XXVI. ...**

**XXVII. ...**

**a) a h) ...**

**XXVIII. a XXXI. ...**

a) ...

1. a 22. ...

b) ...

1. a 3. ...

...

B. Entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. a IV. ...

...

V. a VIII. ...

XI. ...(sic)

...

X. ...(sic)

XI. ...(sic)

a) a f) ...

...

XII. ...

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última; **los que se susciten entre el Tribunal Electoral y sus empleados y por el Instituto Nacional Electoral y sus empleados, serán resueltos por el mencionado tribunal.**

XIII. ...

...

...

...

XIII Bis. ...

XIV. ...”

**Segundo.** Se reforma la fracción XXV del artículo 81, y se reforman la fracción X del artículo 197, la fracción XII del artículo 199, el último párrafo del artículo 232 y el artículo 233, todos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el tenor siguiente:

**Artículo 81. ...**

**I. a XXIV. ...**

**XXV.** Resolver los conflictos de trabajo suscitados entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos en términos de la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del dictamen que le presente la Comisión Sustanciadora del propio Poder, con excepción de los conflictos relativos a los servidores públicos de la Suprema Corte de Justicia cuya resolución le corresponda, en los términos de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional en aquello que fuere conducente; **y con excepción de los conflictos relativos a los servidores públicos del Tribunal Federal Electoral y del Instituto Nacional Electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 99 de la Constitución Federal.**

**XXVI. a XLIII. ...**

...”

**Artículo 197. ...**

**I. a IX. ...**

**X.** Requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto **Nacional** Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos o de particulares, pueda servir para la sustanciación o resolución de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en las leyes;

**XI. a XVI. ...**

**Artículo 199. ...**

**I. a XI. ...**

**XII.** Formular los requerimientos ordinarios necesarios para la integración de los expedientes en los términos de la legislación aplicable, y requerir cualquier informe o documento que, obrando en poder de los órganos del Instituto **Nacional** Electoral, de las autoridades federales, estatales o municipales, de los partidos políticos o de particulares, pueda servir para la sustanciación de los expedientes, siempre que ello no sea obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables;

**XIII. a XV. ...**

...

**Artículo 232. ...**

**I. a III. ...**

...

...

En todos los supuestos a que se refiere el presente artículo, para que el criterio de jurisprudencia resulte obligatorio, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las salas regionales, al Instituto **Nacional** Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales y las publicará en el órgano de difusión del tribunal.”

**Artículo 233.** La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las salas y el Instituto **Nacional** Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político–electorales de los ciudadanos o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

**Tercero.** Se reforman los artículos 152, 153 y 160 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, para quedar como sigue:

**Artículo 152.** Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos **por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última; los que se susciten entre el Tribunal Electoral y sus empleados y por el Instituto Nacional Electoral y sus empleados, serán resueltos por el mencionado Tribunal.**

**Artículo 153.** Para los efectos del artículo anterior, se constituye con carácter permanente, una comisión encargada de substanciar los expedientes y de emitir un dictamen, el que pasará al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **o, en su caso, al pleno del Consejo de la Judicatura Federal**, para su resolución.

**Artículo 160.** El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **o, en su caso, el pleno del Consejo de la Judicatura Federal**, se reunirá cuantas veces sea necesario, para conocer y resolver los dictámenes que eleve a su consideración la Comisión Sustanciadora.

**Cuarto.** Se reforman los incisos a) y b) de los numerales 1 y 2 del artículo 94, el numeral 1 del artículo 95, los numerales 1 y 2 del artículo 96, el inciso b) del numeral 1 del artículo 98, el numeral 1 del artículo 99, el numeral 1 del artículo 100 y el numeral 1 del artículo 101, todos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para quedar en el tenor siguiente:

**Artículo 94. ...**

**1.** Son competentes para resolver el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto **Nacional** Electoral:

**a)** La Sala Superior del Tribunal Electoral en los casos de conflictos o diferencias laborales entre los órganos centrales del Instituto **Nacional** Electoral y sus servidores, y

b) Las salas regionales del Tribunal Electoral en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, en los casos de conflictos o diferencias laborales entre el Instituto **Nacional** Electoral y sus servidores, distintos a los señalados en el inciso anterior.

2. Las determinaciones a las que se refiere el artículo **205**, párrafo segundo de **la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**, sólo podrán ser impugnados por el funcionario directamente interesado, en las causas expresamente establecidas en el estatuto y una vez agotados todos los medios de defensa internos.

3. ...”

#### **Artículo 95.**

1. En lo que no contravenga al régimen laboral de los servidores del Instituto **Nacional** Electoral previsto en **la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales** y en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, se aplicarán en forma supletoria y en el orden siguiente:

- a) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado;
- b) La Ley Federal del Trabajo;
- c) El Código Federal de Procedimientos Civiles;
- d) Las leyes de orden común;
- e) Los principios generales de derecho; y
- f) La equidad.

#### **Artículo 96.**

1. El servidor del Instituto **Nacional** Electoral que hubiese sido sancionado o destituido de su cargo o que considere haber sido afectado en sus derechos y prestaciones laborales, podrá inconformarse mediante demanda que presente directamente ante la sala competente del Tribunal Electoral, dentro de los quince días hábiles siguientes al día en que se le notifique la determinación del Instituto **Nacional** Electoral.

2. Es requisito de procedibilidad del juicio, que el servidor involucrado haya agotado, en tiempo y forma, las instancias previas que establezca **la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales** y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, instrumentos que, de conformidad **con el artículo 41, fracción V, apartado A, párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, norman las relaciones laborales del Instituto **Nacional** Electoral con sus servidores.

#### **Artículo 98.**

1. ...

a) ...

b) El Instituto **Nacional** Electoral, que actuará por conducto de sus representantes legales.

**Artículo 99.**

1. Presentado el escrito a que se refiere el artículo 97 de esta ley, dentro de los tres días hábiles siguientes al de su admisión se correrá traslado en copia certificada al Instituto **Nacional** Electoral.

**Artículo 100.**

1. El Instituto **Nacional** Electoral deberá contestar dentro de los diez días hábiles siguientes al día en que se le notifique la presentación del escrito del promovente.

**Artículo 101.**

1. Se celebrará una audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos, dentro de los quince días hábiles siguientes al día en que se reciba la contestación del Instituto **Nacional** Electoral.

**Transitorios**

**Primero.** La presente reforma será publicada en el Diario Oficial de la Federación y entrará en vigor el día siguiente al de su publicación. Las reformas electorales entrarán en vigor el día siguiente a aquel en que se celebren las elecciones federales y locales del año 2015.

**Segundo.** Adecuar el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional, una vez que se publique la presente en el Diario Oficial de la Federación.

**Notas**

1. Conforme al artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo de la Constitución.

2. Conforme al artículo 116, fracción VI también de la Ley Fundamental.

3. Fracciones VI y VII del artículo 99 de la Constitución Federal.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 12 de febrero de 2015.

Diputado Luis Antonio González Roldán (rúbrica)



**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS DÉCIMO SEXTO Y DÉCIMO OCTAVO TRANSITORIOS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL LUNES 10 DE FEBRERO DE 2014, A CARGO DE LA DIPUTADA MARGARITA ELENA TAPIA FONLLEM, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Quienes suscriben, diputado integrantes de diversos grupos parlamentarios de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten la presente iniciativa al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El 10 de febrero de 2014 fue publicado el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, el cual, entre muchas modificaciones, contiene la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General de la República (FGR).

Como establece el dictamen respectivo, el objeto es crear “una fiscalía general que asuma la función de investigar la comisión de ilícitos, perseguir a los probables responsables y procurar la impartición de justicia al presentar las causas correspondientes ante los tribunales. Dicha fiscalía estaría a cargo de un titular electo por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado la República o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. La Fiscalía General contaría con un consejo responsable de la administración, vigilancia, disciplina y servicio profesional de carrera de los integrantes de la institución, correspondiendo a la ley señalar las normas y bases correspondientes a dicho funcionariado (sic) y otorgar a la Fiscalía Electoral el carácter de organismo público autónomo cuyo titular sería nombrado en forma similar al titular de la Fiscalía General, salvo que en este caso la propuesta correspondería al propio Fiscal General”.

Como se discutió en su momento, resultaría un contrasentido aprobar la autonomía de la FGR, con un nuevo procedimiento, y no hacer uso de éste durante el proceso de entrada en vigor de las reformas. Sin embargo, persistió en el artículo decimosexto transitorio, la disposición de que las reformas relativas a la FGR “entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República”. Asimismo, que “El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este decreto fiscal general de la República por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo”.

Cabe destacar que la autonomía del Ministerio Público, organizado en un órgano de procuración de justicia, es una propuesta de larga data por parte del sector académico, la sociedad civil y de diversos partidos políticos por lo menos en las pasadas dos décadas.

En la aplicación institucional del concepto de autonomía, Paolo Grossi define esta facultad en sentido subjetivo y objetivo: como una forma de división del poder que faculta a la persona o entidad que lo posee a gobernarse por sí misma, sin que se le pueda considerar como soberanía, por lo que debe ser entendida como la distribución de competencias sobre determinadas materias<sup>1</sup>.

Es decir, soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí, puesto que la soberanía rodea al titular de un absoluto que lo aísla, mientras que la autonomía –ya sea de un individuo o un ente– le obliga a mantener una estrecha relación con otros que lo limitan por la esfera a la que pertenecen o las facultades que poseen, permitiéndole mantener su independencia relativa.

Ante ello, la autonomía es más que el ejercicio de competencias descentralizadas, ya que con ella se ejerce un mayor margen de decisión sin suponer actividades del todo independientes, puesto que tiene un marco determinado y funciones concretas y específicas.

Es decir, la autonomía de un órgano implica que es sujeto de derecho y obligaciones, capaz de adquirir, de demandar y, en general, de realizar actos jurídicos frente a terceros, es decir, goza de personalidad jurídica<sup>2</sup>.

El doctor Jaime Cárdenas Gracia, destacado constitucionalista y pionero en el tema de los órganos autónomos en nuestro país, ha definido los siguientes criterios de autonomía de los mismos: funcional; financiera; integración y estatuto de los titulares; apoliticidad; inmunidades; responsabilidades; transparencia; intangibilidad, y de garantías sobre responsabilidades administrativas<sup>3</sup>.

De acuerdo con José Luis Caballero, “la autonomía también se ejerce, paradójicamente, por la participación de alguno o algunos de los poderes en la dinámica propia de los órganos constitucionales autónomos, de manera especial en el nombramiento o ratificación de sus funcionarios...”. De esta manera, la “...participación del Poder Legislativo en la designación de los titulares es primordial para asegurar imparcialidad, capacidad técnica, vinculación con la sociedad; lo ideal es que mayorías calificadas de legisladores lleven a cabo todo el proceso de propuesta y designación”<sup>4</sup>.

En diciembre de 2014, en esta Cámara, se discutió a toda prisa el dictamen que expide la Ley de la Fiscalía General de la República, en el que saltan a la vista diversos espacios de discrecionalidad, que ponen en entredicho la autonomía de la FGR y su capacidad de cumplir las funciones constitucionales que tiene asignadas, temas sobre los que propusimos diversas modificaciones que no fueron atendidas.

Con dicha propuesta, de ser aprobada por el Senado, se abrogaría la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que es sustituida por la Ley de la Fiscalía General, que pierde el carácter de “orgánica”, por lo que se elude la posibilidad de incidir en la estructura institucional de la FGR. No es un argumento válido que la autonomía de la fiscalía impide que el Poder Legislativo se inmiscuya en su estructura orgánica *ex ante*, pues ese mismo estatuto le fue conferido por reforma a la Carta Magna. Por el contrario, el diseño institucional del Legislativo debe garantizar el máximo acceso a la justicia de este nuevo órgano.

La obligación constitucional y convencional de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos sólo se establece de manera abstracta en las obligaciones y bases generales de la fiscalía. No hay instrumentos de investigación de oficio, expeditiz, protección a víctimas, suplencia de la queja, por decir sólo algunos que podrían contemplarse para la prevención, investigación, sanción y reparación integral de todas las posibles violaciones a derechos humanos.

No se contemplan obligaciones nuevas de la fiscalía respecto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para colaborar con informes sobre las actuaciones, acceso para realizar visitas o respuesta inmediata sobre la situación jurídica o el estado de salud de personas bajo su custodia, por citar sólo algunas posibilidades.

La fiscalía no tiene ningún instrumento para investigar posibles violaciones a derechos humanos por parte de su personal a personas detenidas o vinculadas a proceso penal, mucho menos para aplicar las medidas conducentes en reparación integral que contempla la Ley General de Víctimas cuando la fiscalía sea la responsable. Tampoco existen mecanismos especiales para investigar con prontitud y eficacia violaciones a derechos humanos de otros órganos del estado. Esto, por sí mismo, cancela la posibilidad de que la fiscalía cuente con autonomía respecto a otros poderes públicos.

Una fiscalía independiente no puede conservar la facultad discrecional de sustituir la prisión preventiva oficiosa, pues el imputado y su defensor deberían tener la posibilidad de acreditar su disposición a colaborar con la autoridad ante el juez y, si éste lo concede, la medida cautelar implicaría un mayor respeto a la presunción de inocencia que la prisión preventiva oficiosa. Esto permitiría un equilibrio entre el Ministerio Público y la parte acusada, pues el hecho de que aquél sea “representación social” no implica una preponderancia sobre los derechos de la parte acusada que, en el incipiente sistema penal adversarial, no debe soportar en sí la carga de la prueba.

No existen disposiciones explícitas para la prevención, investigación y sanción de la tortura con arreglo a la Ley Federal para prevenir y sancionar la Tortura y las convenciones relativas. Solamente se impone como obligación de los agentes del Ministerio Público Federal (MPF) en el artículo 31, fracción VI: “impedir, por los medios que tuvieren a su alcance y en el ámbito de sus atribuciones, que se infrinjan, toleren o permitan actos de tortura física o psicológica u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes”.

No existe ninguna regla para perseguir los delitos de tortura durante la detención, presentación, declaración, traslado y consignación, que en su mayor parte son adjudicables a agentes de investigación. No se hace explícita la obligación de exámenes médicos independientes ni de aplicar el Protocolo de Estambul como disponen actualmente las directrices del Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de posible Tortura y/o Maltrato de la Procuraduría General de la República publicado en 2003.

A pesar de esta normativa, de 2003 a 2013 la PGR sólo aplicó un promedio de 47.2 peritajes de acuerdo al protocolo de Estambul anualmente, de los cuales sólo un promedio de 5.7 anualmente revelaron que existían indicios de tortura. De acuerdo con los datos del informe en la materia de Amnistía Internacional, en los últimos ocho años se emitió un promedio anual de 0.88 sentencias condenatorias por tortura en el ámbito federal, lo que ilustra que el problema no ha sido atendido en lo absoluto, en especial, debido a la negligencia de la PGR para integrar ante los jueces los expedientes sobre este delito.

Tan sólo en 2013, la CNDH recibió mil 505 quejas por tortura, que no sólo deberían ser investigadas por el órgano protector de derechos humanos, sino ser objeto de averiguaciones del ámbito penal, que están contempladas en la LFPST y que raramente se ejercen. De mantenerse esa tendencia, sólo 1 de cada mil 720 quejas por tortura ante el órgano no jurisdiccional derivaría en una pena corporal para el responsable.

Se delega en el fiscal una facultad extralimitada para determinar cuáles serán los parámetros por los que se cumpla la facultad constitucional de atraer los casos de delitos contra la libertad de expresión,

lo que significa una abdicación de las facultades del legislativo ante un conjunto de derechos que han sido objeto de reformas muy relevantes como el propio decreto sobre los delitos contra la libertad de expresión y la expedición de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

De tal manera, en la ley proyectada se dejan grandes espacios de discrecionalidad, que en virtud del desempeño del actual titular de la PGR siembran dudas acerca de su capacidad para encabezar una gestión autónoma, ciudadana y comprometida con los derechos humanos.

Un tema de extrema gravedad que no ha atendido la actual administración, y en particular la PGR, es el de las personas desaparecidas. De acuerdo con las estimaciones publicadas por el periodista Homero Campa y el académico Carlos Bravo Regidor, según las bases de datos de Registro Nacional de Personas Desaparecidas, 9 mil 384 personas habrían desaparecido en lo que va del sexenio, lo que significa que ocurre un caso cada hora y 52 minutos<sup>5</sup>.

Ante ello, la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas ha avanzado en diversos lineamientos y acciones, pero aún muy lejos de responder a las dimensiones de esta problemática. El sistema de bases de datos, según la encargada de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, sería funcional a nivel nacional al terminar 2015. Mientras tanto, las cifras sobre la búsqueda y la investigación de casos de personas desaparecidas permanecen en 562 casos asignados a la Unidad, con sólo 97 hallazgos de personas vivas o muertas, de un total de más de 23 mil personas.

Cabe recordar que la CNDH acumuló 487 expedientes de queja contra la PGR en 2014, y durante 2013, 735; asimismo, durante los dos años de gestión del actual titular, la CNDH le ha dirigido 9 recomendaciones. Son varios los casos de violaciones a derechos humanos en los que existen señalamientos concretos sobre diversas fallas en la actuación de la PGR.

Treinta y dos días después de las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en Iguala y Cocula, Guerrero, en contra de estudiantes pertenecientes a la escuela normal rural Raúl Isidro Burgos, de Ayotzinapa, los días 26 y 27 de septiembre de 2014, el titular del Ejecutivo decidió recibir a las familias de las víctimas en Los Pinos, sin haberse trasladado al lugar de los hechos y sin actuar con la debida celeridad, hecho que ha generado en la opinión pública una desconfianza irreparable ante diversas instituciones públicas, entre las cuales se encuentra la PGR y su actual titular.

Tal como lo ha dicho Amnistía Internacional, la PGR “ha fallado en investigar adecuadamente todas las denuncias de complicidad de las fuerzas armadas y otras autoridades en la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la escuela normal de Ayotzinapa”<sup>6</sup>.

Si bien es cierto que diversas personas han sido detenidas por encontrarse relacionadas con los hechos, ninguna de ellas está siendo procesada por desaparición forzada, a pesar de que las investigaciones han revelado la participación de autoridades de los tres niveles de gobierno.

Por otro lado, la participación del Ejército en los hechos tampoco ha sido esclarecida, a pesar de que las familias de los desaparecidos así como las organizaciones defensoras de derechos humanos que las acompañan, han exigido de manera reiterada que dicha línea de investigación sea agotada exhaustivamente.

A pesar de estas irregularidades la PGR, a través de su titular, ha insistido en reafirmar la hipótesis de que los estudiantes fueron secuestrados en Iguala, trasladados y quemados en el basurero municipal

de Cocula, para ser finalmente arrojados al río San Juan en dicho municipio, sin contar con las pruebas científicas suficientes para confirmar los hechos.

Ante ello, el pasado 7 de febrero, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) indicó, a través de un comunicado<sup>7</sup>, que pone en duda la investigación llevada a cabo por la PGR, estableciendo que las conclusiones que han brindado son prematuras y están basadas en un análisis sesgado de la evidencia disponible, intentando ajustar las evidencias forenses a la versión oficial.

De acuerdo con el EAAF, la presentación de las conclusiones gubernamentales ha omitido la consideración de que no existe evidencia forense que vincule a los estudiantes desaparecidos con los restos humanos encontrados en el basurero de Cocula, a pesar de que existe evidencia de que algunos de los restos que se han encontrado en dicho sitio pertenecen a víctimas no relacionadas con este caso.

A través de las investigaciones realizadas por la PGR, bajo la dirección de Jesús Murillo Karam, el gobierno ha sostenido el caso principalmente en los testimonios autoinculpatorios de las personas detenidas, con evidencia forense muy limitada, y enfrentando diversas irregularidades que podrían generar el desechamiento de pruebas que fueron obtenidas violando la cadena de custodia correspondiente.

La respuesta inmediata de la PGR pareciera encaminado a desestimar el trabajo del EAAF y a desacreditar la reputación internacional del mismo, en lugar de realizar un trabajo comparativo exhaustivo y analizar las recomendaciones emitidas por el equipo forense argentino.

Acerca del caso de 22 personas presuntamente asesinadas por elementos militares el 30 de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, comunidad de San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, estado de México, la CNDH elaboró la Recomendación 51/2014, en reclasificación como asunto de violaciones graves, dentro de la cual se dirigieron varias observaciones a la PGR. El común denominador es el llamado para agilizar el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, pues no fue sino hasta el 23 de septiembre de 2014 que se iniciaron las averiguaciones previas por homicidio contra elementos militares, ello a pesar de que la carpeta de investigación le fue turnada desde el 3 de julio del mismo año. Asimismo, considera que la falta de atención y reconocimiento como víctimas a los familiares de los fallecidos, aunado a lo anterior, constituye una vulneración del derecho al acceso a la justicia.

Contrario a lo que asentó la CNDH, según la cual entre 12 y 15 personas pudieron haber sido ejecutadas arbitrariamente, la PGR sigue sosteniendo la hipótesis de que sólo 8 personas fueron asesinadas de esa forma. Además, no ha entregado la información pública acerca de las investigaciones a mandos militares involucrados en los hechos de Tlatlaya.

Un caso que ha despertado particular indignación entre las organizaciones defensoras de derechos humanos es el de Alberta Alcántara Juan y Teresa González Cornelio, mujeres de la etnia otomí, recluidas desde 2006 hasta 2010, por el supuesto delito de secuestro en contra de seis federales y posesión de cocaína. Este caso palmario de uso discrecional de la procuración de justicia comenzó a resolverse con la liberación de las mujeres en el año 2010.

Sin embargo, en 2014 la PGR impugnó la resolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que ordenó un pago de indemnizaciones por el daño causado por la aprehensión, con los pretextos de que “la PGR no es el Estado mexicano” y que “se tendría que indemnizar a todas las personas que sean absueltas en un proceso penal”<sup>8</sup>. Esto demuestra la indiferencia del procurador

ante los derechos de las víctimas a recibir una reparación integral en un caso paradigmático, que aún continúa en litigio.

Por otro lado, organizaciones de la sociedad civil han reclamado a la PGR la reticencia a atender los casos de violencia contra periodistas y medios de comunicación a través de la Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión. La obligación que deriva de reforma a la legislación secundaria (aprobada en esta LXII Legislatura) para regular la atracción de estos casos ha sido desatendida, entre otros, en el caso del periodista Moisés Sánchez, quien fue desaparecido de manera forzada y después asesinado en Veracruz, de acuerdo a la prestigiada organización Artículo 19<sup>o</sup> .

Al haber sido nombrado al titular de la PGR por el procedimiento vigente en ese momento (por el Ejecutivo con la ratificación del Senado), el primer fiscal encarnará la continuidad de un procedimiento anterior, con lo que tendrá un estatuto híbrido, como un procurador integrante del gabinete y como el titular de un órgano autónomo.

Es decir, el actual ocupante de la Presidencia de la República conserva el “derecho de designación”, mismo que no será reformado en la práctica hasta que sea removido u ocurra su ausencia definitiva, en su caso, o bien pasen nueve años a partir de la entrada en vigor de la reforma política-electoral.

A este respecto, Cárdenas Gracia ha dicho que el “derecho de designación tiene consecuencias políticas importantes, pues mediante él el presidente “uniforma” al órgano de estado, lo que impide el control al Ejecutivo, la pluralidad, la confianza en la institución<sup>10</sup> .

De tal forma, la continuidad del titular de la PGR en la FGR vulneraría al menos dos principios de la autonomía pretendida: el de las cualidades de la integración, al no ser examinado ni designado por una mayoría calificada del Senado de la República, y el carácter apolítico, pues su presencia en la FGR deriva, sin motivación alguna, simplemente del hecho de haber fungido como procurador en un nombramiento presidencial, que –por cierto–, lo obligó a separarse de su cargo como representante popular por el partido político gobernante. Con ello, la fiscalía será una mera ficción del texto constitucional vigente, lejos de las intenciones del legislador para crear una institución autónoma.

De esta forma, consideramos que la conversión automática del actual procurador en fiscal pone en riesgo no sólo la posibilidad de que la sociedad ejerza gradualmente su derecho de acceso a la justicia, hoy seriamente vulnerado, sino que significa dejar la FGR en manos de un funcionario nombrado por el actual titular del Ejecutivo, sin poder usar, en las actuales circunstancias de parálisis de nuestro incipiente sistema democrático, el nuevo procedimiento conjunto de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que puede dotar de mayor legitimidad a la persona que habrá de ocupar el cargo y cumplir con los estándares de autonomía de los que se pretende dotar a la institución.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración del pleno la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforman el párrafo segundo del artículo decimosexto transitorio y el párrafo segundo del artículo decimoctavo transitorio, del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 10 de febrero de 2014.**



**Artículo Único.** Se reforman el párrafo segundo del artículo decimosexto transitorio y el párrafo segundo del artículo decimoctavo transitorio, ambos del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 10 de febrero de 2014, para quedar como sigue:

**Decimosexto. ...**

El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior **cesará del todo sus funciones en la Fiscalía General de la República. Ello se considerará como ausencia definitiva para los efectos del procedimiento de designación que estipula el artículo 102, apartado A, de esta Constitución. La persona que en el momento antes descrito haya ocupado el cargo procurador general de la República, en su caso, podrá formar parte de la lista de candidatos al cargo que integre el Senado de la República y de la terna que proponga el Ejecutivo, conforme lo dispuesto en las fracciones I, II y III del artículo 102, apartado A, de la Constitución.**

**Decimoctavo. ...**

En el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de este decreto, el procurador general de la República, **en su caso, el fiscal general de la República**, expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior.

...

**Transitorio**

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

**Notas**

1. Grossi, Paolo, “Un derecho sin Estado. La noción de autonomía como fundamento de la Constitución jurídica medieval”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, UNAM, t. 9, 1997, p. 176.
2. Matheus, María Milagros, “Relaciones de los institutos autónomos con la administración central”, *Cuestiones Políticas*(Venezuela), núm. 14,1995, p. 123.
3. Cárdenas Gracia, Jaime. *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996, pp. 251-252
4. Caballero Ochoa, José Luis, “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes” en *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Número 30, México, 2000, p. 158-161.
5. Campa, Homero. “En este sexenio, 13 desaparecidos al día”, *Proceso*, No. 1997, 8 de febrero de 2015, p. 8

6. Amnistía Internacional México “La investigación sobre la desaparición forzada de los 43 estudiantes está lejos de ser concluyente” 22 de enero de 2015, disponible en: <http://amnistia.org.mx/nuevo/2015/01/22/mexico-la-investigacion-sobre-la-desaparicion-forzada-de-los-43-estudiantes-esta-lejos-de-ser-concluyente/?o=n>

7. Equipo Argentino de Antropología Forense “Documento inicial sobre investigaciones en el basurero de Cocula y Río San Juan” 7 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.tlachinollan.org/investiga-equipo-argentino-basurero-de-cocula-y-rio-san-juan/>

8. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, “¿Hasta cuándo llegará la justicia a Jacinta, Alberta y Teresa?”, 19 de junio de 2014, disponible en: <http://centroprodh.org.mx/accionesurgentes/?p=141>

9. Artículo 19, “PGR omisa ante desaparición de Moisés Sánchez”, 10 de enero de 2015, disponible en: <http://www.articulo19.org/feadle-obligada-a-investigar-desaparicion-forzada-de-moises-sanchez/>

10. Cárdenas Gracia, op. cit. p. 81.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero de 2015.

**Diputados:** Elena Tapia Fonllem, Ricardo Mejía Berdeja, Loretta Ortiz Ahlf (rúbricas).



**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 Partido 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 22, 41, 73, 74, 108, 109, 111, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para la creación de un mecanismo integral de combate a la corrupción, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema**

La falta de una estrategia integral de combate a la corrupción ha permitido que existan altos niveles de impunidad en delitos que atentan contra la administración pública cometidos por servidores públicos de todos los niveles. No existen acciones tendientes a la prevención; 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 mecanismos de coordinación y cooperación entre las instancias que por sus atribuciones podrían detectar irregularidades e ilegalidades en ejercicio de los servidores públicos.

**Exposición de Motivos**

La corrupción es un fenómeno que impide a nuestra economía, a nuestras instituciones políticas y sociales desarrollarse adecuadamente para la consecución de sus fines. La corrupción tiene un efecto disuasivo para el desarrollo económico del país y la generación de empleos; el Banco de México estima que la corrupción cobra lo equivalente a 9 por ciento del producto interno bruto (PIB), aproximadamente 113 mil millones de dólares.

Es difícil definir la corrupción ya que ésta se puede presentar de diversas maneras: 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, compra y venta de las decisiones judiciales, influencia en decisiones legislativas, entre otras.

El nivel de corrupción en un país depende altamente de la existencia de un sistema de alternancia política, la experiencia democrática y un sistema judicial eficiente.

Sólo desde el 2000 existe alternancia política en México a nivel federal, por lo que la experiencia democrática de nuestro país es reciente. En cuanto al Poder judicial en el país, según el Informe Global de la Corrupción en 2007 el sistema judicial en México obtuvo con una puntuación de 63 (débil).

En un estudio realizado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2003, México se situó junto con Filipinas, Sudáfrica, Tailandia, India y República Eslovaca en el nivel más alto de países

cuyas resoluciones judiciales carecían de homogeneidad y coherencia, así como altos niveles de corrupción en los tribunales, fiscalía y comisaría.

Para combatir las fallas en el sistema de justicia, desde 2006 se ha llevado a cabo una reforma en el procedimiento penal y este año se publicó el Código Nacional de Procedimientos Penales; no obstante esta reforma no se ha articulado con un programa de combate a la corrupción.

Por otra parte, se observa que órgano que inicia las investigaciones en casos de responsabilidades administrativas y corrupción depende del ente público al que revisa, por lo que es necesario fortalecer y brindarles más autonomía.

Otro de los problemas en materia de corrupción es la debilidad y falta de rendición de cuentas en los municipios. En esta ecuación es necesario considerar la presencia del crimen organizado en nuestro país, la presencia de grupos criminales ha capturado entre 63 y 67 por ciento de los municipios en el país, haciéndose 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.

Es necesario apoyar el empoderamiento institucional de la legalidad en los municipios, con controles que se sustenten en otros órdenes de gobierno y en organismos autónomos.

La iniciativa que se presenta considera las distintas facetas de la corrupción en México, y se crea un mecanismo para reducir los espacios de impunidad de la alta corrupción. Basta con observar que en 2014 la Fiscalía Especial de Combate a la Corrupción sólo inició 63 averiguaciones previas y apenas consignó una.

Para hacer frente a la situación que enfrenta el país, es necesario fortalecer las instituciones que actualmente se encargan del control interno y externo de los entes públicos, para que adquieran independencia y legitimidad en el combate a la corrupción.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la diputada Lilia Aguilar Gil del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo presenta a consideración del pleno de esta Comisión Permanente el siguiente:

**Decreto que adiciona y reforma los artículos 22, 41, 73, 74, 108, 109, 111, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción**

**Artículo Único.** Se adicionan y reforman los artículos 22, 41, 73, 74, 108, 109, 111, 113, 114, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

**Artículo 22. ...**

No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, **o en caso de corrupción conforme a la Ley General de Combate a la Corrupción que emita el Congreso de la Unión**, la aplicación a favor del estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos

bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

I. al III. ...

**Artículo 41.** ...

...

I. al IV. ...

V. ...

**Apartado A.** ...

**Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) al 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 a la autoridad competente en el caso.**

...

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. al XXIX. ...

**XXIX-B.** al **XXIX-G.** ...

**XXIX-H.** Para expedir leyes que instituyan tribunales de cuentas, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, **establecer su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones**, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, **así como conocer de los asuntos de responsabilidad administrativa grave y corrupción en que incurran los servidores públicos de los tres Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos y empresas productivas del estado** ;

**XXIX-I.** al **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 74.** ...

I. a V. ...

VI. ....

...

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 **enero** 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 15 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización 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 junio** 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 a más tardar 30 días después de estar concluida la Cuenta Pública y evaluará el desempeño de la entidad superior de la federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización;

VII. a IX. ...

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

I. al XIII. ...

**XIV. Ratificar a los titulares de la secretaría técnica del sistema nacional de combate a la corrupción ; y**

XV. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

**Artículo 79 .** ...

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; **sin perjuicio de dar a conocer los hechos constitutivos de delitos y probable responsabilidad administrativa grave a las autoridades competentes** ; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

...

**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía **y las empresas productivas del estado**, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, **violación grave de derechos humanos, delitos en contra de la administración pública, manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales** y delitos graves del orden común.

Los gobernadores de los estados, los diputados a las legislaturas locales, los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, en su caso, los miembros de los consejos de las judicaturas locales, los integrantes de los ayuntamientos, así como los miembros de los organismos a los que las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las constituciones de los estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios.

**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. ...

...

...

**Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la autoridad administrativa competente respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo. Si aunado a los elementos de prueba que aporte el ciudadano, éste considere que existen otros que por razones de reserva o confidencialidad de información no pudo acceder; la autoridad correspondiente estará obligada a solicitar los mismos y analizarlos junto con las pruebas aportadas.**

**En la persecución de delitos que atenten contra la administración pública no será oponible la absoluta secrecía una vez ejercida la acción penal, por lo que deberá considerarse el interés**

del público de darle seguimiento a la investigación, sin perjuicio de que se adopten las medidas necesarias para su consecución. Dichos estándares serán aplicados también en las investigaciones y procedimientos por la comisión de responsabilidades administrativas graves.

Las leyes dispondrán la forma en que los ciudadanos podrán darle seguimiento a los casos de responsabilidades administrativas y corrupción.

Las instituciones de transparencia y rendición de cuentas, fiscalización y control, combate a la corrupción de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los organismos autónomos constitucionales y empresas productivas del estado, 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) Realizar la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas tendientes a prevenir los actos de corrupción, 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 a favor de la 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.
- b) Establecer protocolos de investigación de los casos de responsabilidad administrativa y de corrupción, de conformidad con ley general de combate a la corrupción, que se adviertan o reporten cometidos por servidores públicos de las autoridades, entidades, órganos u organismos que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos.
- c) Coordinar el Plan Nacional de Combate a la Corrupción entre las instancias integrantes del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.
- d) Elaborar y difundir las bases de datos y estadísticas en materia de corrupción y combate de la misma.
- e) Generar indicadores que otorguen bases objetivas para evaluar los niveles y características de la corrupción en las instituciones del país.
- f) 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 que integren el sistema nacional de combate a la corrupción sin haber aprobado el sistema de evaluación descrito.

**g) 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.**

**h) Seguimiento a las medidas de control que se lleven a cabo los municipios que serán sometidos a auditoría externa que evalúe la asignación de fondos en términos de eficiencia, eficacia y logro de metas.**

**i) Elaboración de plan de combate a la alta corrupción e integración de unidades especiales para su detección.**

**j) Establecer lineamientos de actuación y transparencia para los órganos de control de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos y las empresas de producción estatal.**

**El Sistema Nacional de Combate a la Corrupción tendrá un Consejo Consultivo, integrado por once consejeros, 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, conforme al procedimiento que para tal efecto se establezca en la ley correspondiente.**

**El consejo evaluará la política que en materia de combate a la corrupción ejecuten las instituciones de los tres Poderes de la Unión, empresas de producción del estado 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 el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción 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.**

**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.**

**La secretaría técnica del Sistema Nacional del Combate a la Corrupción y de su consejo consultivo recaerá en un secretariado ejecutivo, seleccionado por mayoría por los miembros del consejo. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional Anticorrupción será el ente obligado de dar trámite a las solicitudes de acceso a la información relacionadas con el sistema.**

**Toda autoridad y servidor público estará obligado a rendir los informes que el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción y sus integrantes requieran para el buen desempeño de sus funciones.**

**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 113. ...**

...

**En los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos y en las empresas productivas del estado habrá un sistema de control interno el cual se regirá por los principios de autonomía, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y legalidad; y tendrá por objeto prevenir, investigar y perseguir ante las autoridades competentes los casos de responsabilidades administrativas graves y corrupción; así como, en su caso, sancionar los casos de posible responsabilidad administrativa de su competencia.**

**En su funcionamiento se regirán por los principios de autonomía, certeza, honestidad legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo y rendición de cuentas.**

**Las contralorías internas coordinarán sus acciones de prevención con el organismo garante que se contempla en el artículo 6o. de esta Constitución, sus homólogos estatales y en el Distrito Federal, con la entidad especializada en materia de archivos; coordinara 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 los sistemas de combate a la corrupción estatales, su consejo y secretaría técnica, responsable de formular y ejecutar las políticas en materia de prevención, control, investigación y sanción de conductas que puedan constituir responsabilidades administrativas y actos 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 sistema de combate a la corrupción encargado de formular y ejecutar las políticas en materia de prevención, control, investigación y sanción de 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 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 el consejo ciudadano y la secretaría técnica del sistema de combate a la corrupción y destinar los recursos necesarios para su funcionamiento.

**Quinto.** El Congreso de la Unión deberá destinar los recursos humanos y materiales necesarios para el funcionamiento del 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 Congreso de la Unión deberá realizar en un plazo no mayor a 60 días las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que se le restituyan a **la Secretaría de la Función Pública** las facultades que tenía y que le **fuera**n derogadas mediante reforma a dicha ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

**Séptimo.** El **Consejo Consultivo** y la secretaría técnica a que se refiere el 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.

**Octavo.** Para efectos del artículo 74, fracción IV, párrafos tercero y cuarto, la presentación de la Cuenta Pública se atenderá a las siguientes consideraciones:

- a) Para el Ejercicio Fiscal de 2015, la Cuenta Pública deberá entregarse a la Cámara de Diputados a más tardar el último día hábil del mes de febrero de 2016; y la revisión de la misma deberá concluir a más tardar el 15 de diciembre de 2016.
- b) Para el Ejercicio Fiscal de 2016, la Cuenta Pública deberá entregarse a la Cámara de Diputados a más tardar el último día hábil del mes de enero de 2017; y la revisión de la misma deberá concluir a más tardar el 15 de junio de 2017.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 17 de febrero de 2015.

Diputada Lilia Aguilar Gil (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ALBERTO RODRÍGUEZ CALDERÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, José Alberto Rodríguez Calderón, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y miembro de la LXII Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El derecho existe como instrumento para asegurarle a la sociedad una vida ordenada, no como un fin en sí mismo, sino como un medio para permitir a las personas vivir con dignidad y desarrollarse con pleno goce de sus libertades.

Es así como las sociedades democráticas fundan su actuar en los derechos humanos, por lo que su objetivo es contar con un mecanismo que obligue al estado a respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, los cuales son inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier condición.

La obligación de realizarlos significa que el estado debe adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos, que al ser universales, no sólo están contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en los tratados internacionales, entre otras fuentes de derecho internacional.

Es por ello que para la más efectiva y eficiente protección de la persona, en la esfera de sus derechos humanos, en México, se llevó a cabo la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en la cual en el artículo primero se establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos no sólo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales.

Con esta reforma los derechos humanos, previstos en los tratados internacionales, adquieren un reconocimiento constitucional expreso, pero además se les sitúa en la cúspide de la jerarquía normativa.

En ese orden de ideas, al prever el párrafo tercero del propio artículo primero constitucional, la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, sin excepción de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, reconocidos no sólo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales.

En tal sentido, resulta indispensable adicionar al párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución, la obligación para que las instituciones de seguridad pública en su actuar, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos reconocidos también en los tratados internacionales de los que el Estado

mexicano sea parte, lo anterior en razón de que la reforma de 2011 amplió el espectro de protección de esos derechos humanos a los contenidos en dichas fuentes internacionales.

De ahí que para garantizar la concreción del principio de legalidad en el actuar de las instituciones de seguridad pública, sea necesario adicionar en el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para introducir los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

**Texto vigente**

**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.

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

La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

...  
...  
...

**Texto propuesto**

**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.

...  
...

...

...

...

...

...

La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución **y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.**

...

...

...

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, me permito poner a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de

**Decreto que reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 21. ...**

...

...

...

...

...

...

...

La seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución **y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.**

**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 19 de febrero de 2015.

Diputado José Alberto Rodríguez Calderón (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSA ELBA PÉREZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

La que suscribe, Rosa Elba Pérez Hernández, integrante de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción VIII del Apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

### Planteamiento del problema

En la actualidad somos testigos de la discriminación de la cual son objeto las personas mayores de 35 años. Los empleadores difícilmente contratan sus servicios y por ello consideramos necesario evitar la discriminación por edad, sobre todo, porque en algunos años más, el bono demográfico del que gozamos como país, se revertirá por razones naturales, circunstancia que afectará severamente a la economía nacional.

### Exposición de Motivos

Traigo a la reflexión un fenómeno social común: la discriminación laboral por edad, la cual se encuentra vinculada con la materia del derecho social, con el bono demográfico presente en el país y su proyección en algunos años más.

La discriminación laboral por edad se acentúa a partir de los 35 años, circunstancia indeseable, pues a esas alturas de la vida las personas cuentan con fuerza física plena y además, con la experiencia propia de la vida, así como la propia de su técnica o profesión.

El *Reporte sobre la discriminación en México 2012*, del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, informa que el mercado laboral se caracteriza por la exclusión de personas cuya edad se encuentra por encima de los 35 años. Señala que el 90 por ciento de las ofertas de empleo excluyen a las personas que tienen más de 35 años, y de ellas, un escaso porcentaje (no más de 35 por ciento) corresponde a empleos reales y radicados, por lo general, en actividades como guardias de seguridad o personal de limpieza.

Ese reporte subraya que la situación es aún más difícil en el caso de las mujeres, que padecen una discriminación múltiple: por edad, por sexo o discapacidad.

Los empleadores suelen no contratar a personas de este segmento, porque sus honorarios son más costosos a los de jóvenes, y a éstos se les puede remunerar con cantidades decrecientes en comparación a las personas mayores.

Es común constatar en los anuncios clasificados de los diarios del país, la exclusión de contratar solamente a menores de 40; esto impacta seguramente de modo considerable a la economía y bienestar de familias cuyas cabezas de hogar rondan por esas edades y con preocupación atestiguan una baja en el poder adquisitivo.

Un factor adicional que se debe reconocer consiste en la esperanza de vida: según una estimación que aporta la Organización de las Naciones Unidas, ONU, la esperanza de vida al nacer aumentó de 30 a 67 años en el periodo 1800-2005. Este dato pone en perspectiva la urgente necesidad de garantizar el derecho al empleo de las personas de **25 a 44 años**, sobre quienes recae el sustento de hijos pequeños y padres adultos mayores.

Los informes de algunas compañías expertas en búsqueda de empleo manifiestan que 80 por ciento de la oferta de trabajo excluye a profesionales que sobrepasan la edad de 40 años. El rango de edad se ha convertido en un factor determinante para la inserción en el mercado laboral. Esta condición sin justificación alguna, no solo distorsiona el mercado laboral sino discrimina a personas en su mejor periodo productivo y con un importante bagaje de experiencia.

El ciclo económico y las condiciones del mercado laboral, convierten a las personas en este supuesto, en subempleados, trabajando en cuestiones diferentes de su preparación, percibiendo poco y no proporcionar todos lo aprendido durante años.

Países como España, Australia, Chile, o Argentina, han reconocido esta situación y cuentan con marcos jurídicos dedicados a resolverla. Estados Unidos de América cuenta con The Age Discrimination in Employment Act, o Ley de Discriminación por Edad en el Empleo, con la que se establece, entre otras cosas, lo siguiente:

- Define la discriminación por edad cuando el patrón da un trato menos favorable a algún candidato o empleado por motivo de edad de más de 40 años.
- Prohíbe la discriminación por edad en cualquier contexto del empleo, ya sea en el proceso de contratación, de despido, de pago, para promociones, beneficios y cualquier otra condición para el empleo.

El Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, eje III, “Democratizar la productividad laboral”, prevé que corresponde a la STPS vigilar que a todas las personas les sea respetado su derecho a tener un trabajo digno o decente, sin importar su situación en cuanto al sexo, **edad**, preferencia sexual, situación social, raza, religión o algún tipo de discapacidad y al respecto señala:

La discriminación y la desigualdad en las oportunidades de empleo están estrechamente relacionadas con la cultura, por ello, la STPS busca promover una cultura laboral donde el sexo, **la edad**, la discapacidad, el estado de salud o cualquier otra condición, no sean obstáculo para la inclusión laboral; donde la responsabilidad social de los centros de trabajo con los sectores más desfavorecidos de la sociedad sea un valor. [...] La vulnerabilidad laboral de las personas en nuestro país, condicionada por su sexo, **edad**, discapacidad o cualquier otra condición, constituye un problema que impide a distintos sectores de la población en edad productiva, su acceso, promoción, movilidad y estabilidad en el empleo.

La cláusula antidiscriminatoria para nuestro país, ha quedado establecida en el párrafo quinto del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

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.



El derecho mexicano del trabajo tiene su fundamento en el artículo 123 de la Constitución Política, y se encuentra desarrollado (principalmente) en la Ley Federal del Trabajo.

En su estructura general, el derecho del trabajo abarca las siguientes disciplinas:

**El derecho individual del trabajo**, que comprende, a su vez, la autonomía privada en las relaciones laborales; las condiciones generales de trabajo, y los regímenes especiales de trabajo.

**La previsión social**, dentro de la que se incluye el trabajo de mujeres, el estatuto laboral de los menores, el derecho habitacional, el régimen sobre higiene y seguridad, la capacitación profesional y los riesgos de trabajo.

**El derecho sindical**, que incluye la organización profesional, el pacto sindical o contrato colectivo de trabajo y el derecho de huelga.

**La administración laboral**, que comprende la naturaleza, organización y funciones de las autoridades del trabajo.

**Naturaleza del derecho al trabajo.** Como ordenamiento que atiende a las personas como bien fundamental y aspira a su mejoramiento moral y espiritual. El derecho del trabajo ya no puede concebirse como el estatuto que regula el intercambio de prestaciones patrimoniales entre trabajadores y patrones; su pretensión de realizar el bien común y de dignificar a los trabajadores, deriva en que un importante sector de la doctrina lo maneja como una disciplina del llamado derecho social, explicado como un *tertium genus* insertado en la dicotomía derecho público y derecho privado.

**Fines del derecho al trabajo.** Dentro de la dogmática que explica los fines del derecho del trabajo, un sector importante resalta su carácter tuitivo y nivelador, destinado a concordar la acción controvertida de los trabajadores y de los patrones, mediante una mutua comprensión de intereses.

Otro concepto fundamental es el de trabajador, del que puede señalarse lo siguiente:

**Trabajador.** Es la persona física que presta a otra física o moral, un trabajo personal subordinado” (artículo 8o. LTF). Precisando el concepto, el párrafo Segundo de dicho precepto previene al efecto, que “se entiende, por trabajo toda la actividad humana, intelectual o material, independiente del grado de preparación técnica requerido para cada profesión u oficio”.

En suma, el derecho del trabajo tiene como propósito: **asegurar al hombre una vida digna** y contempla el momento de la prestación de los servicios a fin de que no se dañe la salud del trabajador o se ponga en peligro su vida, de que se respeten la dignidad y la libertad del hombre y se le pague una retribución adecuada y equitativa.

En el entendido de que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, define las obligaciones del Estado para garantizar su disfrute en igualdad de condiciones y con el objeto de evitar la práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio del derecho al trabajo por motivos de **edad**, se somete a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma la fracción VII del Apartado A del artículo 123 constitucional**

**Artículo 123. ...**

...

**A. ...**

**I. a VI. ...**

**VII.** Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo, **edad**, ni nacionalidad.

**VIII. a XXXI.**

**B. ...**

**I. a XIV. ...**

**Transitorio**

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de febrero de 2015.

Diputada Rosa Elba Pérez Hernández (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 11 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN ISIDRO DEL BOSQUE MÁRQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, diputado Juan Isidro del Bosque Márquez, integrante 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, fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un tercer párrafo al artículo 11 y se reforma la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

### Exposición de Motivos

Para la Organización Mundial de la Salud, las colisiones en la vía pública son predecibles, lo que significa que también es posible prevenirlas, para este organismo, combatir el problema se necesita una estrecha coordinación y colaboración entre numerosos sectores y disciplinas, y la aplicación de un enfoque global e integrado.<sup>1</sup> En este sentido en nuestro país, a pesar de las acciones a nivel estatal, municipal, y estrategia a nivel federal<sup>2</sup>, aún persiste la falta de una cultura de la seguridad vial, en infinidad de ocasiones observamos como los conductores considerándolos en término general, tanto de vehículos motorizados, ciclistas, así como, aquella persona que conduzca un vehículo cualquiera que sea su fuerza motora que utilice para producir movimiento no respetan las normas de circulación, de igual manera y en un porcentaje mayor se observa a los conductores de vehículos automotores que no respetan a los motociclistas, ciclistas y peatones.

En México, con la actual administración del presidente Enrique Peña Nieto, estamos en un proceso de mover a México, hacia el desarrollo de su infraestructura carretera,<sup>3</sup> modernizándola para el tránsito seguro de los vehículos, y protección de los mexicanos, sin embargo, basta recordar lo que señala el Tercer Informe sobre la situación de la Seguridad Vial, México 2013, en 2011, se registraron 16 mil 615 muertos a causa de accidentes de tránsito, 30 por ciento más que en 1988, en comparación con 2000 el número de muertos aumentó 18 por ciento, los heridos 17 por ciento y los accidentes 10 por ciento.<sup>4</sup>

En mencionado informe se expresa que en promedio mueren 16 mil 500 mexicanos por esta causa, mencionando que según la Organización Mundial de la Salud, México ocupa el lugar número trece entre los países que concentran el 62 por ciento del total de fallecimientos. Asimismo, en comparación con países más parecidos al nuestro, México se ubica en séptimo lugar entre los diez países que componen la región Mesoamericana. Los accidentes viales en nuestro país son la causa número uno de muertes entre niños, adolescentes y adultos jóvenes de los 5 a los 29 años de edad, y con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012, en México 1 millón 462 mil 900 personas sufren de una discapacidad como consecuencia de accidentes, de igual manera se señala que 6 millones 926 mil 200 fueron víctimas de un accidente, la mayoría de ellos, viales.<sup>5</sup>

Con base en estimaciones, los accidentes viales le cuestan al país alrededor de 150 mil millones de pesos, representando el 1.7 por ciento del producto interno bruto.<sup>6</sup> Durante varios años en nuestro país, se han puesto en marcha diversos instrumentos encaminados a reducir el número de accidentes de tránsito y sus consecuencias. Desde 2008, opera a nivel nacional la Iniciativa Mexicana de Seguridad Vial, las acciones se enfocan en el uso del cinturón de seguridad y las sillas porta-infantes;

el uso de casco para motociclistas; el respeto de los límites de velocidad y los operativos para conducir sin alcohol.<sup>7</sup>

En mayo de 2011, México se sumó al decenio de acción de las Naciones Unidas por la Seguridad Vial 2011-2020,<sup>8</sup> al asumir dicho compromiso nuestro país, se ha propuesto salvar la vida de más de 50 mil personas en este periodo.<sup>9</sup> La Organización Mundial de la Salud ha manifestado que aproximadamente 1.24 millones de personas mueren a causa de un accidente de tránsito, mostrando que existe una tendencia de aumento en el número de muertos, señalando que en 2020 el número de muertos ascenderá a 1.9 millones.<sup>10</sup> Con base en los datos expresados en los párrafos anteriores, se observa que la tendencia para nuestro país, es muy similar, es decir, si no se implementan acciones tendientes a prevenir los accidentes de tránsito, o en su caso su atención oportuna, en México, en el año 2020, se registrarán 19 mil 612 fallecimientos.<sup>11</sup>

Además del Decenio de Acción de las Naciones Unidas por la Seguridad Vial 2011-2020, se tiene el instrumento internacional Convención sobre la señalización vial, conocida como Convención de Viena sobre la señalización vial, es un tratado internacional diseñado para aumentar la seguridad vial y de la ayuda del tráfico internacional por carretera mediante la estandarización del sistema de señalización para el tráfico rodado en el uso internacional.<sup>12</sup>

Por tal motivo, es imperante reconocer que el tema planteado debe ser considerado como un problema de salud pública, el cual, como lo hemos expresado y documentado con cifras, conlleva consecuencias sociales y económicas, afectando el desarrollo no sólo de los ciudadanos que sufren los accidentes, ya sea de forma directa o indirecta, sino también al presupuesto de nuestro país.

El secretario de Naciones Unidas, señor Ban Ki-moon, en su momento, expresó que “el inicio del Decenio de Acción para la Seguridad Vial, puede contribuir a que todos los países tengan más seguridad en el futuro. Hoy nuestros asociados de todo el mundo están iniciando planes nacionales o municipales en el marco del Decenio, celebrando deliberaciones sobre políticas y propiciando que las personas afectadas por accidentes de tránsito difundan sus experiencias de manera amplia. Ahora debemos impulsar esta campaña a toda marcha a fin de que todos conduzcan con mayor seguridad. Juntos podemos salvar millones de vidas.”<sup>13</sup>

En el contexto internacional encontramos que en Ghana, a inicios de la década pasada, la atención traumatológica de emergencia era informal y extremadamente limitada, los pacientes heridos en accidentes de tránsito eran trasladados a los centros sanitarios por sus propios familiares y los primeros auxilios que recibían en esos centros eran escasos. Para 2004, el gobierno ghanés, estableció un sistema de ambulancias a nivel nacional, así como una línea directa especializada para emergencias. Con estas acciones en menos de cuatro años, el número de casos atendidos por el sistema de ambulancias ascendió de 205 en 2004 a 8250 en 2008; el tiempo promedio de respuesta para las ambulancias descendió de 17 minutos en 2006 a 13 minutos en 2008; y el tiempo promedio pasado en el lugar de los hechos descendió de 19 minutos en 2006 a 14 minutos en 2008.<sup>14</sup>

En el caso de Viet Nam, se observa que la utilización correcta de un casco para motocicleta puede reducir el riesgo de fallecimiento en un 40 por ciento, así como disminuir los traumatismos craneoencefálicos graves en un 70 por ciento. Para 2007, se aprobó una ley en la que se exige que todos los motociclistas y sus acompañantes lleven casco, cabe señalar que la aplicación estricta de la ley, permitió triplicar las tasas de uso del casco, logrando que su utilización entre los motociclistas y sus acompañantes superara el 90 por ciento. Los hospitales han registrado que el riesgo de traumatismo craneoencefálico se había reducido en un 16 por ciento en comparación con el año anterior. La policía informa se salvaron más de mil 500 vidas y se evitaron más de 2 mil 500

traumatismos graves durante el año posterior a la adopción de la ley. Es oportuno destacar que en Viet Nam, las motocicletas representan el 95 por ciento del total de vehículos.<sup>15</sup>

En casi toda la Unión Europea, las leyes y reglamentos han resultado eficaces herramientas de lucha contra los accidentes. En Francia desde principios de los años setenta, se han realizado grandes avances en la reducción del número de muertes en las vías de tránsito. Se adoptaron y aplicaron leyes concernientes a los límites de velocidad, los cinturones de seguridad y la conducción bajo los efectos del alcohol. A partir de 2002, se asumió el compromiso del cumplimiento más estricto de la normativa, para tal efecto, se instalaron cámaras de control de velocidad, se implementaron campañas para explicar las normas de tránsito y los riesgos existentes, con ello, se aceleró la disminución del número de fallecidos anuales. Como ejemplo de inicios de los años setenta hasta 2009, la cifra de defunciones anuales se redujo en más de 16000 a algo más de 4000.<sup>16</sup>

Así, en España, de 2001 a 2003, se reformó la Ley de Seguridad Vial, estableciéndose que el móvil y antirradars quedan prohibidos; nuevas normas para ciclistas; se incrementan las sanciones; los reincidentes pierden el carné (licencia), debiendo pasar tiempo para obtener uno nuevo. En 2004, el Reglamento General de Circulación establece la obligación de los chalecos, sillitas para menores de 3 años, casco para ciclistas...<sup>17</sup> En 2001 se registraron 4067 y en 2010, se registraron 1730.<sup>18</sup>

En la Unión Europea, es frecuente observar como el mundo de las aplicaciones están asociadas al equipamiento de cada vehículo, unas se pueden disfrutar por el sistema de info-entretenimiento, otras por su conectividad con un teléfono inteligente. En 2012, el Parlamento europeo aprobó una resolución con base en un estudio del Banco de México y la Organización Mundial de la Salud, en donde se señala que el número de víctimas de accidentes de tráfico aumentara probablemente en todas las regiones del mundo, por ello, resolvieron la implementación del servicio eCall<sup>19</sup> a escala de la Unión Europea en todos los vehículos como prioridad en el contexto de la seguridad vial, y como un medio para mejorar la seguridad vial y contribuir a la consecución del objetivo de reducir el número de muertos y heridos.<sup>20</sup>

El objetivo del sistema eCall a bordo del vehículo reside en garantizar la notificación automática de los servicios de emergencia en caso de accidente grave, con el fin de reducir las muertes y paliar la gravedad de las lesiones sufridas, acelerando la llegada de asistencia cualificada y equipada. Es preciso mencionar que la llamada de emergencia eCall se genera automáticamente a través de la activación de los sensores a bordo del vehículo, los cuales, una vez activados establecen una conexión de voz y datos directamente con los puntos de respuesta de seguridad pública pertinentes.<sup>21</sup>

Asimismo, desde noviembre de 2014, en la Unión Europea, todos los vehículos de turismo y furgonetas que se vendan en cualquier país de la Unión Europea tendrán que ir equipados de serie con el sistema de control de estabilidad ESP. Las investigaciones han demostrado que el ESP reduce el número de accidentes graves hasta en un 50 por ciento, y evitan hasta el 80 por ciento de los accidentes por derrapaje.<sup>22</sup>

Por todo lo anteriormente expresado, resulta trascendental que el Congreso de la Unión, tenga la facultad de legislar en materia de Seguridad vial y tránsito, nuestro país requiere de una Ley General en esta materia, donde se contemplen facultades entre los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, fortaleciéndose la coordinación, tal y como se observa en países como España,<sup>23</sup> Argentina, Chile, Brasil, Panamá, Colombia, Costa Rica, como otros países de Latinoamérica<sup>24</sup> .

Una vez que sea aprobada la presente propuesta y el Congreso de la Unión cuente con la facultad de legislar en materia de Seguridad vial, la ley secundaria deberá enfocarse en los siguientes objetivos:

aumentar la seguridad y la calidad de protección de las redes de carreteras en beneficio de todos los usuarios, observando con especial atención a los grupos vulnerables como son los peatones, los ciclistas y los motociclistas, evaluaciones de la infraestructura, así como el mejoramiento de la planificación, diseño, construcción y funcionamiento de las carreteras teniendo como finalidad la seguridad.

La obligatoriedad en la utilización de cascos, cinturón de seguridad, sillas para infantes, y chalecos reflectantes<sup>25</sup>, servicio de llamada inmediata en caso de coalición o accidente, a través de una aplicación integrada en el vehículo, la conducción bajo los efectos del alcohol o las drogas, la velocidad inadecuada y excesiva, fortificar la gestión de la seguridad vial, mejorar la calidad de los servicios de los usuarios de medios de transporte público peligrosos, la seguridad de los vehículos, el comportamiento de los usuarios de las vías de tránsito, incluidas las distracciones, la educación para la seguridad vial y la atención después de los accidentes, incluida la rehabilitación de las personas con discapacidad, así como mejorar la atención que reciben las víctimas de colisiones en las vías de tránsito, así mismo la creación de un Fondo de atención a víctimas de accidentes de tráfico.

En materia de chaleco reflectante y servicio de llamada inmediata, la ley deberá establecer la obligatoriedad de la industria automotriz de incluir en el kit de seguridad un chaleco reflectante, y la instalación de la aplicación para el servicio de llamada inmediata, el funcionamiento de este servicio debe ser sencillo de manera automática cuando la colisión sea grave, así como de forma manual, a fin de que el usuario pueda activarla en caso de sufrir una avería o una leve colisión en carretera.

Al contar con vehículos más seguros, estaremos alentando incentivos para cautivar hacia nuestro país mejores tecnologías de seguridad en la industria automotriz, con ello, armonizaremos nuestro marco a las normas mundiales. De igual manera, al aumentar la capacidad de respuesta en caso de emergencias ocasionadas por los accidentes de tránsito, propiciaremos la mejora en la capacidad de los sistemas de salud, brindando a las víctimas un tratamiento de emergencia apropiado y rehabilitación a largo plazo.

Con el enfoque, con el cual se dirigirá la ley secundaria, traspasaremos gran parte de la responsabilidad de los usuarios a los diseñadores del sistema de transporte vial, como son los responsables de la gestión vial, la industria automotriz, la policía, y los órganos legislativos federal, y estatal, con la correspondiente participación de los municipios.

Por último nuestro país necesita tener un organismo rector de la seguridad vial, con autoridad y responsabilidad para adoptar decisiones, controlar los recursos y coordinar las actividades de todos los sectores gubernamentales, incluidos los de la salud, el transporte, la educación y la policía. Actualmente, México cuenta con el Consejo Nacional de Prevención de Accidentes, dependiente de la Secretaría de Salud, sin embargo, los estándares internacionales muestran que cada país requiere de un órgano encargado de la Seguridad Vial, como son los casos de Argentina con la Agencia Nacional de Seguridad Vial, en Colombia el Ministerio de Transporte, en Ecuador la Agencia Nacional de Transito, en Barbados el Barbados Road Safety Council, entre otros en Latinoamérica<sup>26</sup> y en España, la Dirección General de Transporte adscrita al Ministerio del Interior.<sup>27</sup>

El organismo que establezca la ley secundaria deberá disponer de los recursos adecuados para aplicarlos a la seguridad vial, debiendo rendir públicamente cuenta de sus acciones. Asimismo, implantará acciones, planes y programas en coordinación con otras instituciones gubernamentales, gobiernos locales y municipales e institutos de investigación o asociaciones de profesionales a nivel nacional e internacional expertos en la materia.

La experiencia mundial nos ha demostrado que, en materia de seguridad vial, es necesario avanzar hacia una legislación comprehensiva que incida sobre los principales factores de riesgo a nivel nacional, debiendo estas mismas normas ser aplicadas con rigor mediante acciones de vigilancia y control policial.

Por lo expresado, presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados, el presente proyecto de

**Decreto, por el que se adiciona un tercer párrafo al artículo 11 y se reforma la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único:** Se adiciona un tercer párrafo al artículo 11 y se reforma la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 11. ...**

...

El Estado en coordinación con las entidades federativas, municipios y el Distrito Federal, garantizaran el derecho a toda persona a la seguridad vial, estableciendo mecanismos para su ejercicio, bajo los principios de prevención, atención, fomento a la educación vial, inmediatez, seguridad y factor de riesgo.

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a XXIX-F. ...

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como en materia de seguridad vial y tránsito.

XXIX-H. a XXIX-U. ...

XXX. ...

**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 expedirá la Ley General en materia de Seguridad Vial y Tránsito, en un plazo de 180 a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

**Tercero.** Para el debido cumplimiento de lo establecido en el presente decreto, el Congreso de la Unión deberá prever y observar que al menos la Ley General que expida contenga:

Creación de un organismo rector en materia de Seguridad Vial y Tránsito;



Las competencias en materia de coordinación entre los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal;

Aumentar la seguridad y la calidad de protección de las redes de carreteras en beneficio de los usuarios, observando con especial atención a los grupos vulnerables como son los peatones, los ciclistas y los motociclistas;

Evaluaciones de la infraestructura carretera, así como el mejoramiento de la planificación, diseño, construcción y funcionamiento de las carreteras teniendo como finalidad la seguridad;

Obligatoriedad en la utilización de cascos, cinturón de seguridad, sillas para infantes, y chalecos reflectantes, servicio de llamada inmediata en caso de coalición o accidente, a través de una aplicación integrada en el vehículo, la conducción bajo los efectos del alcohol o las drogas, la velocidad inadecuada y excesiva;

Fortalecer la gestión de la seguridad vial, mejorando la calidad de los servicios de los usuarios de medios de transporte público peligrosos;

La seguridad de los vehículos, el comportamiento de los usuarios de las vías de tránsito, incluidas las distracciones;

La educación para la seguridad vial y la atención después de los accidentes, incluida la rehabilitación de las personas con discapacidad, así como mejorar la atención que reciben las víctimas de colisiones en las vías de tránsito, y la creación de un Fondo de atención a víctimas de accidentes de tráfico;

La transmisión de datos y voz mediante la aplicación para el servicio de llamada inmediata de emergencia, serán salvaguardados por la legislación en materia de protección de datos personales.

**Cuarto.** Con respecto al chaleco reflectante y al servicio de llamada inmediata, la ley establecerá la obligatoriedad de la industria automotriz de incluir en el kit de seguridad un chaleco reflectante, y la instalación de la aplicación para el servicio de llamada inmediata en los vehículos nuevos, su funcionamiento debe ser sencillo siendo de manera automática y manual.

**Quinto.** Las legislaturas de las entidades federativas adecuaran o en su caso expedirán la legislación en materia de Seguridad Vial y Tránsito, conforme al presente decreto y a la legislación que apruebe el Congreso de la Unión, en un plazo de 90 días contados a partir de la entrada en vigor de la ley general.

#### Notas

1 Vid. Paden, Margie, Scurfield, Richard, y otros, “Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el Tránsito,” Organización Mundial de la Salud, página 195 en [whqlibdoc.who.int/paho/2004/927531599X\\_chap5.pdf](http://whqlibdoc.who.int/paho/2004/927531599X_chap5.pdf)

2 Vid. Estrategia Nacional de Seguridad Vial 2011-2020, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011.

3 En México, la red carretera está compuesta por 374 mil 262 kilómetros, la mayoría de las carreteras son caminos rurales 45 por ciento, luego le siguen las alimentadoras estatales 22 por ciento, las brechas mejoradas 20 por ciento y por último las de cuota y libres 13 por ciento. Vid. Cervantes Trejo, Arturo, Rosas Osuna, Sergio



Rodrigo, y González García, Diana Alejandra, *Tercer Informe sobre la situación de la seguridad vial, México, 2013*, Secretaría de Salud-Consejo Nacional para la Prevención de Accidentes, México, 2013, páginas 8-9.

4 En los últimos 6 años las muertes por accidentes de tránsito figuraron entre las primeras diez causas de muerte en México y en 2011 fueron la octava casusa de muerte. *Ibidem*, páginas 3 a 8.

5 Sólo en 2011, se registraron 412 mil 87 accidentes de tránsito, falleciendo 16 mil 615 personas y lesionadas 162 mil 29. En comparación con 2010 la tasa de mortalidad por cada 100 mil habitantes fue igual a 14.4, poco menos del 1 por ciento que en 2010, año en el que la tasa fue igual a 14.5. Durante 2011, en promedio murieron cada mes mil 380 personas. Los periodos en los que se registraron el mayor número de decesos fueron los meses de mayo y diciembre, en los que se registran los periodos de lluvia y vacaciones. *Ibidem*, pp. 1.3.

6 *Ibidem*, página 1.

7 La iniciativa, está enmarcada en el Programa Nacional de Seguridad Vial, siendo el primer instrumento rector de alcance nacional, establece acciones multidisciplinarias e intersectoriales, cubriendo más de 180 ciudades del país, involucrando una colaboración entre el sector privado y la sociedad civil organizada. Palabras pronunciadas por el embajador Juan José Gómez Camacho, representante permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas y Otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra, el 14 de marzo de 2014, en el “Lanzamiento del Informe sobre la situación de la seguridad vial 2013,” de la Organización Mundial de la Salud, pp. 1-2, en: [conapra.salud.gob.mx/Interior/Documentos/OMS\\_2013/intervención\\_Embajador\\_OMS.pdf](http://conapra.salud.gob.mx/Interior/Documentos/OMS_2013/intervención_Embajador_OMS.pdf)

8 Vid. [www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/255](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/255). En la resolución 64/255, la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamó el periodo 2011-2020, “Decenio de Acción para la Seguridad Vial, con el objetivo general de estabilizar, y reducir las cifras de víctimas mortales en accidentes de tránsito en todo el mundo. Vid. Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020, Organización de Naciones Unidas, en: [www.who.int/roadsafety/decade\\_of\\_action/plan/plan\\_spanish.pdf?ua=1](http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/plan_spanish.pdf?ua=1)

9 El decenio de Acción de la Seguridad Vial estableció que el número de muertos que se proyecta en 2020 se debe reducir al 50%, por lo que en México para 2020 en lugar de registrarse 19,612 deberá haber 9,806. Vid. Cervantes Trejo, Arturo, Rosas Osuna, Sergio Rodrigo, y González García, Diana Alejandra, *Tercer Informe sobre la situación de la seguridad vial, México, 2013, op. cit., pp.1,20*

10 Vid. Organización Mundial de la Salud, Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020, Salvemos millones de vidas”, página 3, en: [www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/road\\_traffic/booklet\\_es.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/booklet_es.pdf)

11 *Ibidem*. Página 20.

12 Esta convención fue acordada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su conferencia sobre la circulación vial en Viena 7 de octubre 1968 a 8 de noviembre 1968, entrando en vigor el 6 de junio de 1978. Vid. Convención de Viena sobre señalización vial. Reglas, Las partes contratantes. En [http://campodocs.com/articulos-utiles/article\\_111275.html](http://campodocs.com/articulos-utiles/article_111275.html)

13 Vid. [www.un.org/es/roadsafety/](http://www.un.org/es/roadsafety/)

14 Vid. Organización Mundial de la Salud, Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020, Salvemos millones de vidas”, página 10, en: [www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/road\\_traffic/booklet\\_es.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/booklet_es.pdf)

15 Vid. Organización Mundial de la Salud, Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020, Salvemos millones de vidas”, página 11, en: [www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/road\\_traffic/booklet\\_es.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/booklet_es.pdf)

16 Vid. Organización Mundial de la Salud, Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011-2020, Salvemos millones de vidas”, página 9, en: [www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/publications/road\\_traffic/booklet\\_es.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/publications/road_traffic/booklet_es.pdf)

17 Vid. “El cambio que trajo más seguridad”, en Revista Tráfico y Seguridad Vial, número 206, 2011, España, p. 12, en [www.asp-es.secure-zone.net/v2/index.jsp?id=5938/10033/21334&Ing=es](http://www.asp-es.secure-zone.net/v2/index.jsp?id=5938/10033/21334&Ing=es)

18 Dentro de este contexto el ministro del Interior de España, Alfredo Pérez Rubalcaba, (2006-2011), señaló que en 2010, mil 548 accidentes mortales de tráfico en carretera provocaron 1.730 muertes y 7.954 heridos graves, aun así, en 2010 hubo menos accidentes mortales -148, menos heridos graves menos mil 21 y menos fallecidos -173 que en 2009. Preciso que España regreso a las cifras de 1963, pero entonces había un millón de vehículos y en 2010, hay 31 millones; entonces había dos millones de conductores y en 2010, 26 millones. Recalcó que si España, no hubiera realizado acciones, habría 10 mil fallecidos y 50 mil heridos graves más. Vid. Nicolás Fraile, Carlos, “Siete años bajando”, en Revista Tráfico y Seguridad Vial, número 206, España, 2011, p.22, en [www.asp-es.secure-zone.net/v2/index.jsp?id=5938/10033/21334&Ing=es](http://www.asp-es.secure-zone.net/v2/index.jsp?id=5938/10033/21334&Ing=es)

19 El eCall es un dispositivo de llamadas de emergencia que, según las estadísticas, reducirá los muertos en el asfalto en un 11 por ciento y las minusvalías producidas por los accidentes de tráfico en un 12 por ciento. Su funcionamiento es muy sencillo. Vid. Prevención de accidentes equipo7, en <http://prevenciondeaccidentes.equipo7.blogspot.mx/>

20 Vid. Informe sobre eCall: un nuevo servicio 112 para los ciudadanos – A7-0205/2012, en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEX+REPORT+A7-2012-0205+0+DOC+XML+V0//ES#title2>

21 Vid. Informe sobre eCall: un nuevo servicio 112 para los ciudadanos – A7-0205/2012, en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEX+REPORT+A7-2012-0205+0+DOC+XML+V0//ES#title2>

22 Este dispositivo va unido al sistema de control de presión de los neumáticos, también debe salir instalado de fábrica en todos los coches desde noviembre. Vid. ESP Obligatorio, Revista Tráfico y Seguridad Vial, número 229, Noviembre-Diciembre, España, 2014, página 59, en [www.revista.dgt.es/Galerias/hemeroteca/revista/TRAFICO-229-BAJA-ULTIMO.pdf](http://www.revista.dgt.es/Galerias/hemeroteca/revista/TRAFICO-229-BAJA-ULTIMO.pdf)

23 El Congreso de Diputados ha aprobado la reforma de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial. Vid. R. Blanco, Patricia, Veinte nuevas normas de tráfico que ha aprobado el Congreso, *El País*, 20 de Marzo de 2014, en [http://politica.elpais.com/politica/2014/03/19/actualidad/1395263201\\_645088.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/03/19/actualidad/1395263201_645088.html). El objetivo principal de las reformas a la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, es adoptar algunos de los contenidos de la norma a la realidad actual, aumentando la seguridad y protección de todos los usuarios de la vía, en especial de los más débiles y sancionando de forma más dura las conductas más peligrosas. Vid. Dirección General de Tránsito, Desde el 9 de mayo entra en vigor la reforma de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, en [http://www.dgt.es/es/prensa/notas-de-prensa/2014/20140508-Desde-el-9-de-mayo-entra-en-vigor-la-reforma-de-la-Ley-de-Tráfico-y-Seguridad-Vial.sh\\_tml](http://www.dgt.es/es/prensa/notas-de-prensa/2014/20140508-Desde-el-9-de-mayo-entra-en-vigor-la-reforma-de-la-Ley-de-Tráfico-y-Seguridad-Vial.sh_tml)

24 Vid. Taddia, Alejandro, de la Peña Mendoza, Sissi, de la Peña, Elena, Avances en Seguridad Vial, en América Latina y el Caribe 2010-2012, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Transporte, p.55, en [File:///C:/Users/Usuario/Downloads/Avances%20en%20Seguridad%20vial%20en%20Latina%20y%20el%20Caribe%202010%20-%202012%20\(1\).pdf](File:///C:/Users/Usuario/Downloads/Avances%20en%20Seguridad%20vial%20en%20Latina%20y%20el%20Caribe%202010%20-%202012%20(1).pdf)

25 En España, los chalecos reflectantes son obligatorios para salir del vehículo. Los conductores de turismo, autobuses y camiones de más de 3 mil 500 kilogramos, conjuntos de vehículos no agrícolas y ocupantes de los vehículos pilotos de acompañamiento deberán utilizar un chaleco reflectante de alta visibilidad cuando salgan del vehículo y ocupen la calzada o el arcén en vías interurbanas. Vid. La obligatoriedad del chaleco reflectante y otras normas de circulación, en [http://www.consumer.es/web/es/motor/educacion\\_y\\_seguridad\\_vial/2003/12/18/92756.php](http://www.consumer.es/web/es/motor/educacion_y_seguridad_vial/2003/12/18/92756.php)

26 Vid. Taddia, Alejandro, de la Peña Mendoza, Sissi, de la Peña, Elena, Avances en Seguridad Vial, en América Latina y el Caribe 2010-2012, Banco Interamericano de Desarrollo, División de Transporte, páginas 46-47 en [File:///C:/Users/Usuario/Downloads/Avances%20en%20Seguridad%20vial%20en%20Latina%20y%20el%20Caribe%202010%20-%202012%20\(1\).pdf](File:///C:/Users/Usuario/Downloads/Avances%20en%20Seguridad%20vial%20en%20Latina%20y%20el%20Caribe%202010%20-%202012%20(1).pdf)

27 <http://www.dgt.es>

México, DF, a 24 de febrero de 2015.

Diputado Juan Isidro del Bosque Márquez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL ROSARIO DE FÁTIMA PARIENTE GAVITO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

María del Rosario de Fátima Pariente Gavito, integrante 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, y por los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifica el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

**Considerando**

1. Que se trata de avanzar hacia un nuevo posicionamiento de los Adultos Mayores en la sociedad mexicana, que signifique considerarlos como sujetos de derecho plenos, que pueden contribuir a la comunidad, desde nuevas perspectivas, para lo cual debemos generar oportunidades para su desarrollo, promoviendo los cambios que sean necesarios para un tratamiento distinto a lo que se les ha dado hasta la actualidad, en razón de su edad, siendo un pilar esencial de este nuevo posicionamiento, el reconocimiento de sus derechos, tanto a nivel constitucional como legal.

Actualmente los adultos mayores son vistos como sujetos de asistencia social, dependientes, es decir, sometidos a un poder ajeno que les impide el libre desarrollo de su naturaleza. Además, en su tratamiento, se les aplica condiciones de igualdad que no consideran las necesarias diferencias que se deben aplicar en función de su edad.

2. Que en virtud de lo anterior, la presente iniciativa de Reforma Constitucional, tiene como idea fundamental, posibilitar la inclusión social, política, económica, cultural de los adultos mayores, a partir del reconocimiento por parte del Estado Mexicano de sus derechos que son parte de la comunidad internacional, consagrándolos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es por esto, que proponemos la incorporación al artículo 4 de la Carta Magna, una nueva garantía, que es el Derecho a una Vejez Digna, el cual comprende el derecho a la independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad de los adultos mayores.

3. Que el Plan de Acción de Madrid, aprobado en el 2002, da cuenta del fenómeno internacional de la longevidad: “En el siglo XX se produjo una revolución de la longevidad. La esperanza media de vida al nacer ha aumentado 20 años desde 1950 y llega ahora a 66 años, y se prevé que para 2050 haya aumentado 10 años más. Este triunfo demográfico y el rápido crecimiento de la población en la primera mitad del siglo XXI significan que el número de personas de más de 60 años, que era de alrededor de 600 millones en el año- 2000, llegará a casi 2.000 millones en el 2050, mientras que se proyecta un incremento mundial de la proporción del grupo de población definido como personas de edad del 10% en 1998 al 15% en 2025. Ese aumento será más notable y más rápido en los países en desarrollo, en los que se prevé que la población de edad se cuadruplicará en los próximos 50 años. En Asia y América Latina, la proporción del grupo clasificado como personas de edad aumentará del 8% al 15% entre 1998 y 2025, mientras que en África se prevé que esa proporción aumente sólo del

5% al 6% durante ese período, y que después se duplique para el año 2050. En el África subsahariana, donde se sigue luchando contra la pandemia del VIH/SIDA y las dificultades económicas y sociales, el porcentaje llegará a la mitad de ese nivel. En Europa y América del Norte, entre 1998 y 2025 la proporción de población clasificada como personas de edad aumentará del 20% a 28% y del 16% al 26%, respectivamente. Una transformación demográfica mundial de este tipo tiene profundas consecuencias-para cada uno de los aspectos de la vida individual, comunitaria, nacional e internacional. Todas las facetas de la humanidad-sociales, económicas, políticas, culturales, psicológicas y espirituales-experimentarán una evolución.

4. Que hoy en día ya no se trata de establecer a nivel mundial, la presencia humana o la superioridad de unos sobre otros, sino de crear y garantizar condiciones de vida sustentables y proclives al desarrollo de todas las personas. La vejez es un período de la vida de duración mucho más variable que la juventud y en un tiempo en el cual las limitaciones son cada vez menores.

Hay que actuar con sentido de realidad, con sentido de futuro y con un profundo sentido democrático. Ha pasado el tiempo en que las dimensiones biológicas de vida del ser humano determinaban su rol productivo e incluso reproductivo y transitamos hacia un mundo y hacia un tiempo en que las dimensiones sociales de la vida del ser humano adquieren cada vez más relevancia.

5. Abordar la protección y desarrollo de los adultos mayores es hoy una necesidad urgente, no sólo por situaciones puntuales como su protección frente a la violencia intrafamiliar, su adecuado cuidado en instituciones especializadas u obligación de alimentos. Se trata de abordar este fenómeno que hemos mencionado sobre el significado del envejecimiento para la sociedad. Preocuparse de esto, es tan relevante como el respeto- y-protección a la vida privada; el derecho a la libertad individual; la libertad de enseñanza; el derecho a sindicarse y el consagrado derecho a la propiedad.

6. México debe contribuir en materia de adultos mayores a nivel internacional y conformar una alianza con otros países latinoamericanos en función de promover una Convención Internacional sobre los derechos de los adultos mayores.

Esta iniciativa, es una oportunidad para el desarrollo e implementación de un sistema que le permita a los mexicanos enorgullecerse de un sistema social cada vez más inclusivo y de esta forma aportar a los debates internacionales con una legislación que constituya un sólido andamiaje institucional nuevo y fortalecido y por ende, con este aporte contribuiremos a mejorar la vida de millones de seres humanos en el mundo.

Es hora de incorporar a nuestro ordenamiento constitucional y legal, una sensibilidad distinta que no ve ni entienda a los países -ni a la Humanidad- como “mercados” sino naciones con seres humanos deseosos de contar con un bienestar material, democracia y justicia social.

Por lo anteriormente expuesto, en ejercicio de las facultades que otorgar el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de esa Soberanía, la siguiente iniciativa de

#### **Decreto que modifica el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un décimo cuarto párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o. ...**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho a una vejez digna. El Estado garantizará el cumplimiento de este derecho el cual comprende el derecho a la autonomía y autorrealización, participación, equidad, corresponsabilidad y atención preferente de los adultos mayores.

### **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 26 de febrero de 2015.

Diputada María del Rosario de Fátima Pariente Gavito (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 20. Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA EUFROSINA CRUZ MENDOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada Eufrosina Cruz Mendoza, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete al pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción V, VI, y el segundo párrafo de la fracción VIII, del apartado A, del artículo 2, y se adiciona una fracción IX al artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo a la siguiente

### Exposición de Motivos

**Primero.** El artículo segundo de la Constitución federal, establece que la nación mexicana es única e indivisible y que 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 también, establece que 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.

México se caracteriza por tener un mosaico multicultural en su territorio, realidad que se refleja en las manifestaciones lingüísticas, sociales, culturales y políticas que se dan en las distintas entidades federativas. La riqueza de su patrimonio cultural, tangible e intangible, se deben a sus pueblos y comunidades indígenas.

Los pueblos y comunidades indígenas tienen una población aproximada de 15.7 millones de los 112 millones 336 mil habitantes que viven en México, es decir, 14 por ciento de la población total del país, ocupando el octavo lugar en el contexto mundial en población indígena.

La cuestión de los derechos indígenas no es asunto de ahora sino bastante añejo. Relacionada con el origen del Estado mexicano, viene aparejada con las luchas independentistas de la población de la Nueva España por separarse de la corona española y formar un nuevo estado, pasando por los “periodos de anarquía” y la consolidación del “nuevo orden”, luchas en las que los pueblos indígenas aportaron una gran cuota de sangre, pero cuando se diseñó el modelo de organización política que prevalecería en el país se les ignoró por completo por el grupo social dominante que asumió el poder.

Las reformas constitucionales relativas a los derechos indígenas en la época contemporánea, han sido producto de la presencia de los pueblos indígenas en la escena política nacional. De igual manera, reflejan la escasa voluntad política de la clase gobernante para reconocer los derechos de estos pueblos y garantizarlos en la Carta Magna. La primera reforma data de 1992 cuando el gobierno federal aprovechando la cercanía de los 500 años de la invasión española del continente americano promovió una adición al artículo cuarto de la Constitución federal para reconocer la existencia de pueblos indígenas en su seno y hacer efectivos sus derechos. Pero lo que se publicó fue una norma

declarativa de la pluriculturalidad de la nación mexicana, misma que obtenía su sustento en la presencia originaria de los pueblos indígenas.

La disposición constitucional seguía en la lógica de negar los derechos políticos y económicos, que son los fundamentales para la existencia de los pueblos indígenas, el respeto de sus derechos y la seguridad de su existencia y desarrollo futuro.

Posteriormente el contenido de la Constitución federal se modificó el 14 de agosto de 2001, después de la rebelión zapatista y la firma de los Acuerdos de San Andrés sobre derechos y cultura indígena. De acuerdo con el decreto de reforma, se modificaron varios de los artículos de la Carta Magna para incluir en ella los derechos de los pueblos indígenas, que unidos a las disposiciones existentes forman la normatividad constitucional en la materia. En la actualidad los artículos constitucionales que hacen referencia a los derechos indígenas son: el artículo 2, que sustituyó al artículo 4, el artículo 18, párrafo octavo, el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo y el 115, fracción III, último párrafo.

El problema de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas en México es que aún no han sido reconocidos en su totalidad, es por ello que es imprescindible llevar a cabo la tarea que resultó inconclusa en las anteriores reformas constitucionales de 1992 y 2001. Por ello, en esta tercera oportunidad se deben producir los cambios constitucionales y legales que normen el diseño institucional de los poderes en el país, así como los equilibrios necesarios para crear un sistema político y administrativo que garantice un estado de derecho de igualdad social, económica y política para los pueblos y comunidades indígenas.

Existe consenso nacional acerca de la situación de desigualdad y pobreza de la población indígena, la cual exige del país los mayores apoyos en todos los órdenes de la vida de la nación mexicana. Por ello, el respeto incondicional a los principios esenciales consagrados por la Constitución y la firme voluntad para ampliar y perfeccionar su funcionamiento, en beneficio también de los pueblos originarios de la nación, deben ser compromisos inquebrantables de los Poderes de la Unión.

Las condiciones de desigualdad, pobreza y rezago, significan un obstáculo para el desarrollo y avance democrático; constituyen un reto inaplazable que concierne a todos y, en el aspecto legislativo, es el reconocimiento pleno de sus derechos fundamentales, a fin de asegurar la preservación de sus tierras, territorios y recursos, de conformidad con los avances que en la materia se han alcanzado en la legislación internacional.

La representación nacional ha reconocido que una de las muchas tareas necesarias para superar las condiciones de desigualdad que afectan a los indígenas, consiste en reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para consagrar explícitamente los derechos de éstos mexicanos y generar las acciones institucionales, por parte del Estado mexicano, para garantizar su cumplimiento.

**Segundo.** “La expresión “sujetos de derecho público” se usa como sinónimo de persona de derecho público, razón por la cual para explicar la primera expresión es necesario hacer referencia en primer lugar a la segunda.

En términos jurídicos, la persona puede ser conceptualizada como todo ente susceptible de tener derechos y obligaciones, es decir, que puede establecer relaciones jurídicas válidas y por esa vía ejercer derechos o contraer obligaciones.

La expresión “ente” da la idea de que la persona jurídica no necesariamente coincida con la persona humana, ya que puede haber entes que no existan en la realidad como personas pero que el derecho



les reconozca capacidad para ejercer derechos y tener obligaciones y en ese caso el derecho los considera personas aunque biológicamente no lo sean.

De ahí que el derecho reconozca al menos dos tipos de personas jurídicas: las personas físicas y las morales. El Código Civil Federal que en términos similares recogen los códigos de las entidades federativas y el Distrito Federal se refieren a ambos tipos de personas.

En cuanto a las personas físicas, el Código Civil Federal hace referencia a estas en los artículos 22, 23, 24, y en cuanto a las personas morales, hace referencia el artículo 25 del citado código.

El Código Civil Federal no define a las personas sino, en el caso de las personas físicas, establece las maneras en que adquiere capacidad de ejercicio, la forma de ejercerlos y las limitaciones de ellos. Por la forma de adquirir la capacidad de ejercerlos se desprende que la norma se refiere a las personas físicas como personas humanas.

Para el caso de las personas morales el Código Civil enumera algunos tipos de ellas, de donde se pueden derivar que son “entes” o asociaciones de personas humanas a las cuales el derecho les reconoce capacidad para que ejerzan derechos y establezcan obligaciones como si se tratara de una sola persona humana.

Otro aspecto que se desprende de lo dispuesto por el Código Civil Federal en materia de personas morales es que las hay de varios tipos.

- a) De carácter público, entre las que quedan incluidas “la nación, los estados y los municipios” y “las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley”; entre las que se encuentran los organismos autónomos.
- b) De carácter privado, entre las que ubica “las sociedades civiles o mercantiles” y “las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2376”.
- c) De carácter social, entre las cuales menciona “los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal.

De lo anterior se deduce que los sujetos de derecho público son “entes” o personas morales, creadas por el derecho y forman parte de los órganos de gobierno o de la administración pública en cualquiera de sus tres niveles (federal, estatal o municipal) y por lo mismo cuentan con facultades determinadas por la propia ley.

En este sentido, vale la pena recordar que donde comienza a usarse la expresión “pueblos indígenas como sujetos de derecho”, relacionándola con los derechos de los pueblos indígenas, es en los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, firmados el 16 de febrero de 1996, entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal, popularmente más conocidos como Acuerdos de San Andrés, por el nombre de la comunidad chiapaneca donde se firmaron. En el punto 2 de la parte denominada Nuevo marco jurídico del documento número 1, denominado *Pronunciamiento conjunto que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional*, se lee:

**2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus**

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

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

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

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

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

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

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

En el derecho mexicano se habla de “entidades federativas”, “entidades de la administración pública federal”, o “entidades paraestatales”, entre otros usos, con significados distintos en cada caso. Algunas veces la expresión se utiliza para designar a sujetos jurídicos dotados de personalidad jurídica, como cuando se refiere a las entidades federativas o a ciertas entidades paraestatales; entre otros, designa a órganos públicos sin personalidad jurídica, como cuando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales se refieren a los fideicomisos o las secretarías de estado; y en algunos más para designar a ambos, como sucede con las “entidades paraestatales” en la misma Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Del uso que el derecho mexicano hace del vocablo “entidad”, se puede concluir que reconocer a las pueblos y comunidades indígenas el carácter de “sujetos de derecho público” significara que gozarán de personalidad jurídica, o bien que serán órganos de la administración pública.

La propuesta de reforma constitucional elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión, que en el año 2001 el presidente de la República presentó como iniciativa, buscaba reconocer a las comunidades como “entidad de derecho público”. En los dos documentos citados de los acuerdos de San Andrés, se establece que este reconocimiento tenía como finalidad que pudieran “asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, [...] a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles”.

Los acuerdos de San Andrés firmados en 1996, contienen un conjunto de competencias para las comunidades indígenas, lo que permite afirmar que lo que las partes pactaron fue reconocer personalidad jurídica a las comunidades indígenas, con facultades distintas a las de los municipios en los que estuvieran incluidas.

En esta tesitura, la presente iniciativa busca el reconocimiento no sólo de las comunidades sino también de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, lo que equivaldría a reconocerles personalidad jurídica a ambas, con facultades específicas; facultades que serán distintas a las de los municipios. El carácter de derecho público las convertiría en parte de la administración pública y como tal no tendrían necesidad de recurrir a algún otro órgano de gobierno para hacer cumplir sus determinaciones.

Ahora bien, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente no contempla el carácter de sujetos de derecho público de las comunidades, mucho menos de los pueblos indígenas. El párrafo segundo, de la fracción VIII, del artículo segundo, solo expresa:

“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.”

Como se ve, la Constitución federal remite a las constituciones de los estados de la república el reconocimiento que pudieran tener, **pero no como entidades de derecho público sino de interés público**. De acuerdo con la doctrina jurídica, el interés público “es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del estado”<sup>1</sup>, mientras las características de las personas jurídicas colectivas de derecho público son “la existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes, voluntad común, que forman una personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes, poseen una denominación o nombre; con domicilio y un ámbito geográfico de actuación; patrimonio propio y régimen jurídico específico”<sup>2</sup>.

Hay que decir que, si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no reconoce el carácter de sujetos de derecho público ni a los pueblos indígenas ni a las comunidades que los integran, tampoco prohíbe que las legislaturas de los estados le reconozcan ese carácter. Y dado que

la Constitución federal contiene garantías mínimas que pueden ampliar otras leyes, las legislaturas de los estados pueden dar ese reconocimiento.

Esta situación ha permitido a algunas entidades federativas entre ellas Oaxaca, reconocer en sus respectivas constituciones políticas locales a los pueblos y comunidades indígenas el carácter de sujetos de derecho público. La Constitución de Oaxaca dispone en su artículo 16, que los “pueblos y comunidades indígenas tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales”.

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

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

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

La expresión “pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público”, se refiere a que se reconozca a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus propias autoridades, el carácter de parte de los órganos de gobierno, para lo cual es necesario reconocerles determinadas funciones y facultades, como se propone en la iniciativa, adicionando una fracción IX, al artículo 115 de la Constitución federal.

Como mencionaba anteriormente, en la actualidad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no reconocen a los pueblos y comunidades indígenas el carácter de sujetos de derecho público sino de interés público, que es completamente distinto. Pero tampoco prohíbe que lo hagan las constituciones políticas de los estados de la república, como es el caso de Oaxaca<sup>3</sup>.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido las siguientes tesis aislada (constitucional).

Tesis: 2a. CXXXIX/2002	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	185566	21 de 24
SEGUNDA SALA	Tomo XVI, Noviembre de 2002	Pag. 446	Tesis Aislada(Constitucional)	

**Derechos de los indígenas. Los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueden ser ampliados por las legislaturas locales dentro del marco de aquélla.**

El artículo primero de la Constitución federal establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia. En consecuencia, los congresos locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos.

Tesis: 2a. CXL/2002	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	185565	22 de 24
SEGUNDA SALA	Tomo XVI, Noviembre de 2002	Pag. 446	Tesis Aislada(Constitucional)	

[TA]; 9a. Época; Segunda sala; S.J.F. y su Gaceta; tomo XVI, noviembre de 2002; pág. 446

**Derechos de los indígenas. Los establecidos en las legislaciones locales en favor de ellos no fueron limitados por las reformas a la Constitución federal en la materia, vigentes a partir del quince de agosto de dos mil uno.**

Las reformas en materia indígena a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, en vigor a partir del día siguiente conforme a su artículo primero transitorio, dejan a las entidades federativas la regulación jurídica relativa al reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que sólo están sujetas a las definiciones y criterios generales que al respecto se establecen, a la estructuración legal de las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas de cada entidad, al postulado básico de unidad e indivisibilidad nacional y a que la autonomía se ejerza dentro del marco constitucional, ello en virtud de que el artículo 40 de la Constitución federal consigna la unión del pueblo mexicano en una federación establecida de acuerdo con sus principios fundamentales, de manera tal que cualquier norma contraria a los principios de unidad e indivisibilidad de la nación mexicana serían contrarios al pacto federal, además de que el numeral 133 de la propia ley fundamental prevé el principio de supremacía constitucional mediante el cual las constituciones y leyes locales deben ser acordes con el ordenamiento supremo. En ese tenor, los derechos establecidos en favor de los pueblos y comunidades indígenas, así como de los indígenas en lo individual, deben ser considerados como mínimos a garantizarse por los estados en la regulación y organización jurídica que al efecto realicen en sus constituciones y leyes respectivas, razón por la cual los derechos que tales entidades federativas pudieran haber establecido con anterioridad a favor de los indígenas, no pueden considerarse limitados por los derechos consagrados en las normas constitucionales referidas, pues estos últimos sólo son derechos mínimos a satisfacer, a no ser que fueran contrarios a los postulados básicos de unidad e indivisibilidad nacional y de no sujeción al marco constitucional, caso en el cual serían contrarios, desde su origen y no en virtud de las reformas, a la Carta Magna, o bien, que los derechos que en tales legislaciones se hubieran previsto no sean los que mejor expresen las situaciones y

aspiraciones de los pueblos indígenas de la entidad, lo que no constituye una limitante a tales derechos, sino una exigencia de que se ajusten a la realidad social.

El relator especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas de las Naciones Unidas, el doctor Rodolfo Stavenhagen, emitió un informe presentado ante la ONU, en donde hizo recomendaciones en el tema de legislación constitucional, en los términos siguientes:

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

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

**Tercero.** En esta tesitura, el 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece 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. De igual manera, 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.

Así también, 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.

Derivado de lo anterior, es necesario precisar algunos derechos humanos que se encuentran consagrados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las cuales robustecen jurídicamente a la presente iniciativa ya que son obligatorias para todas las autoridades en el ámbito de sus competencias.

### **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**

En 1990, el Senado de la República ratificó el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991, entrando en vigor el 5 de septiembre del mismo año, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 del citado convenio.

“Artículo 1

1. El presente convenio se aplica:

a) ...



b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.

3. La utilización del término “pueblos” en este convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

## Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) **Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;**

b) **Que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;**

c) Que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

## Artículo 3

1. **Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación.** Las disposiciones de este convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente convenio.

## Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

a) **Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;**

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

**c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.**

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

#### Artículo 7

**1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.**

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

**4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.**

#### Artículo 13

**1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.**

**2. La utilización del término “tierras” en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.**

#### Artículo 14

**1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse**



**medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.** A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

**2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.**

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

#### Artículo 15

**1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.**

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, **los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.**

#### Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.”

#### **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, fue adoptada el 13 de septiembre de 2007, por la Asamblea General, en su 61 periodo de sesiones. México respaldó la declaración, a lo largo del proceso iniciado en 1985, votando siempre en favor de las diferentes instancias, hasta su adopción por la Asamblea General.

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

**Afirmando también que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad,**

**Afirmando además que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o individuos o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas,**

**Reafirmando que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación,**

**Preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses,**

Reconociendo la urgente necesidad de respetar y promover los derechos intrínsecos de los pueblos indígenas, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su filosofía, **especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos,**

Reconociendo también la urgente necesidad de respetar y promover los derechos de los pueblos indígenas afirmados en tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos con los estados,

**Convencida de que si los pueblos indígenas controlan los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos podrán mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades,**

Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la Declaración y el Programa de Acción de Viena **afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.**

**Reconociendo y reafirmando que los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos.**

Artículo 1

**Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.**

Artículo 2

**Los pueblos y los individuos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.**

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 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.**

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 lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del estado.**

Artículo 18

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 19

**Los estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.**

Artículo 25

**Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.**

Artículo 26

**1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.**

**2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.**

**3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.**

#### Artículo 28

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa y equitativa **por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado** y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.

2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.

#### Artículo 29

**1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos.** Los estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación”.

De igual manera, en la presente iniciativa la suscrita busca reformar la fracción V y VI, del apartado A, del artículo 2o., de la Constitución federal, para establecer expresamente el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas sobre sus tierras y territorios, ya que uno de los derechos colectivos inherentes a la vida de los pueblos y comunidades indígenas es el relativo al territorio y el acceso al uso y disfrute de recursos naturales. El territorio es un concepto clave en la delimitación y reconocimiento sobre los derechos de estos pueblos y comunidades. Se refiere al espacio geográfico que se encuentra bajo la influencia histórico-cultural y el control político de un pueblo, lo que permite tomar decisiones sobre el conjunto de los recursos naturales para definir como se usan y como se dispone de ellos. El territorio está asociado a su vida ritual, creencias, lugares sagrados, incluso su organización social se relaciona con la ocupación y distribución adecuada de los recursos naturales. Es importante aclarar que la territorialidad no es un derecho meramente simbólico o espiritual, con tener esta dimensión la tiene ante todo material.

“El territorio indígena es el espacio apropiado y valorizado por los pueblos indígenas ya sea de manera simbólica o instrumental. Son espacios en donde practican y desarrollan su vida colectiva, sus actividades económicas, políticas sociales y religiosas. Los territorios indígenas son unidades geográficas que pueden estar separadas como por ejemplo: el cerro, el sitio sagrado, o las rutas de peregrinación, ya que son espacios en los que reproducen sus prácticas culturales.

El territorio constituye para los indígenas una parte fundamental de su historia, de su identidad y de su vida misma; un elemento esencial e inalienable de su comunalidad”<sup>24</sup>.

En este sentido, el artículo 3o., fracción V, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, define al territorio indígena como la porción del territorio nacional que define el ámbito espacial natural, social y cultural en donde se asientan y desenvuelven los pueblos y comunidades indígenas; en ella, el Estado mexicano ejerce plenamente su soberanía... y los pueblos y comunidades indígenas expresan su forma específica de relación con el mundo.

De igual manera, la reforma a la fracción V, del artículo 2o., de la Constitución federal, busca reconocer y garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía **para conservar y proteger el medio ambiente, mejor el hábitat y preservar la integridad de sus tierras y territorios en los términos establecidos en esta Constitución y en los tratados internacionales.**

Así también, con la reforma a la fracción VI, la suscrita busca que se reconozca de manera plena, el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas sobre el **uso y disfrute preferente de los recursos naturales de sus tierras y territorios, que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido.**

Estas reformas que se proponen encuentran sustento en las disposiciones contenidas en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En esta tesitura, el 8 de julio del presente año, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, remitió a la Comisión de Asuntos Indígenas, mediante oficio número D.G.P.L. 62-II-8-1890, el siguiente acuerdo que a la letra dice:

**“En sesión celebrada el 3 de julio del año en curso, se aprobó el acuerdo por el que se remite respetuosamente a las Cámaras de Diputados y de Senadores, la solicitud consistente en que dentro del proceso legislativo ordinario que al efecto implementen, se garantice en lo sucesivo la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, adecuando las leyes de su competencia con los instrumentos normativos y tratados internacionales existentes en la materia.”**

En virtud de lo anterior, constituye un deber como legisladores federales armonizar nuestra Carta Magna con los instrumentos normativos y tratados internacionales existentes en materia indígena.

En este sentido, las disposiciones internacionales que fundamentan la viabilidad de la presente iniciativa, son las siguientes:

El artículo 4, numerales 1 y 2 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, dispone que deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas **y el medio ambiente de los pueblos interesados** . De igual manera, que tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

Así también, el artículo 13, numeral 2, del Convenio 169 de la OIT, señala que la utilización del término “tierras” deberá incluir el concepto de territorios, **lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera.**

El artículo 26, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, dispone **que los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que**

**tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. Los estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos.** Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.

El artículo 29, numeral 1, de la declaración, dispone que **los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos.** Los estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación.

Sirve de fundamento y sustento jurídico para esta reforma constitucional, la tesis aislada emitida por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tesis: 2a. CXXXVIII/2002	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	185567	20 de 24
SEGUNDA SALA	Tomo XVI, Noviembre de 2002	Pag. 445	Tesis Aislada(Constitucional)	

[TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Noviembre de 2002; Pág. 445

**Derechos de los indígenas. La Constitución federal reconoce el principio territorial de sus pueblos y el derecho preferente de las comunidades al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que ocupan.**

El artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, establece como uno de los aspectos de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, la conservación y mejoramiento de su hábitat, la preservación de la integridad de sus tierras y el derecho de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que ocupan, salvo aquellos que correspondan a las áreas estratégicas. De lo anterior se advierte que dicho precepto consagra el principio territorial de los pueblos indígenas, al reconocer su unidad con los territorios que ocupan y su hábitat y, por tanto, el derecho a su explotación en la forma y modalidad de propiedad y tenencia de la tierra que libremente decidan dentro de los establecidos en la Constitución federal y las leyes de la materia, en debido respeto a su derecho de decidir su forma interna de organización económica, para lo cual se establece la posibilidad de coordinación y asociación de las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, lo que, desde luego, debe hacerse en el marco constitucional que exige el respeto a derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad.

**Cuarto.** Así también, conscientes de que una reforma de esta envergadura requiere del consenso de todas las fuerzas políticas del país, el pasado mes de diciembre de 2012, los tres principales partidos políticos: PAN, PRI y PRD, firmaron el Pacto por México, en el que se establecieron 95 compromisos y un calendario de trabajo para concretar éstos.

Este pacto nacional comprometió al gobierno y a las principales fuerzas políticas dispuestas a impulsar un conjunto de iniciativas y reformas para realizar acciones efectivas para que nuestro país mejore. Se acordó que este pacto se formalizaría con los puntos coincidentes de las diversas visiones

políticas de México, a fin de construir un espacio común para realizar los cambios que el país necesita y que ninguna fuerza política puede llevar a cabo por sí sola.

Con dicho pacto se sentaron las bases de un nuevo acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento económico que genere los empleos de calidad que demandan los mexicanos y construir una sociedad de derechos que ponga fin a las prácticas clientelares, ampliando los derechos y las libertades con transversalidad y perspectiva de género, así? como materializar los que ya están consagrados en la Constitución para generar bienestar para toda la población, disminuir la pobreza y la desigualdad social.

El Pacto por México se sentó sobre la base de cinco acuerdos:

1. Sociedad de derechos y libertades.
2. Crecimiento económico, empleo y competitividad.
3. Seguridad y justicia.
4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
5. Gobernabilidad democrática.

En lo que toca a los acuerdos para la sociedad de derechos y libertades, se estableció en el punto 1.6 denominado **Derecho de los Pueblos Indígenas**, la acción denominada **Fortalecimiento de las comunidades indígenas**, que llevará a la práctica el reconocimiento efectivo de las comunidades y pueblos indígenas como **entidades de derecho que les permitirá manejar recursos públicos, realizar la planeación comunitaria de sus proyectos de desarrollo, así como asociarse libremente con otras comunidades o municipios para promover proyectos comunes que impulsen su desarrollo.** (Compromiso 34)

En esta tesitura, es menester puntualizar que el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en esta LXII Legislatura siempre se ha distinguido en promover iniciativas y reformas necesarias para impulsar el desarrollo político, económico y social de México, por ello, estableció como uno de los puntos prioritarios en su agenda legislativa para este primer periodo ordinario de sesiones del segundo año Legislativo, **impulsar la incorporación de los grupos indígenas como sujetos de derecho público**.

En virtud de lo anterior, queda de manifiesto que la presente iniciativa encuentra sustento legal en tratados internacionales, en los acuerdos de San Andrés, así como en el citado compromiso 34 del Pacto por México, por ello, constituye un deber no sólo jurídico sino político armonizar y reformar los artículo 2o. y 115 de nuestra Constitución federal, para reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, que les permita manejar recursos públicos, así como asociarse libremente con otras comunidades o municipios para promover proyectos comunes que impulsen su desarrollo, así también, busca reconocer el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas sobre sus tierras y territorios que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido.

En conclusión, considero que ha llegado el momento en que las y los legisladores federales que integramos esta LXII Legislatura, aprobemos esta reforma constitucional, y con ello saldemos la deuda histórica que aún se tiene con nuestros pueblos y comunidades indígenas de México, esto a



más de 20 años del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, a 18 años de la histórica firma de los Acuerdos de San Andrés y a 13 años de la última reforma al artículo 2o. de nuestra Carta Magna.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración de este honorable pleno legislativo, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción V, VI y el segundo párrafo de la fracción VIII, del apartado A, del artículo 2o; y se adiciona una fracción IX al artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma la fracción V, VI, y el segundo párrafo de la fracción VIII, del apartado A, del artículo 2o; y se adiciona una fracción IX al artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Para quedar como sigue:

**Artículo Único.** Se reforman las fracciones V, VI, y el segundo párrafo de la fracción VIII, del apartado A, del artículo 2o; y se **adiciona** una fracción IX al artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2o. ...

...

A. ...

I. a IV. ...

V. Conservar y **proteger el medio ambiente**, mejorar el hábitat, y preservar la integridad de sus tierras **y territorios** en los términos establecidos en esta Constitución y **en los tratados internacionales**.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución, y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales **de sus tierras y territorios , que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido**, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. ...

VIII. ...

**Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, como sujetos de derecho público.** 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 y **comunidades** indígenas en cada entidad, así como las normas para **su pleno reconocimiento como sujetos de derecho público**.



Artículo 115. ...

I. a VIII. ...

**IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, siempre que no contravenga a lo dispuesto en esta Constitución, pudiendo abarcar uno o varios pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. Los pueblos y comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo o comunidad indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones para la mejoría en su desarrollo económico, político, educativo, social y cultural. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones, facultades y obligaciones que pudieran transferírseles.**

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las legislaturas locales deberán adecuar sus disposiciones constitucionales en los términos del presente decreto en un plazo de 180 días, contados a partir de su publicación.

#### **Notas**

1. Cornejo Certucha, Francisco, “Interés Público, en: *Diccionario Jurídico Mexicano* , Tomo I-O, UNAM-Porrúa, México, 1991, pp. 1779-1780.
2. Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2000, pp. 113-118.
3. [www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1790...](http://www.cedrssa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=1790...)
4. López Bárcenas, Francisco 2006, “Territorios indígenas y conflictos agrarios en México”, en Estudios

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de febrero de 2015.

Diputada Eufrosina Cruz Mendoza (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LAS LEYES GENERALES DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, DE PARTIDOS POLÍTICOS, Y EN MATERIA DE DELITOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME BONILLA VALDEZ, DE LA AGRUPACIÓN MOVIMIENTO DE REGENERACIÓN NACIONAL**

El que suscribe, Jaime Bonilla Valdez, diputado a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta asamblea, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En México se tienen grandes contradicciones, por una parte tenemos que es un país con serios problemas económicos y sociales, con índices de pobreza en su población que rondan en el orden del 46 por ciento. Por otra parte tenemos uno de los sistemas electorales más caros del mundo, en el que los partidos políticos que cuentan con registro ante la autoridad electoral reciben del erario público fuertes sumas de dinero.

En los últimos años los partidos políticos han sangrado a la hacienda pública, con cantidades que resultan ofensivas para los ciudadanos, así vemos con base en información que en su momento proporcionó el extinto Instituto Federal Electoral, durante el periodo 2000-2013, en nuestro país tuvimos 16 partidos políticos nacionales, algunos todavía existentes y otros ya desaparecidos, los cuales en conjunto en este lapso de tiempo recibieron, vía el financiamiento público, la onerosa cantidad de 45 mil 290 millones 930 mil pesos.

Para el año pasado el actual Instituto Nacional Electoral, INE, dice que los 10 partidos existentes que cuentan con presencia nacional recibieron por medio del financiamiento público la cantidad de 3 mil 925 millones 109 mil pesos.

Esta cantidad se dispara para el presente año, ya que recibirán entre todos la suma de 5 mil 356 millones 771 mil 247 pesos, repartidos de la siguiente manera:

PRI:	1	mil	375	millones	978	mil	133	pesos.
PAN:	1	mil	157	millones	974	mil	667	pesos.
PRD:	886 millones 136 mil 473 pesos.							
PVEM:	444	millones		719	mil	546	pesos.	
PT:	389 millones 740 mil 205 pesos.							
Nueva Alianza:	371	millones		227	mil	013	pesos.	
Movimiento Ciudadano:	368	millones		372	mil	261	pesos.	
Morena:	120 millones 874 mil 315 pesos.							

Humanista: 120 millones 874 mil 315 pesos.  
Encuentro Social: 120 millones 874 mil 315 pesos.

Estas cantidades resultan excesivas, más si las comparamos con otros gastos o mejor dicho inversiones que son realmente necesarias, por ejemplo, el Programa de Tecnificación del Riego, de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que busca revertir el bajo índice de eficiencia en el empleo del agua en la agricultura, que ronda en alrededor del 46 por ciento, tiene un presupuesto para este año de 2 mil 116 millones.

Por su parte, el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, cuya finalidad es contribuir a asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población mediante el mejoramiento de infraestructura y equipamiento de servicios educativos, recibe un presupuesto anual de 266 millones 128 mil pesos.

Otro ejemplo los tenemos con el programa Opciones Productivas, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, que apoya la implantación de proyectos productivos sustentables económica y ambientalmente, mediante la entrega de recursos económicos capitalizables, tiene tan sólo asignada en su vertiente de erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres la cantidad de 41 millones 152 mil pesos.

Si como es obvio, los recursos económicos son finitos, escasos y deben de emplearse donde más se necesiten, en donde produzcan un mayor beneficio social y donde coadyuven a que superemos el subdesarrollo, es válido preguntarse si la cantidad destinada a los partidos políticos no debería de emplearse en otros rubros que contribuyeran a elevar la calidad de vida de la población y el desarrollo económico del país.

Para una parte importante de la población mexicana los recursos públicos son escasos y se requieren para escuelas, hospitales, infraestructura y salarios de empleados que prestan servicio a la comunidad. Para mucha gente el uso de fondos públicos para financiar a partidos y candidatos dista de ser una prioridad

En otro orden de ideas, coincidimos con la Ley General de Partidos Políticos, cuando este instrumento jurídico señala que “los partidos políticos son entidades de interés público... y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.”

Teóricamente los partidos sirven al bien común, porque identifican los intereses y las ideas de una parte de la sociedad, y se esfuerzan por defenderlos y promoverlos. Lo que esperamos de un régimen democrático basado en partidos es que el libre juego de estos y las reglas de funcionamiento de la política acabarán promoviendo el bien común de la sociedad (o, al menos, un equilibrio entre los intereses y las ideologías de los distintos grupos sociales, que es también una parte de aquel bien común).

Entonces lo que cuestionamos en esta iniciativa no es si debemos o no continuar en un régimen democrático con base en la existencia de los partidos, sino, lo que cuestionamos es el gasto excesivo que causan al erario público.

A favor del financiamiento público de los partidos se argumenta que este es un mecanismo para equilibrar las condiciones de competencia entre los distintos partidos que van a una contienda

electoral, además de disminuir la influencia de grupos de interés en la toma de decisiones que los propios partidos y los políticos que ocupan los cargos públicos. De igual manera se suele defender este financiamiento bajo el argumento de que con él se elimina la entrada de recursos de procedencia ilícita a las campañas electorales, todos argumentos que son cuestionables.

Es cuestionable que este financiamiento crea condiciones de equilibrio en las elecciones, cuando vemos que hay partidos que reciben más de un mil millones de pesos, en comparación con otros que reciben poco más de 120 millones.

Además de que este financiamiento no elimina la corrupción, ya que la entrada de dinero de fuentes ilícitas a las campañas se elimina por medio de la acción decidida, eficaz y eficiente de las autoridades encargadas de vigilar que los procesos electorales se den bajo el marco de la ley.

En la realidad lo que estamos viendo es que el financiamiento público ha provocado que tengamos partidos políticos que poco o nada se interesen en acercarse al pueblo. Cuando los partidos y candidatos no dependen de las contribuciones monetarias (cuotas o donaciones) o del trabajo voluntario de sus miembros y simpatizantes, es menos probable que involucren a la sociedad en decisiones partidistas o que presten atención a la opinión de la sociedad.

Por otra parte, el financiamiento público obliga a los contribuyentes a apoyar por medio de los impuestos que pagan al estado a partidos políticos y candidatos por los que nunca votarían. Por el contrario, deben tener la posibilidad de decidir si quieren y en qué momento aportar dinero a un partido político o candidato.

En México vemos como un tabú el que los partidos políticos subsistan de los recursos que aporten sus militantes y simpatizantes, por lo mismo, por medio de la entrega de cuantiosos recursos públicos mantenemos a estas instituciones, que poco o nada se preocupan por acercarse a la ciudadanía y buscar los medios para su subsistencia, alejándose cada vez más de la población, de la cual paradójicamente se mantienen.

Por lo expuesto, y en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 V 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados; someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General en Materia de Delitos Electorales**

**Primero.** Se reforma el primer y segundo párrafo de la fracción II; el primer párrafo del inciso c) también de la fracción II; y se derogan los incisos a) y b) de la fracción II, del artículo 41. Se reforman los incisos g) y k) de la fracción IV del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue

**Artículo 41. ...**

...

I. ...

...

...

...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos sean de origen privado, por medio de aportaciones realizadas por sus militantes y simpatizantes.

El financiamiento privado para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se empleará en el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

a) (Se deroga.)

b) (Se deroga.)

c) El tres por ciento del financiamiento privado que por las aportaciones de sus militantes y simpatizantes obtengan los partidos políticos deberá ser utilizado en actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a tareas editoriales.

...

...

III) a VI). ...

#### **Artículo 116. ...**

I. a III. ...

IV. ....

a) a f)...

g) Se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes;

h) a j)...

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

l) a p)...

V) a IX)...

**Segundo.** Se reforman, el subinciso I del inciso a) del numeral 4. del artículo 243; el numeral 2, del artículo 353; el numeral 4, del artículo 368 el subinciso i), del inciso d), del numeral 1, del artículo 380; el inciso c), del numeral 1, del artículo 393; el inciso a) del numeral 1, del artículo 398 y el artículo 407. Se derogan, el numeral 3, del artículo 31; el inciso d), del numeral 1, del artículo 55; el inciso c), del numeral 1, del artículo 104; el artículo 187; el artículo 188; el artículo 189; el inciso b), del numeral 1, del artículo 398; el artículo 410 y el subinciso III, del inciso a), del numeral 1, del artículo 456. Todos de la ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue

**Artículo 31. ...**

1. ...
2. ...
3. (Se deroga.)
4. ...

**Artículo 55.**

1. ...
  - a) a c). ...
  - d) (Se deroga.)
  - e) a o) ...

**Artículo 104.**

1. ...
  - a)...
  - b)...
  - c) (Se deroga.)
  - d) a r)...

**Artículo 187.** (Se deroga.)

**Artículo 188.** (Se deroga.)

**Artículo 189.** (Se deroga.)

**Artículo 243.**

1. a 3)...

4. El Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

a) Para la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el día último de octubre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:

I. El tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del tope máximo de financiamiento privado que para cada elección acuerde el Consejo General, y

b)...

I. ...

II. ...

**Artículo 353.**

1. ...

2. Durante el proceso electoral, en ningún caso y por ninguna circunstancia los partidos políticos y los candidatos independientes utilizarán recursos provenientes de financiamiento, en cualquiera de sus modalidades, para financiar actividades ordinarias o de campaña en el extranjero.

3. ...

**Artículo 368.**

1. a 3)...

4. Con la manifestación de intención, el candidato independiente deberá presentar la documentación que acredite la creación de la persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal. El Instituto establecerá el modelo único de estatutos de la asociación civil. De la misma manera deberá acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria y anexar los datos de la cuenta bancaria aperturada a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento privado.

5. ...

**Artículo 380.**

1. ...

a) a d)...

i) los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos;

ii) a vi)...

vii) las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

e) a i)...

**Artículo 393.**

1. ...

a)...

b)...

c) Obtener financiamiento únicamente privado, en los términos de esta ley;

d) a h)...

**Artículo 394.**

1. ...

a) a e)...

f)...

i) los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos;

ii) a vii)...

g) a o)...

**Artículo 398.**

1. ...

a) Financiamiento privado;

b) (Se deroga.)

**Artículo 407.**

1. Para los efectos de las prerrogativas a que tienen derecho los candidatos independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro.



**Artículo 410.**

1. (Se deroga.)

**Artículo 456.**

1. ...

a)...

I. ...

II. ...

III. (Se deroga.)

IV. a V. ...

**Tercero.** Se reforman el primer párrafo del inciso d), del numeral 1, del artículo 23; el inciso k), del numeral 1, del artículo 30; el inciso a), del artículo 54; y los incisos a) y d), del numeral 2, del artículo 56. Se derogan el segundo párrafo del inciso d), del numeral 1, del artículo 23; los incisos b) y d), del artículo 26; los artículos 50; 51; 52; 69; 70 y 71. Todos de la Ley General de Partidos Políticos, para quedar como sigue

**Artículo 23.**

1. ...

a) a c)...

d) Acceder a las prerrogativas en los términos del artículo 41 de la Constitución, esta Ley y demás leyes federales o locales aplicables.

(Se deroga.)

e) a l)...

**Artículo 26.**

1. ...

a)...

b) (Se deroga.)

c)...

d) (Se deroga.)

**Artículo 30.**

1. ...

a) a j)...

k) Los montos de financiamiento público y privado otorgados en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones;

l) a t)...

**Artículo 50.** (Se deroga.)

**Artículo 51.** (Se deroga.)

**Artículo 52.** (Se deroga.)

**Artículo 54.**

1. ...

a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos;

b) a g)...

2. ...

**Artículo 56.**

1. ...

a) a c)...

2. ...

a) Para el caso de las aportaciones de militantes el que acuerde el Consejo General;

b)...

c)...

d) Las aportaciones de simpatizantes tendrán como límite individual el que fije por acuerdo el Consejo General.

3. a 6. ...

**Artículo 69.** (Se deroga.)

**Artículo 70.** (Se deroga.)

**Artículo 71.** (Se deroga.)

**Cuarto.** Se reforman la fracción III del artículo 10 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, para quedar como sigue

**Artículo 10.** Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, a quien:

**I.** ...

**II.** ...

**III.** Sin estar autorizado enajene, grave o done los bienes muebles o inmuebles, que integren el patrimonio del partido político cuando estos hayan sido adquiridos con financiamiento público o la agrupación política que haya perdido su registro.

#### **Transitorios**

**Artículo Primero.** Este decreto entrará en vigor a los noventa días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.** Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al presente decreto.

**Artículo Tercero.** Los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, procederán a hacer las reformas pertinentes en las leyes específicas, con el fin de armonizarlas en lo conducente al presente Decreto, en un plazo no mayor a noventa días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio legislativo de San Lázaro, a 26 de febrero de 2015.

Diputado Jaime Bonilla Valdez (rúbrica)