



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

# Gaceta Parlamentaria

Año XVI

Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 9 de abril de 2013

Número 3744-VII

## CONTENIDO

### Iniciativas

Que reforma y adiciona los artículos 73 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la diputada Angélica Rocío Melchor Vásquez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática

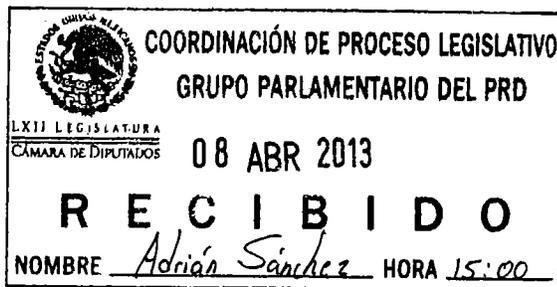
## Anexo VII

**Martes 9 de abril**





LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS



C. Presidente de la Mesa Directiva de la  
H. Cámara de Diputados del  
H. Congreso de la Unión:

Angélica Rocio Melchor Vásquez, en mi carácter de Diputado de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio del derecho de iniciar que me corresponde de conformidad con la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y artículos 6 fracción I y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados ante usted con todo respeto someto a consideración de esa H. Cámara INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN VIII Y 117, FRACCIÓN VIII, Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 73, CON LA FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS de conformidad con los siguientes:

#### ANTECEDENTES

1. Con fecha 11 de febrero del año en curso los CC. Emilio Gamboa Patrón y José Francisco Yunes Zorrilla, Senadores de la República, presentaron ante su propia Cámara una iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, citada en los antecedentes del presente escrito, tiene como objeto regular el endeudamiento de los estados y de los municipios.
2. Con fecha 12 de febrero de 2013, la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de referencia, fue turnada a las Comisión de Puntos Constitucionales y a la Comisión de Estudios Legislativos, para los efectos de su estudio y dictamen.
3. El plazo de treinta días naturales que tenían las Comisiones para emitir su dictamen con relación a la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, venció el día 13 del mes de marzo del presente año. No obstante lo anterior, para el caso de que, en contra de lo dispuesto por la Constitución Política, se considere que se tratara de días hábiles, el plazo venció el día 26 del mismo mes de marzo.
4. No obstante el tiempo transcurrido, en violación del inciso i) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por los CC. Emilio

Gamboa Patrón y José Francisco Yunes Zorrilla, Senadores de la República, no han sido dictaminadas hasta la fecha.

### RAZÓN DE SER DE LA PRESENTE INICIATIVA

La iniciativa tiene una razón de ser; como se sostiene en la exposición de motivos que precede a la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ella tiene por objeto regular el endeudamiento de los estados miembros de la Unión y de los municipios.

Si la reforma es necesaria, no se justifica que las Comisiones del H. Senado de la República, por su inacción, detengan su estudio, votación y aprobación, en su caso.

Para evitar que siga el endeudamiento irresponsable de parte de los estados y de los municipios, por medio de la presente iniciativa, haciendo míos los argumentos expuestos por los autores de ella y tomando como propias las razones que se invocan, a fin de dar celeridad a la regulación, vengo a presentar ante esta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. El artículo 72, inciso i) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la letra dispone:

*Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.*

La disposición, que es de naturaleza fundamental e imperativa, existe en razón de lo siguiente:

Las leyes se deben emitir con vista a un fin específico: en función de que existe una necesidad, una actividad humana o un supuesto que requiere de su regulación.

Los que gozamos del derecho de iniciativa, cuando detectamos un vacío legislativo, ya sea por nosotros mismos o a instancia de nuestros electores, estamos obligados a procurar, dentro del ámbito de nuestra competencia, a procurar una solución a través del ejercicio del derecho de presentar iniciativas que nos ha sido otorgado.

El constituyente ha partido del principio de que la actividad de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión y de los legisladores que la conforman, es un valor que debe ser preservado. El imperativo que da movilidad a su ejercicio se ha puesto a

salvo de la voluntad de los legisladores ordinarios a través de elevar su existencia al máximo nivel, el fundamental. Ha sido incorporado en la Constitución Política con carácter de obligatorio.

El precepto parte del supuesto de que la función legislativa debe ser desempeñada y de que nadie, por acción u omisión, tiene derecho a obstaculizar su ejercicio.

No hacerlo nos hace remisos en el cumplimiento de nuestras obligaciones como legisladores y nos expone a la muy fundada y procedente censura de la ciudadanía.

2. Una vez que un legislador, en ejercicio del derecho que le corresponde, ha presentado una iniciativa, es de esperarse que:

El C. Presidente de la H. Cámara correspondiente le dé el curso que, de conformidad con la Constitución Política, la Ley Orgánica, el Reglamento, los Reglamentos de cada Cámara y la práctica parlamentaria, le corresponde;

La iniciativa sea turnada a las Comisiones competentes;

La Comisión o las Comisiones competentes la estudien y dictaminen en sus términos; y

La Comisión o las Comisiones emitan su dictamen dentro del plazo de un mes que la Constitución Política establece.

Con la prevención anterior, se evita que el quehacer legislativo del Congreso de la Unión, se vea paralizado por la inacción de un número reducido de legisladores.

3. Ciertamente, con vista a evitar duplicidad de esfuerzos, pues ello implica evitar que una misma iniciativa se estudie y dictamine en forma simultánea en ambas Cámaras, del inciso i) del artículo 72 constitucional, se deriva un monopolio a favor de la Cámara de origen y de sus Comisiones, que conocen por primera vez de una iniciativa. Ese monopolio, que en el fondo es un privilegio, es temporal. No puede exceder de un mes. Cuando transcurre el plazo, de no haber dictamen, se pierde la primacía.

El precepto fundamental no obliga a los Plenos de las Cámaras. No exige que los proyectos de ley sean votados. Se limita a regular la actividad de las Comisiones; lo hace con vista a evitar que un número reducido de legisladores obstaculicen la función legislativa. El sujeto obligado es específico: las Comisiones dictaminadoras.

Cuando existe un dictamen y éste es puesto a la consideración del Presidente de la respectiva Cámara para ser incluido en el orden del día, ya no es operante la preclusión por inactividad. La no actuación del Pleno o de las Directivas de las Cámaras, no implica la pérdida del monopolio.

4. Para los efectos del inciso i) del artículo 72 constitucional, para que se considere que existe dictamen, se requiere que respecto de un proyecto de ley o decreto, exista una opinión por escrito que haya sido aprobada por los miembros de la Comisión correspondiente. Al respecto el artículo 94.1 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, dispone lo siguiente:

*Las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros. Los dictámenes que produzcan deberán presentarse firmados por la mayoría de los senadores que las integren. Si alguno o algunos de ellos disienten del parecer de la mayoría, podrán presentar por escrito voto particular.*

5. El plazo de un mes es de treinta días naturales, eso es lo que se desprende de la frase: ... *a menos que transcurra un mes desde que pasen a la Comisión dictaminadora...* que aparece en el inciso i) del artículo 72. En el caso es aplicable el principio general de derecho que dispone *ubi lex non distinguit, nec nostrum est distinguere*, por no distinguir la Constitución Política, debe estarse a la regla general que es en el sentido de días y meses naturales.

El plazo de un mes que la Constitución Política confiere a las Comisiones para dictaminar, es fatal, ello implica que corre independientemente de que el Congreso de la Unión o las Cámaras que lo componen, entren en receso. Dado que el cargo de legislador es de tiempo completo, debe entenderse que las Comisiones deben actuar de manera permanente. Ese es el imperativo insoslayable que deriva del artículo 96.1 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, y que ratifica el *Reglamento del Senado de la República* en su artículo 218.

En esas circunstancias, si la iniciativa se turnaron ante las Comisiones de la H. Cámara de Senadores el día 12 de febrero del presente año, ellas debieron haber emitido su dictamen a más tardar el día 13 de marzo pasado y es evidente que no lo hicieron, por lo que tanto esa H. Cámara, como las Comisiones, perdieron la prelación que a su favor se desprende del inciso i) del artículo 72 constitucional.

Ciertamente el artículo del *Reglamento del Senado de la república*, dispone lo siguiente:

*Artículo 212*

- 1. Las iniciativas y proyectos turnados a comisiones son dictaminados dentro de un plazo no mayor a treinta días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, con las salvedades que establece este Reglamento.*
- 2. Cuando la trascendencia o la complejidad de una iniciativa o proyecto lo hagan conveniente, la Mesa puede disponer un plazo mayor al señalado en el párrafo anterior.*
- 3. De igual forma, dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción del turno, las comisiones dictaminadoras pueden pedir al Presidente, mediante escrito fundado y*

*motivado, la ampliación de los plazos señalados en este artículo hasta por la mitad del tiempo que les haya correspondido. La Mesa resuelve lo conducente e informa al Pleno en la siguiente sesión.*

4. *Para efectos del cómputo de los plazos para dictaminar, los días hábiles incluyen los recesos legislativos, en los términos de este Reglamento.*

Respecto del anterior precepto, debe tomarse en consideración que el artículo 212 antes transcritos es contrario a un imperativo de naturaleza fundamental como lo es el inciso i) del artículo 72. Este precepto establece dos reglas generales: una, que no admite excepciones, por ello no son admisibles las previstas en el referido artículo 212 del *Reglamento del Senado de la República*; y la otra, que se trata de días naturales.

Dado que la Constitución Política es de naturaleza fundamental (artículos 40, 41 y 133 constitucionales), no es dable a un ley secundaria, y mucho menos a un *Reglamento*, contravenirla.

6. Para actuar de diferente manera, los legisladores miembros del H. Congreso de la Unión no pueden alegar:

Práctica en contrario; se debe tener presente que, el artículo 10 del Código Civil Federal, establece un principio general:

*Artículo 10.- Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.*

Que al H. Congreso de la Unión o a las HH. Cámaras que lo integran, les es dable violar la Constitución Política; admitirlo sería desconocer el carácter imperativo de la Carta Fundamental;

Que los CC. Diputados y Senadores, por virtud de la inmunidad de que gozan, no incurrir en responsabilidad por actuar en violación de la Constitución Política;

Independientemente de que lo anterior, es inexacto; en el caso se debe distinguir: una materia es la relacionada con la posible responsabilidad en que como legisladores pudiéramos incurrir y otra es lo relativo a la validez de una ley derivada de un procedimiento viciado. No hay duda de que de nuestra actuación derivaría un acto susceptible de ser cuestionado a través de la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad o el juicio de amparo.

7. Sostener que la H. Cámara de Senadores pudiera seguir conociendo de la iniciativa a que se ha venido haciendo referencia y que no ha precluido la prelación que le correspondía por virtud de haber sido presentada ante ella, sería actuar en contravención de lo mandado por la Constitución Política; lo que se apruebe sería

anulable, como lo sería cualquier actuación o ley que pudiera ser aprobada siguiendo un procedimiento viciado de anticonstitucionalidad.

El artículo 8º del *Código Civil Federal*, dispone lo siguiente:

*Artículo 8o.- Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público serán nulos, excepto en los casos en que la ley ordene lo contrario.*

8. En el caso se debe tener presente que, de conformidad con el artículo 128 constitucional y artículo 15 de la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, tanto los CC. Senadores, como los CC. Diputados al Congreso de la Unión, antes de asumir nuestros cargos, hemos protestado guardar la Constitución Política y las leyes que de ella emanan. En el caso el término guardar es utilizado en su acepción de respetar.

En el derecho parlamentario existe el principio de economía: no se debe actuar o aprobar una ley o un decreto cuando existen evidentes vicios de constitucionalidad o de legalidad.

En el caso específico, debe tenerse presente que el imperativo de un mes obliga a ambas Cámaras del H. Congreso de a Unión.

La regla que deriva del inciso i) del artículo 72 constitucional y la nulidad que se desprende de su inobservancia, no es general en términos absolutos, que admite excepciones; una de ellas, la actuación de las Comisiones dictaminadoras no es nula, ni la Cámara de origen pierde la exclusividad en el conocimiento de la materia, en el supuesto de que los miembros de la Cámara colegisladora no presenten una iniciativa similar. Mientras éste supuesto no se presente, las Comisiones pueden actuar válidamente a pesar de haber transcurrido el plazo de un mes.

9. A lo anterior debe agregarse como razón adicional para que la H. Cámara de Senadores no conozca de la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la circunstancia de que, de conformidad con el artículo 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esa iniciativa, por estar de por medio una normatividad que tiene que ver con la regulación del endeudamiento público, debió haberse presentado ante la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

En efecto, el inciso h) del artículo 72 constitucional, a la letra dice:

*La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.*

10. De insistirse en violar el inciso i) del artículo 72 constitucional, pudieran presentarse durante el estudio, dictamen, discusión y aprobación de la iniciativa de parte de las HH. Cámaras del H. Congreso de la Unión, las siguientes posibilidades:

Que los miembros de las Comisiones dictaminadoras del H. Senado de la República presenten una moción de orden u objeten ante las propias Comisiones la discusión y aprobación de un dictamen extemporáneo;

De no existir objeción en el seno de las Comisiones dictaminadoras, también es factible que una vez que la iniciativa se presente ante el Pleno de la H. Cámara de Senadores, alguno de sus miembros presente una moción suspensiva alegando la evidente violación a la Constitución Política;

También existe la posibilidad de que, a pesar de las posibles objeciones que se presenten y de que iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pase a esta H. Cámara de Diputados, de que el suscrito, con base en el inciso i) constitucional reclame la violación de la Constitución Política.

Como lo he dicho anteriormente, también existe la posibilidad de que la supuesta iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sea cuestionada a través de algunas de las vías que constitucionalmente existen.

11. En obvio de que se presenten algunas de las posibilidades que he mencionado, con fundamento en el artículo 72, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, antes de turnar la presente iniciativa a las comisiones correspondientes, procede y así lo solicito:

Librar atento oficio al C. Presidente de la H. Cámara de Senadores para los efectos de que informe si la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada el día 11 de febrero del año en curso por los CC. Senadores Ernesto Cordero Arroyo y Carlos Mendoza Davis, a la fecha del 26 de marzo, había sido dictaminada por las Comisiones a las que fue turnada.

En el oficio de referencia, informarle que con esta fecha he presentado ante la H. Cámara de Diputados una iniciativa similar, para ese efecto atentamente pido se sirva acompañar una copia, debidamente certificada, de la iniciativa que ahora acompaño.

De recibirse un informe en el sentido de que la referida iniciativa no ha sido dictaminada, o de no recibirse dentro de un plazo perentorio el informe respectivo, adoptar los siguientes acuerdos:

Ordenar se turne a las Comisiones competentes iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que me permito presentar.

Librar oficio al C. Presidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Senadores para los efectos de informarle que en virtud de que dentro del plazo de un mes establecido por el inciso i) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones a las que se turno no emitieron su dictamen, determinar que:

Precluyó el derecho que tenían para dictaminar. La preclusión, en su acepción jurídica:

*La preclusión es un fenómeno de extinción de expectativas y de facultades de obrar válidamente en un proceso determinado, en función del tiempo.*<sup>1</sup>

Que la H. Cámara de Senadores ha perdido el derecho que le asistía a conocer, como Cámara de origen, de la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que la única que puede conocer de la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es esta H. Cámara de Diputados que usted preside.

En virtud de lo anterior, se requiera al C. Presidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Senadores que esa H. Cámara colegisladora, se abstengan de estudiar, dictaminar, discutir y aprobar la iniciativa que con fecha 11 de febrero pasado, presentaron los CC. Armando Ríos Piter, Raúl Morón Orozco y Ángel Benjamín Robles Montoya, Senadores de la República.

12. Tengo conocimiento que con fechas 23 de enero, 5 y 7 de febrero del año en curso, los CC. Senadores Armando Ríos Piter, Raúl Morón Orozco, Ángel Benjamín Robles Montoya (en una iniciativa conjunta y otra en lo individual), Ernesto Javier Cordero Arroyo, Carlos Mendoza Davis, presentaron ante su respectiva Cámara, tres iniciativas de ley relacionadas con la materia de la que ahora estoy presentando ante esta H. Cámara de Diputados, esa circunstancia pone en evidencia de que existe un consenso en el sentido de que la materia sea regulada, lo que constituye un argumento adicional para concluir que no es dable a un número reducido de Senadores, como los son los que integran las comisiones dictaminadoras, obstaculizar el funcionamiento del Poder Legislativo de la Unión depositado en el Congreso de la Unión.

En virtud de que el suscrito está presentando la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es dable que alguien ajeno a la Cámara de Diputados pretenda hacerlo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado,

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. 1ª ed., Serie E, varios, núm. 29, t. VII, IJ-UNAM, México, 1984.

A USTED C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, atentamente pido se sirva:

Primero. Tenerme por presentado en los términos del presente ocurso.

Segundo. Tener por presentada la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que acompaño al presente ocurso.

Tercero. Librar oficio al C. Presidente de la H. Cámara de Senadores para los efectos de informarle que en virtud de que dentro del plazo de un mes establecido por el inciso i) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones a las que se turno no emitieron su dictamen, determinar que:

Cuarto. Precluyó su derecho para dictaminar la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por los CC. Emilio Gamboa Patrón y José Francisco Yunes Zorrilla, Senadores de la República.

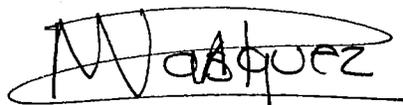
Quinto. Que la H. Cámara de Senadores ha perdido el derecho que le asistía a conocer, como Cámara de origen, de la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sexto. Que la única que puede conocer de la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es esta H. Cámara de Diputados que usted preside.

Octavo. En virtud de lo anterior, se requiera al C. Presidente de la H. Cámara de Senadores que esa H. Cámara colegisladora, se abstengan de estudiar, dictaminar, discutir y aprobar la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que con fecha 11 de febrero pasado, presentaron los CC. Emilio Gamboa Patrón y José Francisco Yunes Zorrilla, Senadores de la República.

Noveno. En su oportunidad, ordenar se turne a las Comisiones competentes la iniciativa de iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que me permito presentar.

Recinto legislativo de San Lázaro, a 8 de abril de 2013.



Dip. Angélica Rocio Melchor Vásquez

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 Y SE MODIFICA EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA ANGELICA ROCIO MELCHOR VÁSQUEZ, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE LO PRD.**

La que suscribe, Angélica Rocío Melchor Vásquez, Diputada Federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII legislatura, 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, presenta **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 73 y se modifica el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los mexicanos reclaman una actuación eficaz y eficiente de sus autoridades. En este sentido, demandan que los gobiernos cumplan los resultados ofrecidos y que hagan un uso responsable y transparente de los recursos que tienen a su disposición.

Para lograr lo anterior y generar las condiciones para que el bienestar de la población se incremente de manera sostenida en el mediano y largo plazo, es condición indispensable, entre otras medidas, que los gobiernos actúen de manera responsable en el manejo de sus finanzas públicas. En este sentido, el crecimiento económico sostenible que permita a los mexicanos mejorar su nivel de vida, debe fundarse en un manejo adecuado y disciplinado de la hacienda pública por parte de los tres órdenes de gobierno.

Si bien el manejo responsable de las finanzas públicas no genera, por sí solo, las condiciones suficientes para lograr el crecimiento económico sostenible, sí es un fundamento elemental para lograr ese objetivo. No es justificable generar el bienestar de la población de manera efímera a costa de sufrir en el mediano plazo los costos por un manejo inadecuado de las finanzas públicas.

La presente iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se presenta de manera conjunta con la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, se reforma el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, así como se reforma el artículo 4, fracción I y se adicionan el Capítulo IX y los artículos 31 a 36 de la Ley General de Deuda Pública, tiene como finalidad establecer una política nacional en materia de responsabilidad hacendaria y de disciplina financiera, que sienta las bases para que los tres órdenes de gobierno se rijan por los mismos principios generales en el manejo de

sus finanzas públicas, desde luego reconociendo las diferencias existentes en las haciendas públicas de éstos.

Cabe destacar que esta iniciativa se vuelve apremiante dado el considerable incremento del saldo de la deuda pública que han presentado las finanzas públicas de las entidades federativas en los últimos años. El monto de las obligaciones de deuda se ha duplicado entre el cierre de diciembre de 2008 y septiembre de 2012, de acuerdo al registro de deuda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Este ritmo de endeudamiento acelerado, es reflejo de que en este periodo las haciendas estatales y municipales recurrieron a la contratación de empréstitos a un ritmo insostenible.

Dicha problemática proviene de una discrepancia entre el nivel de ingresos recibidos por las arcas estatales y las erogaciones realizadas por las mismas. El gasto corriente de las entidades federativas, dedicado a cubrir las erogaciones por concepto de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y transferencias, se ha elevado 17.9% real acumulado entre 2008 y 2010. Por otro lado, el gasto total de las entidades federativas se ha elevado en términos reales y acumulados en 17.7% en el mismo período.

El crecimiento de la deuda no es reflejo de un desequilibrio estructural de las finanzas locales y se encuentra focalizado en entidades particulares con conductas de endeudamiento acelerado, y por ende con vulnerabilidad en sus finanzas públicas. Siete Entidades concentraron el 63.9% del incremento en el monto total de la deuda de las entidades entre 2008 y el tercer trimestre del 2012.

En los términos descritos, los legisladores que suscribimos la presente iniciativa, en el marco del Pacto por México, consideramos de suma importancia tomar medidas que ayuden a las entidades federativas y a los municipios a evitar problemas de solvencia financiera que repercutan en el bienestar y desarrollo de la Nación.

Por lo anterior, la presente iniciativa de reforma constitucional propone:

- A través de la adición de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución se faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de responsabilidad hacendaria y de coordinación fiscal, incluyendo en las leyes que se expidan en dichas materias, principios presupuestarios, de deuda pública y de transparencia, aplicables a la Federación, los Estados y Municipios, así como en el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales.

Lo anterior, con el fin de buscar homologar la regulación de las finanzas públicas y lograr su adecuada coordinación en los tres órdenes de gobierno. Al respecto, cabe destacar que no se pretende de forma alguna que la regulación presupuestaria, de deuda pública y transparencia se vuelva materia federal, sino que el Congreso de la Unión establezca los principios generales aplicables a dichas materias en todos los órdenes de gobierno para lograr los objetivos

descritos, pero que sean éstos los responsables de aplicar dichos principios conforme a la legislación local que establezcan en el marco de la regulación nacional.

Cabe destacar que el establecimiento de principios de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria a nivel nacional serán, de aprobarse esta reforma por el Constituyente Permanente, la condición necesaria para que los Estados y Municipios puedan acceder al nuevo esquema de endeudamiento público que a continuación se explica, el cual brindará a dichos órdenes de gobierno un esquema que les permita acceder al financiamiento de su desarrollo de manera responsable y a menores costos, lo cual redundará de manera positiva en la sostenibilidad de sus finanzas públicas.

Finalmente, cabe aclarar que la legislación en materia de responsabilidad hacendaria para la Federación, continuará siendo la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria mientras que, para las Entidades Federativas y Municipios, se propone que sea la nueva ley que se incluye en la iniciativa que se presenta de manera conjunta con la presente iniciativa: "Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios". Lo anterior, reconociendo los efectos positivos que ha generado la primera ley citada a nivel federal, pero asumiendo que dicha ley no puede ser aplicable a las Entidades Federativas y los Municipios dadas las diferencias de sus finanzas públicas con la Federal. La regulación detallada de las materias presupuestaria, de deuda y de transparencia se dejarán a nivel local, por medio de la regulación que emitan las Legislaturas locales; sin embargo, en todo momento deberán ajustarse al marco de los principios establecidos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

- La reforma propuesta a los artículos 73, fracción VIII, y 117, fracción VIII, tiene por objeto introducir un nuevo esquema de endeudamiento público para los Estados y Municipios, el cual se expone a continuación de manera general y, con mayor detalle, en la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y se reforman las leyes General de Deuda Pública y de Coordinación Fiscal, la cual se presenta de manera conjunta con la presente iniciativa de reforma constitucional.

El nuevo esquema propuesto de endeudamiento para los Estados y Municipios, denominado Deuda Estatal Garantizada tiene por objeto, por un lado, apoyar a dichos órdenes de gobierno a obtener mejores condiciones de financiamiento y, por el otro, garantizar que dichos órdenes de gobierno utilicen el financiamiento de manera prudente y en un marco de disciplina financiera.

En este orden de ideas se propone facultar al Gobierno Federal a respaldar el endeudamiento de dichos órdenes de gobierno que se contrate bajo la modalidad de Deuda Estatal Garantizada.

Para acceder a este esquema, los Estados y Municipios, con la aprobación de la Legislatura local, tendrán que suscribir convenios con la Federación para obligarse a alcanzar objetivos de responsabilidad hacendaria, con metas específicas e indicadores para medir su grado de cumplimiento. En este sentido, además de los principios generales de responsabilidad hacendaria establecidos en la ley que reglamente la fracción VI del artículo 73 constitucional, las Entidades Federativas y los Municipios podrán pactar medidas adicionales para mejorar el manejo de sus finanzas públicas y que les permita contar con la garantía del Gobierno Federal en la contratación de financiamiento.

Así, el esquema de Deuda Estatal Garantizada fortalecerá las finanzas públicas de las Entidades Federativas y los Municipios al permitirles reducir sensiblemente los costos del financiamiento y al fortalecer el manejo de sus finanzas públicas a través de las metas establecidas en los convenios citados.

Para lograr el establecimiento del esquema propuesto es necesario reformar los artículos constitucionales citados para facultar al Congreso de la Unión a incluir en la Ley General de Deuda Pública la regulación relativa a la Deuda Estatal Garantizada, para establecer en la Ley de Coordinación Fiscal las modalidades bajo las cuales las Entidades Federativas y los Municipios podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones que contraigan para hacer viable el esquema, así como para facultar al Ejecutivo Federal a otorgar la garantía correspondiente.

Por otro lado, es importante subrayar que, en el caso del Distrito Federal, no se le incluye en el esquema de Deuda Estatal Garantizada derivado del esquema específico con el que cuenta para la contratación de su endeudamiento.

Finalmente, se realizan precisiones técnicas en las disposiciones citadas en el presente apartado, acordes con las operaciones que se llevan a cabo y con la terminología empleada en la actualidad, con el objeto de incluir el refinanciamiento y reestructura de las obligaciones. Así mismo se prevé expresamente la prohibición para los Estados y Municipios para contraer empréstitos u obligaciones para financiar su gasto corriente, entendido como aquél que no tiene como contrapartida la creación de un activo, incluyendo de manera enunciativa, el gasto en servicios personales, materiales y suministros y los servicios generales, así como las transferencias, asignaciones y subsidios. Se considera de particular importancia esta última precisión para robustecer el objetivo central de la presente iniciativa de garantizar la disciplina financiera y el uso responsable del endeudamiento.

El presente proyecto de reforma, así como las propuestas de regulación secundaria que se presentan a consideración de esta Soberanía, sin duda fomentarán la disciplina financiera, incluyendo el uso responsable del endeudamiento público, y brindarán a los Estados y Municipios un mecanismo eficiente para acceder a éste a costos más bajos. Por ello, estamos convencidos que la reforma planteada, de aprobarse por el Constituyente Permanente,

fortalecerá las finanzas públicas de dichos órdenes de gobierno, lo cual repercutirá positivamente en la calidad de vida de sus ciudadanos al sentar las bases para un crecimiento económico sostenible de mediano y largo plazo.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se propone la discusión y, en su caso, aprobación del siguiente proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN VIII Y 117, FRACCIÓN VIII, Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO 73, CON LA FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Artículo Único.**- Se reforman los artículos 73, fracción VIII y 117, fracción VIII, y se adiciona el artículo 73, con la fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 73.-(...)

I. a V.(...)

VI. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria y de coordinación fiscal, incluyendo principios presupuestarios, de deuda pública y de transparencia para lograr un manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados y Municipios, así como en el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales;

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 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; 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 del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

3o. Establecer las modalidades bajo las cuales los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones que contraigan.

IX. a XXX.(...)

Artículo 117.(...)

I. a VII. (...)

VIII. (...)

Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y su refinanciamiento o reestructura, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Asimismo, deberán observar lo establecido en las leyes a que se refiere el artículo 73 fracción VI de esta Constitución. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones ni empréstitos para financiar su gasto corriente.

IX. (...)

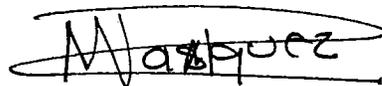
(...)"

TRANSITORIO

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

Recinto Legislativo de San Lázaro, 8 de Abril de 2013.

Atentamente



Dip. Angélica Rocío Melchor Vásquez

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

**Diputados:** Luis Alberto Villarreal García, PAN, presidente; Manlio Fabio Beltrones Rivera, PRI; Silvano Aureoles Conejo, PRD; Arturo Escobar y Vega, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Ricardo Monreal Ávila, MOVIMIENTO CIUDADANO; María San Juana Cerda Franco, NUEVA ALIANZA.

**Mesa Directiva**

**Diputados:** Presidente, Francisco Agustín Arroyo Vieyra; vicepresidentes, Patricia Elena Retamoza Vega, PRI; José González Morfín, PAN; Aleida Alavez Ruiz, PRD; secretarios, Tanya Rellstab Carreto, PRI; Xavier Azuara Zúñiga, PAN; Ángel Cedillo Hernández, PRD; Javier Orozco Gómez, PVEM; Magdalena del Socorro Núñez Monreal, PT; Merilyn Gómez Pozos, MOVIMIENTO CIUDADANO; 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 37 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO ANAYA CORTÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Ricardo Anaya Cortés, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura en la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 73, fracción XXI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 37, inciso c), fracciones II a IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Hasta hoy, las autorizaciones para recibir condecoraciones, medallas o para prestar servicios en una embajada o representación en el extranjero, han sido otorgados por el Congreso de la Unión.

El Ejecutivo federal es el jefe de Estado, en quien se ha depositado el supremo Poder Ejecutivo de la Unión, según establece el artículo 80 constitucional.

El artículo 89 constitucional establece que entre las facultades y obligaciones del presidente de la República se encuentran dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales. En tal virtud, la aceptación o la denegación de condecoraciones internacionales resultan una forma de ejecución de esa política exterior a su cargo.

De lo anterior podemos inferir que la naturaleza de la autorización para recibir condecoraciones o para poder prestar servicios para un gobierno extranjero corresponde más al ámbito administrativo que al legislativo.

Con la aprobación de la presente iniciativa se haría más eficiente la labor del Poder Legislativo, pues la supresión de dicha función de naturaleza administrativa de sus atribuciones permitirá que haya mayor atención para los asuntos auténticamente legislativos y parlamentarios y evitará distracciones innecesarias de los diputados.

La presente iniciativa representa una mejora a la eficiencia de nuestra actividad legislativa, y una mejor concordancia en cuanto a la naturaleza de facultades consagradas en la Carta Magna.

**Antecedentes**

La importancia de las condecoraciones, civiles, militares y religiosas, tienen una gran relevancia en la historia de la humanidad, desde la antigüedad hasta el día de hoy, cumplen con la acción de premiar y distinguir con diversos grados y clases a quien reciba la presea.

En México, las condecoraciones y medallas se han otorgado desde su fundación como nueva nación, a través de la herencia de las relaciones que tenía entonces la corona española con los demás países y los reconocimientos que se realizaban entre dichos países y reinos.

En el país se ha convertido en una necesidad contar con un procedimiento más flexible y ágil para el otorgamiento de permisos para recibir condecoraciones o para poder prestar servicios en una embajada o representación del gobierno de otro país.

### Objeto de la iniciativa

La presente iniciativa tiene por objeto reformar el artículo 37 constitucional, con la finalidad de que los permisos constitucionales para recibir condecoraciones o prestar servicios en gobiernos extranjeros sean otorgados por el Ejecutivo federal, ya que actualmente es una atribución del Congreso General o de la Comisión Permanente.

Con la aprobación de la presente iniciativa se haría más eficiente la labor del Poder Legislativo, permitirá que haya una mayor atención para los asuntos auténticamente legislativos y parlamentarios, una mayor eficiencia de nuestra actividad legislativa, y una mejor concordancia en cuanto a la naturaleza de facultades consagradas en la Carta Magna.

Por lo expuesto resulta de vital importancia que se reforme el artículo 37 constitucional, en materia de condecoraciones.

En consideración de lo anterior, la propuesta de reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se realiza en los siguientes términos:

Texto vigente	Texto propuesto
<b>Artículo 37.</b> ... C) La ciudadanía mexicana se pierde ... II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente; III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente; IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente; ...	<b>Artículo 37.</b> ... C) La ciudadanía mexicana se pierde ... II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del <b>presidente de los Estados Unidos Mexicanos</b> ; III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del <b>presidente de los Estados Unidos Mexicanos</b> ; IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del <b>Presidente de los Estados Unidos Mexicanos</b> , exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente; ...

Por lo expuesto, someto a consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

### Decreto

**Único.** Se reforma el artículo 37, inciso C), fracciones II a IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 37.**

...

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

...

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente;

...

**Transitorio**

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

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 9 de abril de 2013.

Diputado Ricardo Anaya Cortés (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO ANAYA CORTÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Ricardo Anaya Cortés, integrante de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción I del artículo 27 constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El objeto de esta iniciativa es regular las restricciones para que extranjeros puedan adquirir bienes raíces (tierras) en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, estableciendo la posibilidad de que puedan tener el uso y disfrute de las mismas en dicha zona restringida.

Para mejor comprensión se compara la propuesta con el texto vigente:

Texto vigente	Propuesta
<p>Artículo 27. ... ... I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, <b>los extranjeros por ningún motivo podrán adquirir el dominio directo sobre aguas, en el caso de las tierras, podrán adquirirlas cuando sean exclusivamente para uso de vivienda sin fines comerciales.</b> ...</p>	<p>Artículo 27. ... ... I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, <b>los extranjeros por ningún motivo podrán adquirir el dominio directo sobre aguas, en el caso de las tierras, podrán adquirir, sin fines de lucro, el uso y disfrute de los bienes inmuebles localizados en la zona restringida quedando sujeto el dominio directo a los mexicanos.</b> ...</p>

Este proyecto tiene por objeto que haya un mejor aprovechamiento de los bienes inmuebles en las zonas restringidas, y a la vez asegurar el dominio directo de dicha zona por los mexicanos.

A fin de ilustrar el tema y para entender el concepto de *zona restringida* debe revisarse el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, correspondiente a las discusiones del 29 al 31 de enero de tal año, en la página 794 y siguientes, donde se observa que el diputado Macías al discutir sobre la fracción I del artículo 27 constitucional, afirmaba la conveniencia de contar con la existencia de una zona prohibida para los extranjeros, inclusive proponía seguir el mismo modelo de las leyes de Estados Unidos de América, de acuerdo con lo siguiente:

Hay que buscar una cosa que esté ya establecida en otras Constituciones; veamos si naciones poderosas nos han puesto el ejemplo sobre este particular; vamos a tomar su ejemplo, vamos a

colocarnos en las mismas circunstancias en que ellos están para ver si nos conviene aceptar la misma ley que ellas tienen. Los Estados Unidos tienen establecido este principio para evitar que los extranjeros puedan adquirir bienes raíces y explotar minas, y o lo aceptamos tal como lo tienen establecido los Estados Unidos o buscamos una ley equivalente; la ley americana dice que en Washington los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces sin naturalizarse o haber manifestado su intención de naturalizarse; si después, dice la misma ley americana, si después de haber hecho esta adquisición no cumplieran con el requisito de nacionalizarse, se pierde, a beneficio de la nación, el bien que se ha adquirido. ¿Por qué no aceptamos esto? Así no nos pueden decir: “Van a adoptar una ley bárbara”.

Por lo que se advierte de lo transcrito, es de suma importancia para el desarrollo nacional y el desarrollo económico la inversión que se pueda promover en las zonas restringidas respetando y asegurando la preeminencia del interés nacional como uno de los pilares o cuatro principios de la doctrina panista es, tales principios no sólo orientan la actuación pública sino que sirven de argumentos sólidos para dilucidar la adopción de una decisión pública, en este caso: adecuar la restricción a extranjeros y permitir que puedan usar y disfrutar bienes en playas y fronteras.

Por lo expuesto y fundado en los puntos anteriores se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente

**Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el primer párrafo de la fracción I del artículo 27 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 27. ...**

...

**I.** Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, **los extranjeros por ningún motivo podrán adquirir el dominio directo sobre aguas, en el caso de las tierras, podrán adquirir, sin fines de lucro, el uso y disfrute de los bienes inmuebles localizados en la zona restringida quedando sujeto el dominio directo a los mexicanos.**

...

**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 9 de abril de 2013.

Diputado Ricardo Anaya Cortés (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO ANAYA CORTÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Ricardo Anaya Cortés, integrante de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción I del artículo 27 constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El objeto de esta iniciativa es regular las restricciones para que extranjeros puedan adquirir bienes raíces (tierras) en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, estableciendo la posibilidad de que puedan tener el uso y disfrute de las mismas en dicha zona restringida.

Para mejor comprensión se compara la propuesta con el texto vigente:

Texto vigente	Propuesta
<p>Artículo 27. ...</p> <p>...</p> <p>I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, <b>los extranjeros por ningún motivo podrán adquirir el dominio directo sobre aguas, en el caso de las tierras, podrán adquirirlas cuando sean exclusivamente para uso de vivienda sin fines comerciales.</b></p> <p>...</p>	<p>Artículo 27. ...</p> <p>...</p> <p>I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, <b>los extranjeros por ningún motivo podrán adquirir el dominio directo sobre aguas, en el caso de las tierras, podrán adquirir, sin fines de lucro, el uso y disfrute de los bienes inmuebles localizados en la zona restringida quedando sujeto el dominio directo a los mexicanos.</b></p> <p>...</p>

Este proyecto tiene por objeto que haya un mejor aprovechamiento de los bienes inmuebles en las zonas restringidas, y a la vez asegurar el dominio directo de dicha zona por los mexicanos.

A fin de ilustrar el tema y para entender el concepto de *zona restringida* debe revisarse el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, correspondiente a las discusiones del 29 al 31 de enero de tal año, en la página 794 y siguientes, donde se observa que el diputado Macías al discutir sobre la fracción I del artículo 27 constitucional, afirmaba la conveniencia de contar con la existencia de una zona prohibida para los extranjeros, inclusive proponía seguir el mismo modelo de las leyes de Estados Unidos de América, de acuerdo con lo siguiente:

Hay que buscar una cosa que esté ya establecida en otras Constituciones; veamos si naciones poderosas nos han puesto el ejemplo sobre este particular; vamos a tomar su ejemplo, vamos a colocarnos en las mismas circunstancias en que ellos están para ver si nos conviene aceptar la misma ley que ellas tienen. Los Estados Unidos tienen establecido este principio para evitar que los

extranjeros puedan adquirir bienes raíces y explotar minas, y o lo aceptamos tal como lo tienen establecido los Estados Unidos o buscamos una ley equivalente; la ley americana dice que en Washington los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces sin naturalizarse o haber manifestado su intención de naturalizarse; si después, dice la misma ley americana, si después de haber hecho esta adquisición no cumplieran con el requisito de nacionalizarse, se pierde, a beneficio de la nación, el bien que se ha adquirido. ¿Por qué no aceptamos esto? Así no nos pueden decir: “Van a adoptar una ley bárbara”.

Por lo que se advierte de lo transcrito, es de suma importancia para el desarrollo nacional y el desarrollo económico la inversión que se pueda promover en las zonas restringidas respetando y asegurando la preeminencia del interés nacional como uno de los pilares o cuatro principios de la doctrina panista es, tales principios no sólo orientan la actuación pública sino que sirven de argumentos sólidos para dilucidar la adopción de una decisión pública, en este caso: adecuar la restricción a extranjeros y permitir que puedan usar y disfrutar bienes en playas y fronteras.

Por lo expuesto y fundado en los puntos anteriores se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente

**Decreto por el que se reforma el primer párrafo de la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el primer párrafo de la fracción I del artículo 27 constitucional, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 27. ...**

...

**I.** Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, **los extranjeros por ningún motivo podrán adquirir el dominio directo sobre aguas, en el caso de las tierras, podrán adquirir, sin fines de lucro, el uso y disfrute de los bienes inmuebles localizados en la zona restringida quedando sujeto el dominio directo a los mexicanos.**

...

**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 9 de abril de 2013.

Diputado Ricardo Anaya Cortés (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO ANAYA CORTÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Ricardo Anaya Cortés, integrante de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El objeto de este proyecto legislativo es homologar el sentido del artículo 116 constitucional con el artículo 35 constitucional, en el sentido de que corresponde tanto a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Efectivamente, el artículo 116 constitucional establece que sólo los partidos políticos tienen reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, lo cual resulta contradictorio con la fracción II del artículo 35 constitucional en materia de candidaturas independientes o ciudadanas, este último precepto que se reproduce a continuación:

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

**I.** ...

**II.** Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. **El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos** que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

**III. a VIII.** ...

**Énfasis añadido**

Para lo anterior, se propone reformar el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, que para mejor referencia a continuación se contrasta el texto vigente y la propuesta de esta iniciativa, de acuerdo con lo siguiente:

Texto vigente	Propuesta de la iniciativa
<p><b>Artículo 116.</b> ...</p> <p>...</p> <p><b>I. a IV.</b> ...</p> <p><b>a) a d)</b> ...</p> <p><b>e)</b> Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., Apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución;</p> <p><b>f) a n)</b> ...</p> <p><b>V. a VII.</b> ...</p>	<p><b>Artículo 116.</b> ...</p> <p>...</p> <p><b>I. a IV.</b> ...</p> <p><b>a) a d)</b> ...</p> <p><b>e)</b> Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, <b>podrán solicitar</b> el registro de candidatos a cargos de elección popular, <b>sin menoscabo</b> de lo dispuesto <b>en la fracción II del artículo 35</b> y del artículo 2o., Apartado A, fracciones III y VII, <b>ambos</b> de esta Constitución;</p> <p><b>f) a n)</b> ...</p> <p><b>V. a VII.</b> ...</p>

Sobre el particular, hay que referir que con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas constitucionales que permiten una mayor participación ciudadana dentro de la toma de las decisiones públicas, entre ellas a la fracción II del artículo 35 constitucional por lo que toca a la figura de las candidaturas ciudadanas o independientes.

Con la precitada reforma constitucional se acabó el **monopolio o derecho exclusivo** de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a puestos de elección popular, sin embargo, dicha reforma constitucional no fue integral ya que omitió adecuar la fracción e) de la fracción IV del artículo 116 constitucional que todavía refiere al **derecho exclusivo** de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

En tal tesitura, la reforma constitucional que se propone pretende solventar una antinomia entre los artículos 35 y 116 de la Constitución, por lo que se armoniza el contenido del referido artículo 116 a fin de que sea una base constitucional para las entidades federativas la existencia de candidaturas independientes.

Es importante manifestar que en todo orden jurídico debe existir coherencia y congruencia, por lo que estamos en un caso donde un artículo permite que cualquier ciudadano pueda ser postulado a un cargo de elección popular satisfaciendo los requisitos necesarios, mientras que en otro numeral se establece un derecho exclusivo a una organización política, de ahí la contradicción que se llama a superar con esta iniciativa de reforma constitucional.

Por otra parte, se refiere que en la iniciativa de reforma política del Ejecutivo federal presentada el 15 de diciembre de 2009 sí se consideraba la adecuación al artículo 116 constitucional en materia de candidaturas independientes, sin embargo en el texto aprobado ya no se consideró tal precisión, lo que constituye una omisión que da pie a una contradicción normativa de orden constitucional.

En consecuencia de lo anterior, se armoniza y uniforma la norma constitucional respecto a los principios de las candidaturas independientes.

Sobra decir que entre los beneficios de las candidaturas independientes está la apertura de nuevas vías para la participación ciudadana sin que ésta esté supeditada a la militancia o simpatía con algún partido político, asimismo al permitir que los propios ciudadanos puedan postularse a cargos de elección popular habrá una mayor pluralidad de ideas en las discusiones sobre el rumbo del país, lo que enriquecerá la vida democrática de México bajo un principio de igualdad en la participación política.

De la misma manera, se añade que diversos países de Latinoamérica y del mundo consideran la figura de las candidaturas independientes bajo un presupuesto de incentivar la participación de la ciudadanía, permitiendo el acceso a otras formas de pensamiento distintas a la de los partidos políticos.

En otro sentido y con el ánimo de reforzar las líneas argumentativas de esta iniciativa de reforma constitucional, tenemos que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha advertido la antinomia correspondiente, ya que en la discusión de la **acción de inconstitucionalidad número 50/2012**,<sup>2</sup> promovida por el Partido de la Revolución Democrática en contra del Congreso y del Gobernador del Estado de Durango, se sostuvo por el Ministro Franco González Salas tal criterio de acuerdo con lo siguiente:

**Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el lunes 26 de noviembre de 2012**

...

**Señor ministro Franco González Salas:** Gracias, señor presidente. Yo vengo de acuerdo con el proyecto; sin embargo, simplemente **quiero hacer notar que tenemos una antinomia constitucional hoy en día entre el artículo 116 y el artículo 35**, dado que el Constituyente al reformar el artículo que le da el derecho en la parte de los derechos políticos a los ciudadanos, de poder llegar a acceder a cargos de elección popular a través de candidaturas independientes, omitió, por alguna razón, reformar el artículo 116 que sigue manteniendo la redacción anterior en donde se le deja a los partidos políticos déjenme expresarlo así como se conoce coloquialmente- el monopolio de las candidaturas y del registro.

Yo simplemente sugeriría, y si no, haré en este punto un voto concurrente, que este punto pudiera abordarse en el proyecto, en mi opinión, hay suficientes elementos para considerar que el artículo 116 debe armonizarse con la reforma novedosa que le da el derecho a los ciudadanos –genérico- a poder eventualmente contender como candidatos independientes. De tal manera que hay un lineamiento claro en este sentido hacia el resto de las entidades federativas de los Estados, particularmente, y puedan tomar en cuenta esto al hacer sus reformas a las que están obligadas, hoy en día, por la reforma al artículo 35, fracción II. Gracias, señor presidente.

...

**Énfasis añadido**

En igual sentido, coincidieron los ministros Zaldívar y Luna Ramos, de acuerdo con lo siguiente:

**Señora ministra Luna Ramos:** Gracias, señor presidente. Yo estoy de acuerdo con el proyecto del señor ministro Mario Pardo Rebolledo, y lo único que quisiera manifestar son algunas argumentaciones que yo consideraré en un voto concurrente en relación con lo que se está tratando en este asunto; **desde luego, lo señalado por el señor ministro Franco a mí me parece muy**

**pertinente, porque sí existe esta antinomia entre estos dos artículos**, y también señalar que de alguna manera, en principio, aun cuando quien esté promoviendo esta acción de inconstitucionalidad, si un partido político pareciera que está defendiendo o está tratando de determinar si hay o no ciertas violaciones entre la determinación de las candidaturas independientes, siendo que se trata de un partido político, pareciera que no tuviera legitimación en relación con lo que está combatiendo respecto de las candidaturas independientes; sin embargo, mencionar que ya en algunas otras acciones de inconstitucionalidad se ha aceptado que esto sí lo haga un partido político; en primer lugar, porque de existir las candidaturas independientes, tendrían que competir con ellos, y de lo que se pretende es que se haga en igualdad de circunstancias; y por otro lado, porque los candidatos independientes o los ciudadanos independientes no tendrían legitimación para acudir a la acción de inconstitucionalidad.

...

**Señor ministro Zaldívar Lelo de Larrea:** Gracias, señor presidente. Me parece muy interesante y muy sugerente la intervención...

**Por ello coincido con el ministro Franco en el sentido de que creo que sí es importante referirnos a la antinomia entre el artículo 35 y el artículo 116**, porque efectivamente el artículo 116 solamente se aplica a partidos políticos ¿por qué? porque era precisamente lo que estaba permitido en ese momento. Ahora se permiten también las candidaturas independientes y yo entiendo que no será cuestión de aplicar lisa y llanamente el esquema de los partidos a los candidatos independientes porque tienen diferencias muy claras.

...

#### **Énfasis añadido**

A manera de corolario, por congruencia normativa constitucional, por las ventajas que representa un esquema de candidaturas ciudadanas, y por la propia interpretación del órgano jurisdiccional garante de la Constitución, se sostiene la pertinencia de este proyecto de reforma constitucional.

Por lo expuesto y fundado en los puntos anteriores se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente

#### **Decreto por el que se reforma el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el inciso e) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

#### **Artículo 116. ...**

...

#### **I. a IV. ...**

#### **a) a d) ...**

e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo, **podrán solicitar** el registro de candidatos a cargos de elección popular, **sin menoscabo** de lo dispuesto **en la fracción II del artículo 35** y del artículo 2o., Apartado A, fracciones III y VII, ambos de esta Constitución;

f) a n) ...

V. a VII. ...

### **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 deberán adecuar sus Constituciones y la legislación electoral de acuerdo con lo previsto en el presente decreto dentro de los seis meses siguientes a su publicación.

### **Notas**

1 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicado el 9 de agosto de 2012 en el Diario Oficial de la Federación. Puede consultarse en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012)

2 [www.scjn.gob.mx/PLENO/ver\\_taquigraficas/26112012POsn.pdf](http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/26112012POsn.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de abril de 2013.

Diputado Ricardo Anaya Cortés (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SILVANO BLANCO DE AQUINO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El que suscribe, Silvano Blanco Deaquino, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXII legislatura, 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, presenta iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de deuda pública de acuerdo con la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Las finanzas públicas determinan el futuro de las naciones. Hay numerosos ejemplos de sociedades que incrementaron el bienestar de sus habitantes en función de la fortaleza de su hacienda pública, pero también, cómo el punto de quiebre de grandes cambios históricos fue consecuencia de la incapacidad de los gobernantes para financiar sus gastos.

Ahora México y sus ciudadanos se encuentran amenazados por el imprudente e irresponsable manejo de sus finanzas públicas. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en décadas pasadas, el problema no proviene de gasto irresponsable por parte del Gobierno Federal. Por el contrario, durante los 12 años de gobiernos del Partido Acción Nacional, los Titulares del Ejecutivo Federal se caracterizaron por la disciplina fiscal y el ejercicio prudente y transparente del gasto público.

Este buen manejo de los gobiernos panistas se reflejó en contar con una política de endeudamiento responsable y coherente, encaminada al logro de los siguientes objetivos:

- a) Ampliar y diversificar las alternativas de financiamiento externo y del portafolio de deuda del Gobierno Federal.
- b) Mejorar los términos y condiciones del financiamiento externo.
- c) Desarrollar y fortalecer los bonos de referencia del Gobierno Federal.

**En lo General.**

El crecimiento acelerado de la deuda subnacional representa graves riesgos para la estabilidad macroeconómica del país, por lo que resulta necesario establecer reglas claras y unificadas aplicables para los tres órdenes de gobierno. De acuerdo al análisis de la deuda pública de las Entidades Federativas y Municipios publicado por la Auditoría Superior de la Federación en agosto de 2012, el endeudamiento subnacional creció aceleradamente entre 2008 y 2011, de 203,070.2 millones de pesos (mdp) a 390,777.5 mdp, a una tasa nominal de 92.4% y real de 67.9%. Entre el cierre de 2011 y el primer semestre de 2012, la deuda pasó de 390,777.5 mdp a 404,409.5 mdp, con un aumento absoluto de 13,632.0 mdp y 2.7% real.

**OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**  
**SALDOS AL CIERRE DE 2011 Y A JUNIO DE 2012**  
(Millones de pesos)

Entidad	2011	LN	Junio 2012	LN	Variación			
					Absoluta	LN	Real %	LN
<b>Total</b>	<b>390,777.5</b>		<b>404,409.5</b>		<b>13,632.0</b>		<b>2.7</b>	
Zacatecas	3,708.5	22	5,078.5	19	1,370.0	5	35.9	1
Tlaxcala	52.8	32	62.5	32	9.7	18	17.5	2
Veracruz	27,938.1	5	31,815.8	5	3,877.7	1	13.0	3
Baja California	11,450.7	12	12,777.3	12	1,326.6	7	10.7	4
Jalisco	24,309.0	6	26,704.8	6	2,395.8	2	9.0	5
Chihuahua	17,318.6	7	18,860.2	7	1,541.6	3	8.0	6
Michoacán	15,140.6	8	16,472.3	8	1,331.7	6	7.9	7
Nayarit	5,534.5	16	5,900.8	16	366.3	12	5.8	8
Sinaloa	5,271.4	18	5,622.7	17	351.3	13	5.8	9
Chiapas	14,225.9	9	15,088.1	9	862.2	8	5.2	10
Morelos	2,856.9	26	3,016.9	24	159.9	14	4.8	11
Sonora	14,023.9	10	14,701.6	10	677.7	9	4.0	12
Quintana Roo	13,025.7	11	13,641.7	11	616.0	10	3.9	13
Puebla	9,318.2	14	9,687.5	14	369.3	11	3.1	14
Nuevo León	38,590.5	2	40,008.5	2	1,418.0	4	2.9	15
Campeche	1,010.9	31	1,030.8	31	19.9	17	1.2	16
Guanajuato	8,499.3	15	8,533.2	15	33.9	16	(0.4)	17
México	38,195.9	3	38,307.1	3	111.1	15	(0.5)	18
Coahuila	36,509.6	4	36,499.6	4	(9.9)	19	(0.8)	19
Oaxaca	5,360.3	17	5,330.0	18	(30.2)	20	(1.4)	20
San Luis Potosí	4,639.8	19	4,583.6	20	(56.2)	22	(2.0)	21
Tamaulipas	11,277.3	13	11,111.4	13	(165.9)	28	(2.3)	22
Colima	2,223.0	28	2,185.7	28	(37.3)	21	(2.5)	23
Distrito Federal	56,232.2	1	54,866.5	1	(1,365.7)	32	(3.2)	24
Aguascalientes	3,076.7	24	3,000.0	25	(76.7)	23	(3.3)	25
Hidalgo	3,745.1	21	3,650.5	22	(94.5)	25	(3.3)	26
Durango	4,425.5	20	4,292.4	21	(133.0)	27	(3.8)	27
Yucatán	2,504.8	27	2,420.3	26	(84.5)	24	(4.1)	28
Baja California Sur	1,800.0	30	1,677.3	30	(122.7)	26	(7.6)	29
Guerrero	3,528.9	23	3,257.9	23	(271.0)	30	(8.4)	30
Querétaro	2,082.8	29	1,883.2	29	(199.6)	29	(10.3)	31
Tabasco	2,900.1	25	2,340.7	27	(559.5)	31	(19.9)	32

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información al segundo trimestre de 2012 de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, agosto de 2012.

NOTA: La variación real fue calculada con base en el deflactor del INPC de 1.0080.

⬇ Indica la columna por la que se presentan las entidades federativas de acuerdo con el orden de prelación.

En el crecimiento absoluto de 13,632.0 mdp, 18 entidades aumentaron el saldo de su deuda en 16,838.7 mdp, y en 14 disminuyó en 3,206.7 mdp.

En 7 estados se concentró el 78.8% del aumento de la deuda (13,261.4 mdp) durante el primer semestre de 2012: Veracruz (3,877.7 mdp y 23.0%), Jalisco (2,395.8 mdp y 14.2%), Chihuahua (1,541.6 mdp y 9.2%), Nuevo León (1,418.0 mdp y 8.4%), Zacatecas (1,370.0 mdp y 8.1%), Michoacán (1,331.7 mdp y 7.9%) y Baja California (1,326.6 mdp y 7.9%). En contraste, 5 entidades dan cuenta del 79.9% (2,561.7 mdp) de la disminución del saldo deudor: Distrito Federal (1,365.7 mdp y 42.6%), Tabasco (559.5 mdp y 17.4%), Guerrero (271.0 mdp y 8.5%), Querétaro (199.6 mdp y 6.2%) y Tamaulipas (165.9 mdp y 5.2%).

Se destaca que los estados de Zacatecas y Tlaxcala muestran los mayores aumentos porcentuales reales durante el primer semestre de 2012; situación que se evalúa en función de la capacidad de pago y la sostenibilidad de la deuda.

Respecto de la deuda municipal la ASF reportó que entre el cierre de 2011 y junio de 2012, se incrementó de 44,124.7 mdp a 44,859.1 mdp, una diferencia de 734.4 mdp, con una variación real de 0.9%. Del total de la deuda subnacional al primer semestre de 2012 (404,409.5 mdp) la de los municipios representó el 11.1%.

Del aumento total absoluto mencionado, en 21 municipios de 13 entidades se concentra el 49.2% (22,050.8 mdp) de la deuda municipal: Jalisco, Guadalajara (2,680.7 mdp y 6.0%); Baja California, Tijuana (2,539.9 mdp y 5.7%); Nuevo León, Monterrey (2,146.1 mdp y 4.8%); Jalisco, Zapopan (1,447.0 mdp y 3.2%); Quintana Roo, Benito Juárez (1,365.9 mdp y 3.0%); Tamaulipas, Nuevo Laredo (1,114.7 mdp y 2.5%); Guanajuato, León (1,014.7 y 2.3%); Baja California, Mexicali (950.2 mdp y 2.1%); Nuevo León, San Nicolás de los Garza (901.8 mdp y 2.0%); Jalisco, Tlaquepaque (845.0 mdp y 1.9%); Puebla, Puebla (814.5 mdp y 1.8%); Jalisco, Tonalá (786.1 mdp y 1.8%); Morelos, Cuernavaca (761.3 mdp y 1.7%); Sonora, Hermosillo (731.3 mdp y 1.6%); Estado de México, Ecatepec de Morelos (730.1 mdp y 1.6%); Nuevo León, Guadalupe (642.5 mdp y 1.4%); Aguascalientes, Aguascalientes (542.7 mdp y 1.2%); Jalisco, Tlajomulco de Zúñiga (523.2 mdp y 1.2%); Tabasco, el municipio de Centro (521.0 mdp y 1.2%); Michoacán, Morelia (509.7 mdp y 1.1%) y México, Naucalpan (482.5 mdp y 1.1%).

La participación porcentual de la deuda de cada entidad federativa en el total nacional mantuvo la misma tendencia observada al cierre de 2011; en 9 entidades se concentró más de dos terceras partes del total (68.6% en 2011 y 69.0% en 2012): Distrito Federal (14.4% y 13.6%), Nuevo León (9.9% ambos años), Estado de México (9.8% y 9.5%), Coahuila (9.3% y 9.0%), Veracruz (7.1% y 7.9%), Jalisco (6.2% y 6.6%), Chihuahua (4.4% y 4.7%), Michoacán (3.9% y 4.1%) y Chiapas (3.6% y 3.7%), como se muestra en el cuadro siguiente:

Las gráficas mostradas y los datos proporcionados por la Auditoría Superior de la Federación, nos indican que de persistir el acelerado incremento de las obligaciones financieras, sobre todo en las entidades y municipios con mayores restricciones en sus finanzas públicas, serían necesarias medidas urgentes de ajuste fiscal, de reestructura y refinanciamiento de la deuda, así como la demanda de recursos federales para solventar la carga financiera de sus pasivos y de la deuda pública, lo que afectaría gravemente la estabilidad económica del país.

De la misma manera, la ASF considera que entre las causas del aumento de la deuda subnacional en el periodo 2008–2011, se destaca la vulnerabilidad de los ingresos vinculados con las participaciones fiscales (que se intensifica a partir del 2009 como efecto de la crisis económica internacional) y el carácter incremental e inercial de la mayoría de los componentes del gasto, lo que produce un déficit público persistente y acumulativo. Sin embargo, también se debe considerar la incidencia de factores contingentes (desastres naturales) y discrecionales (erogaciones sin impacto social y económico que las justifiquen), cuyo monto y elementos integrantes significan presiones y restricciones sobre las finanzas públicas que agravan el déficit y la necesidad de financiarlo.

El incremento del saldo de la deuda pública subnacional se intensificó también por la diversificación de las fuentes de financiamiento, con la apertura de la vía bursátil desde 2001, con base en la reforma de la Ley del Mercado de Valores y la mayor oferta de los bancos comerciales. Estas emisiones de deuda tienen como garantía ingresos propios (impuesto sobre nómina, tenencia vehicular y derechos como los registrales y de peajes en carreteras), ingresos propios de organismos paraestatales y paramunicipales, así como las participaciones en ingresos federales.

Esta opción de financiamiento ha tenido un acelerado crecimiento, al pasar de 90.0 mdp en 2001 a 58,405.0 mdp al cierre de 2011, con un crecimiento promedio anual de 91.1% en este periodo.

Hasta diciembre de 2011 se registraron 29 emisiones bursátiles correspondientes a 9 entidades federativas y 198 municipios del estado de Veracruz, con un saldo vigente de las emisiones por 58,405.0 mdp, distribuidos fundamentalmente en las entidades siguientes: Distrito Federal (19.7%), Chihuahua (16.9%), Veracruz (14.8%), Nuevo León (14.7%) y Oaxaca (8.7%), que de manera conjunta representan el 74.8% del saldo total. El saldo vinculado con las emisiones bursátiles en 2011 es superior en 17.1% real al registrado en 2008, cuando se tenía una deuda garantizada con emisiones bursátiles por 43,543.9 mdp.

**ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL SALDO DE LA DEUDA DE ENTIDADES  
FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS  
2011 y JUNIO 2012  
(Porcentajes)**

Entidad	Estructura		Variación (pp)
	2011	Jun-12	
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	
Distrito Federal	14.4	13.6	(0.8)
Nuevo León	9.9	9.9	0.0
Estado de México	9.8	9.5	(0.3)
Coahuila	9.3	9.0	(0.3)
Veracruz	7.1	7.9	0.8
Jalisco	6.2	6.6	0.4
Chihuahua	4.4	4.7	0.3
Michoacán	3.9	4.1	0.2
Chiapas	3.6	3.7	0.1
Sonora	3.6	3.6	0.0
Quintana Roo	3.3	3.4	0.1
Baja California	2.9	3.2	0.3
Tamaulipas	2.9	2.7	(0.2)
Puebla	2.4	2.4	0.0
Guanajuato	2.2	2.1	(0.1)
Nayarit	1.4	1.5	0.1
Sinaloa	1.3	1.4	0.1
Zacatecas	0.9	1.3	0.4
Oaxaca	1.4	1.3	(0.1)
San Luis Potosí	1.2	1.1	(0.1)
Durango	1.1	1.1	0.0
Hidalgo	1.0	0.9	(0.1)
Guerrero	0.9	0.8	(0.1)
Morelos	0.7	0.7	0.0
Aguascalientes	0.8	0.7	(0.1)
Yucatán	0.6	0.6	0.0
Tabasco	0.7	0.6	(0.1)
Colima	0.6	0.5	(0.1)
Querétaro	0.5	0.5	0.0
Baja California Sur	0.5	0.4	(0.1)
Campeche	0.3	0.3	0.0
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información al segundo trimestre de 2012 de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, agosto de 2012.

NOTA: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

pp. Puntos porcentuales.

Al respecto, de acuerdo con reportes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el monto de préstamos bancarios a estados y municipios se incrementó 88% en los últimos tres años, al pasar de 143 mil 292 mdp en noviembre de 2009 a 269 mil 354 mdp en noviembre de 2012.

Es indiscutible que la deuda es un instrumento útil para cubrir parte de las necesidades de gasto de los distintos órdenes de gobierno; sin embargo, al no existir criterios unificados respecto de las reglas de contratación, operación, gasto y transparencia, se ha convertido en un problema cada vez más grave que de no atenderse tendrá serios impactos en todo el país.

Actualmente no se conoce el saldo total acumulado de la deuda pública subnacional debido a que conforme al Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, solo se registra ante la SHCP la deuda garantizada con participaciones, y para los gobiernos locales es voluntario el registro de la deuda de corto plazo y de otras obligaciones financieras.

En este hecho inciden las definiciones contenidas en la Ley de Deuda Pública de las entidades federativas que, en general, no establecen como obligación reportar las operaciones crediticias de corto plazo, ni las obligaciones con los proyectos de inversión en el marco de asociaciones público privadas (PPS), las cuales se contabilizan como gasto corriente y no como deuda pública directa.

En razón de lo anterior, diversas entidades federativas han contraído elevados montos de deuda no registrada que ha sido identificada por el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) por medio de fuentes secundarias, como las instituciones bancarias y la Bolsa Mexicana de Valores.

Al respecto, el CESF informó que al primer trimestre de 2011, la deuda pública de estos órdenes de gobierno presentaba una diferencia de 48,994.1 mdp, y comparada con el registrado al mes de marzo de 2011, el resultado fue de un monto adicional de 15.6%.

Las entidades federativas que presentaron los mayores montos de deuda no registrada fueron, en orden descendente: Coahuila, 23,643.8 mdp; Chihuahua, 5,168.4 mdp; Estado de México, 3,007.1 mdp; Distrito Federal, 2,941.3 mdp; Chiapas, 2,595.6 mdp; Nuevo León, 2,269.1 mdp; Tabasco, 2,060.2 mdp; Michoacán, 1,655.8 mdp; Oaxaca, 1,330.6 mdp; Zacatecas, 1,094.2 mdp; Baja California, 1,068.2 mdp, y Veracruz, 911.0 mdp, que de manera conjunta absorbieron el 97.5% del saldo no registrado.

**EMISIONES BURSÁTILES DE OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS  
SALDOS VIGENTES A DICIEMBRE DE 2011  
(Millones de Pesos)**

Emisor	No. de Emisiones	Monto de la Emisión	Saldo de la Emisión	Estructura del Saldo (%)	Tipo de Garantía
<b>Total</b>	<b>29</b>	<b>60,658.5</b>	<b>58,405.0</b>	<b>100.0</b>	
Distrito Federal	8	12,119.4	11,503.8	19.7	Participaciones
Chihuahua	6	12,220.0	9,844.7	16.9	ISN <sup>2/</sup> , Peaje Vehicular y Participaciones
Veracruz <sup>2/</sup>	3	7,502.0	8,658.3	14.8	Participaciones y Tenencia Vehicular, Impuesto sobre Tenencia
Nuevo León	5	9,055.1	8,594.3	14.7	ISN, Peaje Vehicular, Ingresos Propios, Participaciones
Oaxaca	2	4,747.0	5,109.9	8.7	ISN y Tenencia Vehicular
Chiapas	2	5,000.0	4,464.3	7.6	ISN
Estado de México	1	4,065.0	4,064.2	7.0	Recaudación de Derechos del IFRFM <sup>3/</sup>
Michoacán	1	3,500.0	4,022.2	6.9	ISN
Hidalgo	1	2,450.0	2,143.3	3.7	Participaciones

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información al cuarto trimestre de 2011 de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP, agosto 2012.

NOTA: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo aplicado por la SHCP.

1/ Se incluyen 198 municipios del estado de Veracruz.

2/ ISN se refiere al Impuesto Sobre Nómina.

3/ El IFRFM es el Instituto de la Función Registral del Estado de México.

### En lo Particular.

### **Justificación de la Reforma.**

Por lo anterior, consideramos prioritario en el tema de la deuda pública subnacional, el establecimiento de reglas de aplicación general en los tres órdenes de gobierno que estructuren el uso ordenado, responsable y transparente de este instrumento, de manera tal que al contraer este tipo de obligaciones, los recursos sean destinados cabalmente al destino para los cuales se contrató, para que los estados y municipios no realicen un uso desmesurado de este instrumento que ponga en riesgo no sólo sus finanzas públicas sino las del país entero.

En consecuencia, proponemos que el Congreso de la Unión sea quien establezca las reglas de prudencia y responsabilidad fiscal que regulen todo lo relacionado con la deuda pública, y que sean aplicables para los tres órdenes de gobierno con el objeto de evitar que cada entidad federativa tenga disposiciones que, por contener vacíos legales, permitan el uso irresponsable de este instrumento. Ello, atendiendo al principio de representación que ostenta el Congreso General, de manera que los gobiernos federal, de las entidades y de los municipios, se sujeten a dichas disposiciones de carácter general que emita el Congreso, con el fin de alcanzar un desarrollo integral, equilibrado e incluyente que fortalezca nuestro federalismo, sin menoscabar las finanzas públicas nacionales.

En ese sentido, la presente reforma tiene como propósito establecer las bases sobre las cuales los tres órdenes de gobierno deberán contratar su deuda pública, toda vez que la multiplicidad de legislaciones y la opacidad que ha generado la ausencia de criterios homogéneos, ha puesto en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas, respetando el marco de corresponsabilidad entre la federación, los estados y los municipios, que deben coadyuvar en la estabilidad de las finanzas públicas y el sistema financiero del Estado.

Los estados conservarán la facultad para aprobar su deuda pública, ajustándose a lo establecido por el Congreso de la Unión y, dada la importancia de esta encomienda, proponemos que cada legislatura local otorgue la autorización correspondiente con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Adicionalmente las legislaturas podrán aprobar proyectos de reestructuración o refinanciamiento de la deuda contratada bajo la misma mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes.

Corresponderá entonces a la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación, la fiscalización de los recursos de la deuda pública, garantizando en todo momento el efectivo cumplimiento de las obligaciones pactadas, de manera que al revisar los informes que presenten las entidades endeudadas, aquella se aboque a la revisión pormenorizada de dichos recursos para determinar el destino de la deuda pública contratada por la federación, entidades federativas y de los municipios, incluida la de empresas y fideicomisos con participación pública, y la de los organismos autónomos. En caso de que existieran irregularidades en el manejo de la deuda pública, estará facultada para determinar y fincar las responsabilidades a que haya lugar iniciando el procedimiento respectivo.

Dentro de los mecanismos para hacer efectivo el uso de la deuda pública, además de la fiscalización de los recursos obtenidos mediante este instrumento, consideramos necesario facultar a la Cámara de Senadores como órgano de representación de las entidades federativas, para que conozca, supervise y valide el proceso de contratación de la deuda y, en caso de que no cumpla con lo establecido en las leyes correspondientes, pueda objetar la misma, enviando sus observaciones a la entidad federativa correspondiente, a efecto de que una vez que se ajuste a las reglas, la deuda sea aprobada.

Reconociendo la posibilidad de que los Gobiernos municipales o los de las entidades federativas puedan negociar mejores condiciones para el pago de sus obligaciones derivadas de la deuda pública

con sus acreedores, a través de la reestructuración o refinanciamiento, y toda vez que dichas condiciones generan un beneficio para la sociedad, consideramos necesario que el Senado conozca, de igual manera, de este proceso de recontratación financiera, pudiendo objetar la contratación, de ser el caso de que los términos que se propongan no resulten favorables al ente público, dándole mayor certeza tanto a los gobiernos que pretenden la reestructura o refinanciamiento, como a los ciudadanos para el pago de dichos recursos.

Es importante mencionar que la facultad de supervisión que realizará el Senado, tiene como objeto ser contrapeso para procurar el buen ejercicio de las finanzas públicas por parte de las entidades federativas y los municipios, para ello y previa emisión de los dictámenes antes mencionados, el Senado contará con el apoyo técnico necesario de las instituciones competentes, como son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco Central. En la ley se deberán determinar cuales y bajo que condiciones se harán dichos dictámenes.

Derivado de la poca disponibilidad de recursos con los que cuentan los estados, consideramos necesario que el Senado conozca también de los recursos que la Federación otorgue como apoyo extraordinario, de manera que ante éstos, el Senado pueda emitir una recomendación a la autoridad hacendaria para que antes de ser liberados, se asegure que no serán utilizados para cubrir obligaciones económicas de cualquier índole, sobre todo aquellas derivadas de la deuda pública.

Asimismo, consideramos esencial el tema de la transparencia y la rendición de cuentas, por lo que se propone que en los informes de la cuenta pública de los tres órdenes de gobierno, se incluyan los datos relacionados con la deuda pública, otorgando la facultad a la Cámara de Diputados para que a través de la Auditoría Superior de la Federación, efectúe la revisión de la misma y, en caso de encontrar un manejo indebido de los fondos, se proceda en contra de los servidores públicos por las responsabilidades correspondientes, en consonancia con la reciente reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2012.

Básicamente el esquema que proponemos está diseñado en tres ejes esenciales que son:

**Primero.** La rectoría del Congreso respecto a determinar las reglas y bases normativas que habrán de regular la deuda pública, desde su contratación y hasta su conclusión, incluida la emisión de bonos de deuda, pasando por un amplio sistema de fiscalización por parte de los órganos legislativos, tanto de las entidades federativas como de la Federación. Así como el establecimiento del techo de endeudamiento, que en ningún caso podrá ser generalizado, sino que éste deberá atender a los principios que la Ley establezca respecto de la necesidad, proporcionalidad y capacidad de pago.

**Segundo** . El mecanismo de control por parte del Senado para la revisión del proceso de contratación, que en todo momento deberá hacer en coordinación con las entidades federativas y los municipios, manteniendo la facultad de objetar el monto de la deuda, condiciones de contratación y/o, en su caso, las garantías y formas de pago, así como los referentes a la emisión de bonos de deuda, obligando a las entidades a modificarlas. Esto permitirá al Senado una revisión absoluta y exhaustiva de las condiciones de endeudamiento, previo a su contratación. Teniendo la facultad de objetar la contratación de deuda pública y establecer un control sobre los procesos de reestructuración o refinanciamiento de la deuda, así como de los recursos extraordinarios que el Ejecutivo federal otorgue como apoyo a las entidades federativas como a los municipios, evitando que éstos sean utilizados para cubrir obligaciones derivadas de la deuda pública.

**Tercero** . Que una vez contratada la deuda, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, deberán presentar ante sus órganos legislativos y ante la Cámara de Diputados, los informes sobre la deuda pública, para que en la revisión de la cuenta pública, la Auditoría Superior de la Federación realice el ejercicio de fiscalización correspondiente y, en su caso, finque las responsabilidades a que haya lugar.

El hecho de que la facultad de aprobar la legislación en materia de deuda pública, pase de los congresos estatales al Congreso de la Unión y, de que el Senado conozca, supervise y, en su caso, objete la deuda; y, por su parte, la Cámara de Diputados fiscalice y cuando proceda finque responsabilidades a través de la Auditoría Superior de la Federación, atiende fundamentalmente al principio de la corresponsabilidad y de representación que ostentan los legisladores federales en las cámaras del congreso, característicos de un sistema federal basado en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho como el nuestro. Por lo tanto, no debe considerarse como un límite a la soberanía de los estados, toda vez que las entidades federativas se encuentran representadas en el Congreso de la Unión a través de los diputados y los senadores provenientes de éstas, siendo parte esencial para la defensa de los intereses y necesidades de la Nación.

En el caso de la deuda pública, hoy en día es un asunto mayor que corresponde atender bajo esta dinámica del ejercicio público, en la que los órganos de la federación deben regular y controlar el tema para evitar que los intereses generales de la Nación se vean afectados.

En un ejercicio de derecho comparado, hemos revisado la regulación en la materia en los países de Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos de América y Alemania, Naciones que comparten el régimen de gobierno presidencial bajo un sistema federal, con sus particularidades y diferencias, sin embargo en todos ellos, el lugar común lo es que respecto a la “deuda pública” o “deuda nacional y de los estados o comunidades” el Congreso tiene como facultad la regulación y la aprobación de la misma, en dónde el Senado toma un rol preponderante respecto de la aprobación y como órgano de fiscalización.

### **De los artículos modificados**

Con la adición del tercer párrafo al artículo 25, se propone incorporar el principio de estabilidad de las finanzas públicas y el sistema financiero. Con esta adición, se establece como responsabilidad del Estado mexicano, aplicar políticas y expedir la legislación tendiente a cuidar la salud de las finanzas públicas y el correcto funcionamiento del sistema financiero. En este sentido, con la adición de la fracción IV del artículo 73, se faculta al Congreso para expedir leyes en materia de deuda pública. En particular, el tipo de ordenamiento que se prevé, es una ley general que, por su naturaleza, establecería las bases de coordinación y distribución de atribuciones entre los tres órdenes de gobierno. Además, la propuesta enuncia los requerimientos mínimos que debe considerar la legislación en materia de deuda pública, privilegiando la armonización de las definiciones, reglas, procesos y criterios para su contratación y servicio, y la emisión de bonos de deuda.

La reforma a la fracción VII del mismo artículo 73, refuerza las nuevas atribuciones del Congreso, en el sentido que establece la obligación de los gobiernos federal y de las entidades federativas para informarle anualmente sobre el ejercicio de los recursos obtenidos mediante deuda pública. Lo anterior, sin perjuicio de las obligaciones de rendición de cuentas que los gobiernos de las entidades federativas y municipios tienen con las legislaciones locales.

Por su parte, la reforma a la fracción XXVIII del artículo 73, consiste en que en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, también se regule la presentación homogénea de información de deuda

pública, para todos los niveles de gobierno. Cabe recordar que el primero de septiembre de 2012, el entonces titular del Poder Ejecutivo Federal, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, turnó como primera iniciativa preferente al Senado una reforma profunda a la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Dicha reforma incluyó no únicamente mayores mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en materia de información financiera, de ingresos, egresos y patrimonio, sino de deuda pública. En este tenor, esta propuesta de reforma tiene el propósito, en primer lugar, de armonizar el texto constitucional y la legislación secundaria; y, en segundo lugar, prever el orden constitucional para futuras reformas legales que sean necesarias.

Una vez que se proponen nuevas facultades al Congreso de la Unión, se procede a establecer nuevas atribuciones para la Cámara de Diputados y el Senado de la República. En particular, lo que se propone es dotar de facultades a la Cámara de Diputados para fiscalizar la deuda pública y, en su caso, determinar sanciones; mientras que al Senado se le autoriza para hacer tareas de supervisión en el proceso de contratación de deuda y la emisión de bonos.

En el caso de la Cámara de Diputados, con la reforma al segundo párrafo del artículo 74, se le faculta para que, en el caso de que en el examen de la cuenta pública se detecten irregularidades en el destino y refinanciamiento de los empréstitos contratados, pueda determinar las responsabilidades de acuerdo con la ley.

En correspondencia con lo anterior, la reforma al primer párrafo de la fracción I del artículo 79, dota a la Auditoría Superior de la Federación, dependiente de la Cámara de Diputados, de atribuciones para fiscalizar, además de los ingresos y egresos de los Poderes de la Unión, la deuda pública de los tres niveles de gobierno.

Por su parte, con la adición de la fracción XI del artículo 76, se faculta a la Cámara de Senadores para conocer y supervisar el proceso de contratación de la deuda pública en todos los niveles de gobierno, incluyendo empresas y fideicomisos con participación pública, así como organismos autónomos.

Además, en caso de encontrar irregularidades en dicho proceso de contratación, de acuerdo con lo establecido en las leyes en la materia, el Senado podrá objetar el monto de la deuda, condiciones de contratación, garantías y formas de pago.

En adición, también se faculta al Senado para emitir dictámenes en el caso de planes de refinanciamiento de la deuda. Debe notarse que se propone que para la elaboración de los referidos dictámenes, el Senado cuente con el apoyo técnico de las instituciones competentes, en los términos que establezcan las leyes en la materia. De la misma manera, el Senado seguirá el mismo procedimiento para la emisión de bonos de deuda, que en su caso emitan los gobiernos estatales y municipales.

Relativo a la adición de la fracción XII del artículo 76, se propone facultar al Senado para que conozca, supervise y pueda objetar los apoyos financieros extraordinarios de la Federación hacia las entidades federativas y municipios, cuyos objetivos sean utilizar recursos federales para cubrir obligaciones económicas de cualquier índole.

Con lo anterior, se busca que el Senado sirva de contrapeso en caso que se efectúen programas que tengan elementos arbitrarios o que no sigan una lógica de mercado o de sostenibilidad financiera.

Una vez que se proponen facultades que dotarían a ambas Cámaras del Congreso de la Unión de mejores mecanismos para vigilar todo el proceso de la deuda pública, es necesario reforzar las

sanciones a las que se verían sometidos los funcionarios públicos que actúen indebidamente, y que es adecuado establecer a nivel constitucional. Para ello, se proponen modificaciones a los artículos 108 y 109.

En concreto, la reforma al tercer párrafo del artículo 108 establece que los gobernadores de los estados, los diputados locales, los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, serán responsables, además de las violaciones a la Constitución, del manejo indebido de recursos locales, federales y deuda pública. Por su parte, en el artículo 110, se establece que los mismos funcionarios podrán ser sujetos a juicio político por el manejo indebido de los referidos recursos locales, federales y deuda pública.

En este punto, es importante hacer algunas aclaraciones. Se reconoce que el juicio político posee como uno de sus propósitos esenciales evitar los enjuiciamientos indebidos de los titulares de los poderes públicos que puedan afectar sus funciones y, por otro parte, sancionar las infracciones a la Constitución que puedan cometer dichos altos funcionarios, cuya comprobación implica su destitución, inhabilitación y, en su caso, las sanciones establecidas en las leyes penales. Tomando en cuenta lo anterior, estas reformas propuestas tienen, en primer lugar, un propósito de control, con la consecuencia esperada de que los servidores públicos enfrenten sus responsabilidades por el manejo indebido en materia de deuda pública.

Una vez que se establecen nuevas funciones que atañen al ámbito federal, es necesario proponer atribuciones para los poderes locales.

Para ello, en la reforma del cuarto párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 105, se estipula que las legislaturas estatales aprobarán, revisarán y fiscalizarán la deuda pública de acuerdo con lo dispuesto con las reformas adicionales que se proponen a la Constitución y las leyes en la materia que se deriven.

La reforma que se propone a la fracción IV del artículo 117 es de gran importancia. En primer lugar, se amplía el mandato sobre destino de la deuda pública de los estados a las entidades federativas, incluyendo con ello al Distrito Federal. En segundo lugar, se impide que el gobierno federal, entidades federativas, municipios, empresas y fideicomisos con participación pública, incluyendo los organismos autónomos, puedan contratar deuda que exceda su capacidad de pago, para lo cual se estipula que el Congreso de la Unión deberá expedir una ley en la que se determine la manera de calcular dicha capacidad. En tercer lugar, se establece que las inversiones públicas productivas en infraestructura física deberán tener una vida útil mayor o igual al plazo de la deuda pública, contraída para su realización. También, se estipula que la deuda pública deberá cumplir con los requisitos y condiciones que establezcan las leyes referidas en la propuesta de adición a la fracción IV del artículo 73. En quinto lugar, se prohíbe a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, contratar deuda sin contar con la autorización de las dos terceras partes de los integrantes, presentes o no, de las legislaturas locales. Finalmente, se obliga a los ejecutivos de todos los niveles de gobierno a informar del ejercicio de dichos recursos al rendir sus respectivas cuentas públicas. De la técnica legislativa. La técnica legislativa utilizada en el proyecto de Decreto, es la siguiente:

- a) Realce y letra cursiva, para las reformas al texto vigente de la Constitución.
- b) Realce, para las adiciones al texto vigente de la Constitución.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, de acuerdo con la Constitución Política, la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento del Senado de la República, todos ordenamientos de los Estados Unidos Mexicanos, proponemos el siguiente proyecto de

**Decreto**

**Único.** Se adicionan: un párrafo tercero al artículo 25 recorriéndose los siguientes y anterior en orden subsecuentes; una fracción XII al artículo 76 pasando la anterior a ser XIII; y se reforman las fracciones IV, VIII y XXVIII del artículo 73; los párrafos primero y segundo de la fracción VI del artículo 74; la fracción XI al artículo 76; el primer párrafo de la fracción I del párrafo tercero, del artículo 79; el tercer párrafo del artículo 108; el segundo párrafo del artículo 110; el cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 115; y la fracción VIII del artículo 117; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 25. ...**

...

El Estado procurará y garantizará la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero.

...

...

...

...

...

...

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

I. ... al III....

IV. Para expedir leyes que establezcan las bases y reglas que habrán de armonizar definiciones, normas, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como límites, procesos y criterios para contratar y pagar deuda pública, emitir bonos de deuda, bajo los principios rectores de responsabilidad fiscal y equilibrio de las finanzas públicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de esta Constitución. Así como establecer bases de coordinación y distribución de facultades entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos 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, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requieran las entidades federativas y los municipios así como las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal, los de las entidades federativas y los Ayuntamientos, informarán anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos realizados respecto de la deuda pública. No obstante dicha obligación ante la autoridad federal, los gobiernos de las Entidades Federativas y de los municipios informarán igualmente a sus órganos legislativos correspondientes, al rendir la cuenta pública;

IX. ... al XXVII. ...

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos, egresos, deuda pública, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos políticoadministrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

XXIX. ... a la XXX. ...

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. ... al V. ...

**VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; así como los informes sobre el manejo y destino de la deuda pública contratada por la federación, entidades federativas y de los municipios, incluida la de empresas y fideicomisos con participación pública, y la de los organismos autónomos.**

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, los egresos, deuda pública, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos, en los gastos realizados o el destino o refinanciamiento de la deuda contratada, 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 entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

... ..

VII. ... al VIII. ...

**Artículo 76. ...**

I. ... al X. ...

XI. Conocer y supervisar el proceso de contratación de la deuda pública, del gobierno federal, entidades federativas, municipios, empresas y fideicomisos con participación pública, incluyendo los organismos autónomos.

Una vez revisado el proceso de contratación, podrá objetar, el monto de la deuda, condiciones de contratación y destino del crédito, de acuerdo con lo establecido en las leyes de la materia.

El gobierno federal, entidades federativas, municipios, empresas y fideicomisos con participación pública, incluyendo los organismos autónomos no podrán contratar deuda alguna, reestructurar o refinanciar sus pasivos, antes del plazo establecido en la ley para que el Senado emita objeción.

Para efecto de decidir sobre la objeción, el Senado contará con el apoyo técnico necesario de las instituciones competentes, en los términos de la ley en la materia.

Los entes señalados en el primer párrafo de esta fracción, también podrán emitir bonos de deuda, para ello se requerirá el mismo procedimiento señalado para la contratación de deuda pública.

XII. Conocer, supervisar y, en su caso, objetar todo apoyo financiero extraordinario de la federación hacia las entidades federativas y municipios, cuyo objetivo sea utilizar recursos federales para cubrir obligaciones económicas de cualquier índole.

XIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

**Artículo 79. ...**

...

Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda pública; 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.

...

...

...

... II. ... al IV. ...

...

...

...

...

**Artículo 108. ...**

...

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos, recursos federales, locales y deuda pública.

...

**Artículo 110. ...**

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos, recursos federales, locales y deuda pública, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...

...

...

...

**Artículo 115. ...**

I. ... al III. ...

IV. ...

a) ... al c). ... ..

...

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas, así como la deuda pública y, en su caso, la emisión de bonos de deuda, de acuerdo con lo dispuesto en esta Constitución y las leyes en la materia. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

...

V. ... al X. ....

#### Artículo 117. ...

I. ... a la VII. ...

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

**Las entidades federativas y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases y reglas, atendiendo a los conceptos y hasta por los montos que establezca y autorice el Congreso de la Unión anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Ingresos.**

**El gobierno federal, entidades federativas, municipios, empresas y fideicomisos con participación pública, incluyendo los organismos autónomos, no podrán contratar deuda alguna que exceda su capacidad de pago. El Congreso de la Unión expedirá la ley que determinará la manera de calcular dicha capacidad de pago.**

Las inversiones públicas productivas en infraestructura física deberán tener una vida útil mayor o igual al plazo de la deuda pública, contraída para su realización.

**La deuda pública deberá cumplir con los requisitos y condiciones que establezca la legislación a que se refiere la fracción IV del artículo 73 de esta constitución. En ningún caso se podrán contratar obligaciones y/o empréstitos, sin contar previamente con la autorización de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura local y en su caso haya transcurrido el plazo establecido en la ley no existiendo objeción del Senado.**

**El gobierno federal, entidades federativas, municipios, empresas y fideicomisos con participación pública, incluyendo los organismos autónomos, podrán reestructurar o refinanciar su deuda, siempre y cuando sea aprobado el proyecto por las dos terceras partes de la legislatura local y en su caso haya transcurrido el plazo establecido en la ley no existiendo objeción del Senado. En todo caso, la vida útil de la inversión deberá ser mayor al plazo de pago del refinanciamiento o de la reestructura de la deuda.**

**Los entes que opten por emitir bonos de deuda, se sujetará al mismo procedimiento establecido para la contratación de deuda pública.**

**Los ejecutivos federal y de las entidades federativas, así como los Ayuntamientos Municipales, informarán del ejercicio de la deuda al rendir la cuenta pública.**

IX. ...

#### Transitorios

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

**Artículo Segundo.** Cualquier disposición que contravenga lo dispuesto en el presente decreto queda sin efectos.

**Artículo Tercero.** El Congreso de la Unión expedirá la legislación correspondiente para establecer las bases y reglas en Materia de Endeudamiento de las Entidades Federativas y de los Municipios en un plazo de dos meses previos a la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos Federal del año en que entre en vigor esta reforma.

El Congreso de la Unión creará una comisión especial integrada por ambas cámaras con la finalidad de adecuar la legislación secundaria sobre deuda pública, la cual deberá presentar el proyecto de reformas antes de que se cumpla el plazo establecido en el párrafo anterior.

**Artículo Cuarto.** Dentro del plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las legislaturas de los estados armonizarán sus legislaciones con el texto constitucional; dejando sin efectos cualquier ley o decreto que contravenga lo dispuesto por el presente decreto.

Diputado Silvano Blanco Deaquino (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 73 Y 117 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ MARTÍN LÓPEZ CISNEROS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, José Martín López Cisneros, integrante de la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, en ejercicio de las facultades y atribuciones conferidas 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 de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman los artículos 73 y 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Durante los últimos 40 años, la historia económica de México nos ha presentado varios episodios lamentables de crisis, consecuencia de una mala administración de las finanzas públicas tanto de la federación como de gobiernos locales entre los principales causales, expresada en la contratación de deudas inmanejables y hasta impagables, que la mayoría de los mexicanos hemos tenido que sufragar con nuestros impuestos.

En 1982, el gobierno se declaró en insolvencia después de varios años de contraer deuda externa con cargo a la bonanza petrolera. La moratoria detonó no sólo una crisis en el país sino que tuvo un efecto dominó en América Latina.

A fines de 1994, el excesivo endeudamiento interno de gobierno, empresas y ciudadanos con el sistema bancario condujo a otra crisis que costó años remontar y que trajo una pérdida enorme de bienestar para el país.

Una vez más, durante los últimos años, se aprecia un fenómeno de creciente endeudamiento en el país, pero en esta ocasión de parte de los gobiernos estatales y municipales y no de la federación.

Si bien la información disponible respecto del monto global de la deuda de los gobiernos locales estatales y municipales no representa un riesgo sistémico de insolvencia, lo cierto es que las altas tasas de crecimiento observadas a partir de 2009 están comenzando a atraer la atención de las autoridades hacendarias federal y locales, hasta del mismo Congreso de la Unión.

En términos prácticos, este fenómeno de astringencia financiera en los gobiernos locales, no proviene tan solo de los efectos en la economía mexicana ante la crisis financiera internacional presenciada en 2008 y 2009, sino de la existencia de incentivos perversos y evidentes, que el marco institucional y legal en materia de deuda pública local y de coordinación fiscal posibilitan, lo que ha promovido que los gobernadores y las presidencias municipales tiendan a contratar deuda, gastar más y trasladar los costos a las generaciones futuras.

De persistir este comportamiento, el riesgo verdadero es que estos incentivos perversos puedan generar un problema de insolvencia en algunas entidades y convertirse en el mediano plazo, en un nuevo virus que pueda engendrar una nueva crisis de pagos interna con consecuencias sistemáticas de alcance nacional.

## Estado actual de la deuda pública estatal y municipal

La deuda pública de los estados y municipios al mes de diciembre de 2012, alcanzó un saldo de 434 mil 761.2 millones de pesos.<sup>1</sup> Con relación al cierre de 2011, representó un aumento nominal de 11.3 y de 6.7 por ciento en términos reales.

Si bien este comportamiento en 2012 es menor al observado en los tres años previos, lo que se debe destacar y que resulta preocupante es que al hacerse el comparativo de este dato de finales de 2012 con diciembre de 2008, año previo a que se padecieran los efectos de la crisis financiera internacional en México, la deuda de estados y municipios se disparó de forma explosiva al incrementarse 114.1 por ciento en términos nominales, es decir, en estos cuatro años, esta deuda se duplicó al pasar de 203 mil 70.2 a 434 mil 761.2 millones de pesos. En términos reales, el crecimiento acumulado significó una tasa de 78.7 por ciento en este lapso.<sup>2</sup>

De lo anterior se concluyen dos aspectos. Primero, la crisis financiera global de 2008 y 2009 afectó notablemente las finanzas de las entidades federativas y los municipios, lo que contribuyó en alto grado a que aceleraran la contratación de deuda como mecanismo para financiar su gasto.<sup>3</sup> Segundo, posiblemente este crecimiento tan acelerado en la deuda de estos gobiernos no necesariamente cumplió con lo que la Constitución Política de los Estados Unidos indica en su artículo 117, fracción VIII, relativo a que la deuda que contraten con intermediarios financieros en el mercado interno sea exclusivamente para financiar proyectos de inversión pública productiva, sino para sufragar gasto corriente de operación.<sup>4</sup>

Por otra parte, según la SHCP, a diciembre de 2012 la deuda de los estados y municipios como porcentaje del PIB nacional representó 2.9 por ciento, relación ligeramente superior al 2.8 por ciento de diciembre de 2011. Esto indica, al igual que lo enunciado arriba, que es a partir de 2009 cuando esta relación comenzó a crecer abruptamente: mientras que a diciembre de 2008 esta relación significó 1.7 por ciento del PIB, para 2009 se incrementó a 2.2 y para 2010 a 2.5. Estos datos contrastan con lo observado durante el periodo 2000-2008, en el que esta relación mantuvo en promedio 1.8 puntos porcentuales del PIB nacional.

Finalmente, la deuda de los estados y municipios puede ser garantizada para los distintos acreedores mediante las participaciones federales.<sup>5</sup> Esta facultad ha sido recurrida por estos gobiernos durante los últimos años de manera ininterrumpida: para diciembre de 2012 se alcanzó el porcentaje más elevado en los últimos doce años al observarse una relación de 86.1 por ciento. Al igual que los indicadores anteriores, esta dependencia de las finanzas locales a las participaciones federales comenzó a crecer a partir de 2009, año en que esta relación se situó en 60.0 por ciento, cuando el año previo estaba en 50.7 por ciento. Por lo anterior, son cuatro años consecutivos hasta 2012 en que la dependencia de la deuda de los estados a las participaciones como mecanismo de garantía de pago ha crecido de manera acelerada e ininterrumpida.

De acuerdo con la SHCP, el saldo de la deuda de las entidades federativas y los municipios al mes de diciembre de 2012 se compone en 88.6 por ciento de deuda de los estados (385 mil 232.1 millones de pesos) y el restante 11.4 por ciento de los municipios (49 mil 529.1 millones de pesos).

Con relación a la estructura de las deudas de los estados y los municipios según la fuente de garantía de su pago, 80.9 por ciento de la deuda de los estados tiene como garantía las participaciones federales, 0.68 por ciento las aportaciones federales, y sólo 18.4 por ciento mediante ingresos propios. En el caso de los municipios, 88.1 por ciento con participaciones federales, 1.8 con aportaciones federales y el restante 10.1 con ingresos propios.

Consecuencia de lo anterior es como se finca en mayor medida la preocupación de que las finanzas públicas locales puedan resquebrajarse, ya que de continuar la expansión de la deuda y las participaciones continúen siendo la principal fuente de ingresos y de pago de la deuda de estos gobiernos,<sup>6</sup> la capacidad financiera de las finanzas locales cada vez se debilita más y los márgenes de gasto operativo se convierten en la principal necesidad de pago y no la inversión pública productiva que fortalezca su capacidad económica y financiera, lo que retroalimenta el círculo perverso deuda-gasto corriente.<sup>7</sup>

### **Causales del endeudamiento de los estados y los municipios**

Según varios autores, el origen principal de la deuda local se puede analizar bajo dos enfoques: el enfoque institucional y el enfoque legal.

Hernández Trillo establece que en el país prevalece un sistema institucional centralizado en materia de coordinación fiscal, en función a que la federación recauda 95 por ciento de los ingresos del sector público, y a que los estados y municipios no disponen de suficientes fuentes de ingresos propios junto con sistemas ineficientes de organización y cobro de sus contribuciones.

De igual manera, Corona y Guadarrama reiteran que las finanzas de los estados y los municipios presentan bajos niveles de generación de recursos propios, ya que en 2012 los ingresos estatales propios apenas representan 11.9 por ciento de sus ingresos. En el mismo sentido, indican que en los estados se observa un débil sistema de recaudación, por lo que ambos factores derivan en la necesidad de recurrir a la deuda pública.

Sin embargo, en la iniciativa se considera al igual que Corona y Guadarrama, que el problema de la deuda no tan solo lo constituye su acelerado crecimiento, sino que su uso no ha sido para expandir la inversión en proyectos productivos que permitan conseguir ingresos a futuro que permitan solventar los compromisos de pago.<sup>8</sup> En su lugar, la deuda ha sido para dar cumplimiento a compromisos de gasto corriente que irremediamente deben atenderse, como la prestación de servicios públicos a la ciudadanía y el pago de obligaciones salariales o de carácter financiero.

Ugalde<sup>9</sup> reitera el argumento anterior, al reconocer que la Constitución federal y las constituciones estatales obligan a que la deuda se destine a inversiones productivas, sin embargo, el plantea la existencia de dos problemas que limitan ese mandato y que se retoman en la iniciativa:<sup>10</sup>

- Por una parte, existe un problema de falta de transparencia y rendición de cuentas en función a que pocas constituciones locales establecen con precisión la obligación de sus gobiernos de detallar el uso y destino de la deuda; por el contrario, la mayor parte de estas constituciones sólo estipula de manera genérica que el gobierno “**informará**” sobre los empréstitos contratados y, en algunos casos, ni siquiera se menciona la obligación de rendir cuentas.<sup>11</sup>
- Por la otra, debido a la fungibilidad de los recursos financieros, puede darse un “efecto sustitución”.<sup>12</sup>

Al respecto, existen elementos que apoyan la hipótesis del “efecto sustitución”. Durante la década pasada, el incremento de las participaciones federales vino acompañado de un incremento significativo del gasto corriente.<sup>13</sup> Para corroborar este planteamiento basta ver si la inversión pública en estados y municipios se ha incrementado o no.<sup>14</sup>

Con los resultados mostrados del ejercicio de regresión, es evidente la presencia del gasto corriente en la deuda que contratan las entidades federativas y los municipios, que junto con el problema de daño moral que se presenta ante la poca transparencia de la deuda, obliga a revisar y plantear propuestas de reforma de la Constitución.

En esta óptica, un aspecto que sobresale en la redacción actual de la fracción VIII de la Constitución de la República y que no contribuye a que el destino de la deuda que contratan los estados y los municipios sea para expandir su base económica y productiva, con proyectos de inversión rentables que garanticen su pago y, en cambio, posibilita que se presente el crecimiento de gasto corriente en lugar del gasto de inversión (efecto sustitución), es la redacción sobre inversiones públicas productivas.

Para atender esto, se propone vincular este concepto para que la deuda que se contrate sea en proyectos productivos rentables que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, lo que posibilitaría cubrir su pago. Con esto se buscaría que las inversiones que realicen los estados y los municipios con deuda pública resulten rentables y productivas desde dos enfoques: por un lado, resulten productivas si expanden la capacidad económica de sus comunidades; por la otra, serían productivas si se canalizan a proyectos de inversión que generen ingresos suficientes que permitan pagar la deuda. Esto mejoraría el marco institucional en materia prudencial en la deuda de estos gobiernos.

Por otra parte, en materia de transparencia y rendición de cuentas sobre la deuda pública de los estados y municipios, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy escueta.

En una sociedad democrática donde cobra relevancia el debate de los temas de interés público, la rendición de cuentas a la sociedad es fundamental para que ésta pueda contar con los elementos de juicio para evaluar la actuación de sus gobernantes y atribuir responsabilidades a quien las tiene, por lo que esta fracción debería ser un poco más explícita en esta materia, especificando algunos puntos, tales como

- Que la rendición de cuentas no debe ser solo potestad del ejecutivo estatal sobre la deuda de la entidad, sino también de los presidentes municipales, sobre la deuda municipal;
- Que se reglamente a qué institución debe hacerse la rendición de cuentas, que para estos efectos, lo lógico debería ser al congreso estatal;
- Que la rendición de cuentas se entregue por escrito, con la posibilidad de que se publique para conocimiento de la población, a fin de que el Ejecutivo estatal y los presidentes municipales difundan con detalle la situación de la deuda pública hacia sus gobernados.

Por último, a fin de consolidar la homologación de la información contable y financiera de los tres órdenes de gobierno, se considera importante actualizar la fracción XXVIII del artículo 73 constitucional, a fin de que de manera explícita quede plasmada la deuda pública entre la información que conforma el sistema de contabilidad gubernamental de dichos gobiernos.

Por las anteriores consideraciones propongo a esta soberanía el siguiente proyecto de

**Decreto que reforma los artículos 73, fracción XXVIII, y 117, fracción octava, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad

I. a XXVII. (...)

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, **de la deuda pública**, así como patrimonial, para la federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

**Artículo Segundo.** Se reforma el segundo párrafo de la fracción VIII y se le adiciona un tercer párrafo, ambos del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**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 **que directamente generen un incremento en los ingresos públicos para cubrir su pago**, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos **de los estados y los presidentes municipales al entregar por escrito la Cuenta Pública a sus congresos estatales**, informarán **sobre la contratación, ejercicio y los beneficios sociales y económicos de las inversiones públicas productivas realizadas con dichas obligaciones. Esta información la deberán publicar en el Diario Oficial del Estado.**

**Las obligaciones o empréstitos que contraten los estados y los municipios, así como sus organismos descentralizados y empresas públicas, en los términos que se establecen en el párrafo anterior, complementarán el gasto de capital que sus congresos les autoricen en sus respectivos Presupuestos de Egresos. Los estados y los municipios, así como sus organismos descentralizados y empresas públicas, no podrán contraer obligaciones ni empréstitos para financiar su gasto corriente.**

**Transitorio**

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

**Notas**

1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP):  
[http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/3erTrimes.tre.aspx](http://www.shcp.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/3erTrimes.tre.aspx)

2 Durante el periodo 2000 a 2008, la deuda de los estados y municipios que la SHCP publica en su página de internet y que corresponde a la deuda que está garantizada con las participaciones federales que la Federación les hace entrega (Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal), se incrementó 38.4 por ciento en términos reales, tasa equivalente a un aumento promedio anual de tan solo 4.1 por ciento. En cambio, tomando en cuenta los efectos de la crisis financiera internacional en México de 2008 y 2009, la deuda pública de los estados y los municipios se incrementó entre diciembre de 2000 a septiembre de 2012 en 132.8 por ciento en términos reales, equivalente a un aumento medio anual de 8.0 por ciento.

3 De acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2009, año en que la economía nacional se contrajo 6.1 por ciento en términos reales, la Recaudación Federal Participable (RFP) observada al término del año resultó inferior en 11.1 por ciento en términos reales a la prevista en la Ley de Ingresos de la Federación 2009 (LIF 2009). Con relación a la observada en 2008, la caída de la RFP resultó de 15.2 por ciento en términos reales. Además, cabe resaltar que la RFP aprobada en la LIF 2009 contemplaba una meta de crecimiento real de 20.7 por ciento respecto a 2008, situación que evidentemente no se logró. Además, en la estructura de los ingresos de los estados, las participaciones federales (las cuales dependen fundamentalmente de la RFP) junto con las aportaciones federales, se constituyen como su principal fuente de recursos para financiar su gasto público, al representar 79.5 por ciento en 2011 de los ingresos totales de estos gobiernos; mientras que sus ingresos propios (impuestos, productos, derechos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras) representaron tan solo 10.4 por ciento. Para 2009, las participaciones federales se cayeron 12.7 por ciento en términos reales, tasa evidentemente por debajo a las estimaciones previstas en la LIF 2009, mientras que respecto a las entregadas en 2008, la caída fue de 14.8 por ciento real.

([http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2009/documentos/r05/r05d10.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2009/documentos/r05/r05d10.pdf))

4 Como se presenta más adelante en la iniciativa, los resultados globales de un ejercicio econométrico simple demuestran que entre 1993 y 2010, existió una relación positiva entre el gasto corriente operativo de los estados (variable independiente) y su deuda (variable dependiente), es decir, se presenta una elasticidad positiva y mayor a la unidad entre ambas variables.

5 La Ley de Coordinación Fiscal indica en el artículo 9:

Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, **salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios**, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las **obligaciones de los municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado**, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

Las entidades y los municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los municipios y las obligaciones que tengan con la federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.

(<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>)

El gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia contable y de información de finanzas públicas.

En el reglamento que expida el Ejecutivo federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios.

6 Para 2012, sólo 11.9 por ciento de los ingresos de los estados correspondió a ingresos propios (impuestos, productos, derechos y aprovechamientos). Corona Ricardo y Guadarrama Manuel, “Deuda pública: un síntoma de las finanzas públicas enfermas”, en *Este País*, diciembre de 2012.

7 Según Hernández Trillo, en el marco institucional mexicano junto con la Ley de Coordinación Fiscal existe un círculo perverso entre la deuda pública como financiamiento de la inversión pública productiva de los estados y los municipios y su gasto corriente. Como se verá en la iniciativa, el resultado de esta laguna institucional explica en gran medida el crecimiento abrumador de la deuda en estos gobiernos. Hernández Trillo F., *La economía de la deuda*, Fondo de Cultura Económica, 2003.

8 Posiblemente esto obedezca a su vez a que la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece como mecanismo prudencial en el caso de la deuda que contraten estados y municipios, la obligatoriedad de que por cada peso que requieran estos gobiernos de deuda, lo deberán destinar a inversiones públicas productivas que autogeneren directamente los ingresos públicos suficientes a futuro para su pago, como sucede en el caso de la deuda pública de la Federación, según lo prevé el artículo 73 de la propia Carta Magna en el fracción VIII.

9 “Los incentivos perversos de la deuda de estados y municipios”, Luis Carlos Ugalde, *Este País*, “Tendencias y opiniones”, número 24, agosto de 2011.

10 Ésta es una limitación que en la iniciativa se puede considerar de carácter estructural e institucional.

11 aregional.com, *El marco jurídico de la deuda pública en las entidades federativas*, Serie Deuda Pública, año 6, número 3, marzo de 2006.

12 Si en ausencia de deuda, un estado A destina X monto de sus ingresos disponibles a inversión productiva y otro a gasto corriente, con deuda existe el incentivo de usar parte de esa cantidad X de ingresos propios disponibles que antes eran para gasto de inversión para gasto corriente (efecto sustitución) y compensar el faltante de gasto de inversión mediante la deuda. Dicho de otra forma, aunque las entidades cumplan la obligación constitucional de destinar la deuda para inversión productiva, lo que esa deuda estimula es realmente el aumento del gasto corriente de manera indirecta. Como se aprecia, este razonamiento de análisis teórico aplica en la iniciativa y es concordante con el planteamiento enunciado de Corona en lo relativo a que la deuda se utiliza para atender compromisos de gasto corriente ineludibles.

13 Según estimaciones del Instituto Mexicano para la Competitividad, ese gasto representa aproximadamente 70 por ciento del gasto de las entidades, siendo la nómina y los servicios personales el rubro de mayor incremento.

14 Se llevó a cabo un ejercicio de regresión múltiple durante el periodo 1993 a 2010 a partir de los saldos anuales de las obligaciones financieras de todas las entidades federativas registradas en la SHCP, y de su gasto corriente, gasto operativo y gasto de capital que proporciona el Inegi. En el ejercicio, la deuda pública se consideró la variable dependiente o a explicar por la evolución del gasto público corriente, del gasto corriente operativo y del gasto de inversión de los estados, todas estas corresponden a las variables independientes o explicativas. Los resultados de la regresión fueron los siguientes:

**Resultados de la estimación de la Deuda Pública Estatal en Función del Gasto Corriente, Gasto Operativo y Gasto de Inversión, 1993-2010**

Variable	Elasticidad	Pruebat
Gasto Corriente	-0.57	-2.1
Gasto Operativo	1.63	3.1
Gasto de Inversión	0.41	2.8
Estadístico F	54.66	
R <sup>2</sup>	0.90	

Las elasticidades de las tres variables explicativas respecto de la deuda pública resultaron significativas, al arrojar pruebas “t” con valores cercanos o mayores a 2 en términos absolutos. El estadístico R<sup>2</sup> ajustado resultó de 0.90, lo que indica que las variables consideradas en el modelo tienen una correlación entre ellas del 90.4 por ciento; es decir, explican en ese porcentaje el comportamiento de la deuda pública de los estados. El estadístico F resultó en 54.66, lo cual indica que el modelo es consistente con todas estas variables explicativas involucradas.

Desde el punto de vista económico los resultados de la regresión múltiple son

La elasticidad de la deuda con relación al gasto corriente total indica que de cada punto porcentual en que se incrementa este gasto, la deuda se contrae en 0.57 décimas de punto porcentual; en otras palabras, hay una relación inversa entre ambas variables, lo cual indicaría que la deuda no se incrementó en este periodo en función del gasto corriente, situación que avalaría el planteamiento constitucional.

Sin embargo, si se desglosa el gasto corriente, la relación del gasto corriente operativo (servicios personales, materiales y suministros y servicios generales) respecto a la deuda, la relación ya es positiva, al arrojar una elasticidad de 1.63, lo que indica que por cada punto porcentual en que se incrementa este gasto operativo la deuda pública crece 1.63 por ciento, lo que implica que este gasto sí presionó las finanzas públicas de los estados, por lo que han recurrido a la deuda, situación que contraviene el mandato constitucional.

Finalmente, la elasticidad de la deuda respecto al gasto de inversión es de 0.41, lo cual indica que por cada punto porcentual en que aumenta el gasto de inversión en obras públicas, la deuda sólo se incrementa en 0.41 puntos porcentuales, lo cual indica que sólo de manera parcial se cumple el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución de la República.

Por último, resulta válido mencionar que para llegar a esos resultados, se utilizó el método de regresión de mínimos cuadrados ordinarios, modelo estadístico que forma parte de los modelos de regresión, los cuales tratan de explicar la dependencia de una variable “Y” respecto de una o varias variables cuantitativas “X” mediante el cumplimiento de varias pruebas estadísticas. La forma funcional utilizada fue:  $\ln Y = \alpha + \hat{\alpha} \ln x + \delta \ln z + u$ . Para más información consultar Damodar Gujarati, *Econometría*, Editorial Mac Graw Hill.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de abril de 2013.

Diputado José Martín López Cisneros (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROXANA LUNA PORQUILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y demás relativos, presento a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma los párrafos octavo y noveno del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en cumplimiento a lo que dispone el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pongo a su consideración lo siguiente

### Planteamiento del problema

En la reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha trece de noviembre de dos mil siete, se pretendió regular el abuso de algunos servidores públicos en cuanto al uso de recursos públicos para hacer promoción de su imagen.

Sin embargo, tal reforma resultó insuficiente, sobre todo para los servidores públicos que pretenden un cargo de elección popular en ámbitos locales, y que debido a una regulación ineficaz en esta materia, permite el fraude a la ley.

En cumplimiento al artículo 78, fracción III, del Reglamento de la Cámara de Diputados, argumentó la conveniencia de la presente propuesta en la siguiente:

### Exposición de Motivos

Este año se llevarán a cabo los procesos electorales para renovar los poderes públicos en catorce entidades en nuestro país, el próximo año, serán otras seis elecciones, por tal motivo, resulta indispensable hacer una revisión de las reglas de equidad entre los ciudadanos que han de participar en los próximos comicios electorales, sobre todo en lo que se refiere a la diferencia que ya de por sí es natural entre los ciudadanos que ostentan un cargo público y que pretenden algún otro de elección popular, con los ciudadanos que no lo tienen y que legítimamente también lo pretenden.

Durante varios años, los servidores públicos se beneficiaron de la propaganda institucional que era contratada, hasta las reformas a nuestra Constitución Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de noviembre de 2007, era a través del abuso por parte de los servidores públicos, pues utilizaban los recursos del erario para beneficiarse ante la opinión pública.

Dicha reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la materia político-electoral, tuvo como motivación lo que refirió el dictamen de fecha 14 de septiembre de 2007 lo siguiente:

Los tres párrafos que la minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, **de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.**

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, **sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos**. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que sea el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas comisiones unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas.

Del dictamen correspondiente se observa con claridad que el Constituyente consideró de la mayor importancia para el modelo de competencia electoral en México que el hecho de detentar un cargo público no debe ser un medio que vulnere la equidad de la competencia electoral; por desgracia, la intención del legislador ha sido rebasada por las circunstancias reales, por esa situación es que se pretende retomar el propósito original, a través de la presente iniciativa.

Siendo así que fue adicionado el párrafo actual del artículo 134 que impide a los servidores públicos hacer uso del erario para beneficiar su imagen ante la ciudadanía, dicho párrafo establece lo que a continuación se transcribe:

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

La limitante de la redacción del mencionado párrafo es que se refiere expresamente a la contratación de propaganda por los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, que deban tener carácter institucional; es decir, que sea contratado formalmente por ese ente, con todos los procedimientos establecidos y específicamente a nombre de ella, sin embargo, no se refiere a la contratación que hacen los funcionarios públicos, directivos de esas instituciones a nombre personal ostentando el cargo que ocupan. En esta situación no hay limitante, generando una norma permisiva para los servidores titulares de las dependencias, con imágenes y diseños propios de verdaderas campañas electorales.

Tal circunstancia elimina la intención original del Constituyente Permanente, pues actualmente algunos servidores públicos aprovechando el resquicio legal, hacen proselitismo con el fin de beneficiarse en su imagen pública, y que si bien es cierto que no necesariamente es a través de la compra de espacios en medios publicitarios o de comunicación con recursos del erario público, lo

hacen a través de la compra por interpósita persona, o bien a través de propaganda de revistas electrónicas en las cuales se publicita un producto editorial pero con mayor posicionamiento del servidor público que de dicho producto, generando así propaganda subrepticia, pues se simula estar anunciando un producto, cuando en realidad se trata de un posicionamiento público.

De esta forma, promueven su imagen utilizando el cargo, aunque no los recursos de las instituciones en las que ejercen la función pública. Estos funcionarios, paralelamente impulsan campañas de difusión propiamente institucional, con recursos públicos, acompañando su publicidad personal y con la finalidad de beneficiarse sin que puedan ser sancionados su propaganda es engañosa o subrepticia.

Esto implica la explotación publicitaria de la ocupación de un cargo público, que ha tenido su propia difusión, con recursos públicos o no, que coloca en desventaja a cualquier otro ciudadano, que no teniendo ese privilegio y pretenda competir con él.

A esta situación se añade la complicidad, vía omisión, de su inmediato superior o del servidor que pretende servirse de la propaganda institucional o subrepticia, que por ejemplo en el caso de los secretarios de Estado en las entidades federativas, resulta ser el gobernador del estado, quien permite tales actividades, no obstante ser contrarias al debido despacho de la función pública.

Debido a esta situación, considero proponer a esta honorable soberanía una redacción al noveno párrafo del artículo 134 de la Carta Magna más restrictiva hacia los servidores públicos, con el objetivo de que éstos, si es que tienen una aspiración de ocupar un cargo de elección popular, no utilicen su cargo como una forma de generar un posicionamiento público que genere inequidad en la contienda comicial garantizando que los servidores públicos no puedan contratar propaganda por sí o interpósita persona y que cualquier tipo de propaganda sea únicamente carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social.

Considero que con el fin de que en realidad se cumpla y que sea el Instituto Federal Electoral el que vele por tal cumplimiento de una manera general y evitar que en las entidades federativas se tolere la violación a la norma Constitucional, estimo que hay que otorgar facultades a ese instituto para que pueda además de las sanciones ya previstas actualmente, suspender derechos político electorales a los ciudadanos que infrinjan tal disposición, misma que deberá ser reglamentada a través de las reformas legales en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Fundo la presente iniciativa en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General 6 fracción I, 77, 78 y 102 fracción VI del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el párrafo noveno y se adiciona un décimo párrafo al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los párrafos octavo y noveno, y se adiciona un décimo párrafo al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Artículo 134.** ...

...

...

...

...

...

...

La propaganda, bajo cualquier modalidad, que difundan los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Tampoco podrán contratar propaganda por sí o interpósita persona si esta es ajena a los fines exclusivos que refiere el párrafo anterior. El Instituto Federal Electoral, será la autoridad competente para en la aplicación de estas previsiones, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar, pudiendo sancionar hasta con la suspensión de derechos político electorales, de acuerdo con lo que disponga la ley en la materia.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso de la Unión deberá realizar las reformas u adiciones necesarias a las leyes correspondientes dentro de los sesenta días a la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, México, Distrito Federal, a 16 de abril de 2013.

Diputada Roxana Luna Porquillo (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 94 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, A CARGO DEL DIPUTADO DAVID CUAUHTÉMOC GALINDO DELGADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de esta Sexagésima Segunda Legislatura, en ejercicio de la facultad otorgada por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad a lo previsto por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, expongo ante el Pleno de esta Honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 123, apartado A, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 94 de la Ley Federal del Trabajo, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, y por ende el Congreso de la Unión es la representación del Pueblo, así lo considera la ley suprema de nuestro País, y en la actualidad nuestros representados exigen más atención y más participación de nosotros en el ejercicio de las políticas públicas de México, hoy nos exigen que como representantes del pueblo participemos en los Órganos de Gobierno donde se fijen las directrices y objetivos en pro y beneficio del colectivo mexicano.

Es por ello que es vital e importante que el Legislativo participe en la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, con voz, una voz que fije el sentir de los representados, que cuestione y aporte razones fundamentadas en beneficio de los trabajadores o en su caso de los patrones.

Es importante mencionar que no es el único órgano de Gobierno en el que participe el Legislativo, hoy tenemos representación en el Instituto Federal Electoral con derecho a voz, y hoy lo podemos hacer en la referida Comisión, en la fijación de los salarios que habremos de percibir como trabajadores.

Sabemos que dicha comisión se integra en forma tripartita así como lo dice la propia constitución y la propia Ley Federal del Trabajo entre patrones, trabajadores y Gobierno a través del Poder Ejecutivo, nuestra inclusión no representaría una cargada a favor de alguien en particular, sino como un apoyo a toda la comisión analizando, revisando, aportando y enriqueciendo de todas aquellas propuestas o decisiones que se tomen en forma colegiada, en bien de todos.

En ese sentido, y con apoyo en los motivos y argumentaciones expuestos en párrafos anteriores, en ejercicio de la facultad otorgada por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad a lo previsto por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, pongo a consideración del Pleno de esta Honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de Ley

**Que reforma los artículos 123, apartado A, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 94 de la Ley Federal del Trabajo**

**Artículo Único.** Se reforma el contenido del tercer párrafo 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. ...**

...

...

...

...

**VI. ...**

...

*Los salarios mínimos vigentes en las diferentes zonas del país, se fijarán por una Comisión Nacional integrada por representantes de los sectores obrero y patronal, así como de los poderes ejecutivo y legislativo, a través de los mecanismos que para tal efecto establezca esta ley y demás aplicables.*

*Dicha Comisión, podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones.*

*Para el caso de quienes deban ostentarse como representantes del Poder Legislativo, éstos serán propuestos por los grupos parlamentarios que conformen cada una de las cámaras legislativas y que en todo caso será un solo representante por grupo parlamentario y asistirán a las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión Nacional quienes participaran únicamente con voz.*

Del mismo modo y en el mismo ejercicio de la facultad otorgada por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad a lo previsto por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, pongo también a consideración del Pleno de esta Honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de:

**Decreto**

**Que reforma el artículo 94 de la Ley Federal del Trabajo**

**Artículo Único. Se reforma el artículo 94 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:**

*Artículo 94. Los salarios mínimos vigentes en las diferentes zonas del país, se fijarán por una Comisión Nacional integrada por representantes de los sectores obrero y patronal, así como de los poderes ejecutivo y legislativo, a través de los mecanismos que para tal efecto establezca esta ley y demás aplicables.*

*Dicha Comisión, podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones. Para el caso de quienes deban ostentarse como representantes del Poder Legislativo, éstos serán propuestos por los grupos parlamentarios que conformen cada una de las cámaras legislativas y que en todo caso será un solo representante*

*por grupo parlamentario y asistirán a las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión Nacional quienes participaran únicamente con voz.*

**Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo, a 16 de abril de 2013.

Diputado David Cuauhtémoc Galindo Delgado  
(rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 35, 49, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE MARÍA GUADALUPE MONDRAGÓN GONZÁLEZ, Y SUSCRITA POR DAMIÁN ZEPEDA VIDALES, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los suscritos, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión 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 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del pleno de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona los artículos 35, 49, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar el servicio profesional de carrera en la administración pública estatal y en la municipal, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El servicio civil surgió por la necesidad de las monarquías absolutas de los siglos XVI a XVIII para el control de la burocracia. El primer servicio civil fue prusiano, en el cual se aplicaban principios modernos de reclutamiento basados en el mérito y con la posibilidad por igual de acceso al empleo.

El servicio civil de carrera está vinculado a la formación del Estado moderno, al transitar de una monarquía a una república, que legitima al servicio como una función técnica que está lejos de las luchas partidistas. Al trasladarse a la época contemporánea se crea el concepto de servicio profesional de carrera que tiene el mismo espíritu del servicio civil (mérito, igualdad de oportunidad y estabilidad en el empleo), pero la diferencia consiste en que el servicio profesional es una versión moderna con la integración de elementos de carácter gerencial en recursos humanos, evaluación del desempeño, certificación de capacidades y nuevas tecnologías, por lo que no se debe de utilizar indistintamente y para el caso de la presente iniciativa se abocará hacia el término de servicio profesional de carrera.

La famosa frase empresarial que dice que “el activo más importante de una empresa es su recurso humano” es probablemente el principio privado que más debería copiar la administración pública. Para nadie es un misterio que la funcionalidad y el éxito de cualquier política pública realizada por algún ente público depende en gran medida de las aptitudes y actitudes de las personas encargadas de implantarlas. Cualquier ciudadano puede vivir el contraste de realizar algún trámite burocrático de maneras diferentes; puede ser atendido con amabilidad y eficiencia y su opinión será de lo más positiva; o puede ser recibido de manera hosca y torpe y su opinión será totalmente negativa.

Por eso, países como Estados Unidos, España, Reino Unido, Alemania y Francia, por mencionar algunos, han prestado vital importancia a la formación de cuadros especializados en el servicio público que cuenten con la preparación y la vocación necesaria para ejercer un encargo gubernamental, logrando que a través de los años se sume un factor también vital para el seguimiento de la ruta de la productividad de políticas públicas: la experiencia.

En abril de 2003, hace 10 años, México se introdujo en esta corriente de administración pública al difundir en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada tras el apoyo unánime de todas las fuerzas políticas nacionales.

Con esta norma se buscaba garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, de manera tal que se atrajeran, retuvieran, motivaran y formaran cuadros especializados que estuvieran al margen de trastornos electorales, aseguraran la neutralidad política y maximizaran la eficiencia del gobierno. Si pudiéramos resumir en una frase podríamos decir que se iniciaba la búsqueda del gobierno federal de los mejores hombres y mujeres para integrar una estructura gubernamental estable y con visión de largo plazo.

Si bien el funcionamiento de esta herramienta tuvo y sigue teniendo algunas distorsiones, es incomparable el estado de beneficio que establece su uso: menos corrupción, más eficiencia de gobierno, menos influyentismo, más continuidad de políticas públicas, en concreto, mejores funcionarios, mejor gobierno, más beneficios para los ciudadanos.

Lamentablemente, el uso del servicio profesional de carrera no es generalizado, pues en la mayoría de los estados y municipios de nuestro país es inexistente, lo que merma sin duda el potencial del buen funcionamiento del Estado como un todo. El funcionario público en muchos gobiernos locales es designado en base a factores ajenos a sus capacidades, tomando en cuenta elementos como la afinidad política, la cercanía familiar o de amistad, e inclusive el pago de cuotas para grupos político-electorales. Estos fenómenos aunados a los cambios de administración estatal y municipal que se dan entre un mismo partido o en un ambiente de alternancia y que producen altos grados de rotación de personal y curvas de aprendizaje costosas, se traducen en gobiernos ineficientes y carentes de una profesionalización que termina por pasar la factura más cara al ciudadano común.

La esencia del servicio profesional de carrera es de avalar la igualdad de oportunidades en el acceso a la administración pública con base en el mérito, mediante capacidades, habilidades y conocimientos que se dirijan al mejoramiento de la función pública. A partir de lo mencionado se busca garantizar servicios públicos de calidad, dar continuidad a los proyectos, brindar una capacitación constante para la profesionalización de los servidores públicos y mantenerse en el cargo mediante el mérito obtenido, con ello se generará una administración pública municipal eficiente, que brinde un mejor servicio conforme las exigencias de la sociedad. De ahí la importancia de establecer el servicio profesional de carrera en el precepto que contiene la regulación en torno a los municipios, pues son el orden de gobierno más próximo a la gente.

Por ello es importante legislar para obligar a que los gobiernos tengan a las personas correctas en los puestos correctos y que se les brinde la posibilidad de iniciar una vocación de carrera a largo plazo en beneficio de la sociedad. El servicio profesional de carrera más que una elección es una obligación de todo gobierno. Es por ello que la presente reforma busca romper con estos vicios locales y llevar los beneficios de esta herramienta a un uso extensivo en los tres órdenes de gobierno, así como procurar asegurar constitucionalmente su defensa ante posibles tentaciones de políticas regresivas. Los puntos medulares de la iniciativa son los siguientes:

1. Integrar como un derecho de todo ciudadano el poder ser nombrado en términos de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género para cualquier empleo o comisión del servicio público del orden federal, estatal o municipal, teniendo las calidades que establezca la ley y privilegiando la existencia de un sistema de servicio profesional de carrera en términos de la legislación aplicable (reforma del artículo 35).

2. Asegurar la implantación del servicio profesional de carrera por parte de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial federales y estatales, por las administraciones municipales, así como por parte de cualquier entidad de naturaleza autónoma que tenga una responsabilidad en cualquiera de los tres órdenes de gobierno, lo anterior en un marco de garantía a la igualdad de oportunidades en el acceso

a la función pública bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género, como medida de impulso para el desarrollo eficiente, honesto y profesional del ejercicio público en beneficio final de la sociedad (reforma de los artículos 49, 115 y 116).

Con estos cambios se estaría asegurando una transición completa a gobiernos profesionales que a través de la estabilidad laboral de su base de servidores públicos darían mejores resultados a la población, pues solo sería reforzada su actividad con decisiones de alta gerencia en la marcación de un rumbo de gobierno.

La motivación es muy sencilla, miles de jóvenes preparados sin empleos, miles de adultos con enorme experiencia desaprovechados y gobiernos carentes de recurso humano óptimo para bajar costos e incrementar resultados.

Lograr que el funcionario público en México sea un profesional que se adecue específicamente a un perfil de un puesto determinado, que cuente con la vocación de servicio, que tenga la seguridad laboral al margen de cambios de gobierno y que a lo largo de los años acumule experiencia invaluable no es un lujo que deba estar a discusión, debe ser una obligación de Estado innegociable. Todo ciudadano debe saber que tiene la oportunidad de servir en la administración pública, pero sobre todo, todo ciudadano debe tener la certeza que con su dinero se le paga a las mejores mujeres y los mejores hombres para que integren los gobiernos eficientes, honestos y profesionales que harán de México el país no de los sueños, sino el México de las realidades.

En cuanto al municipio, la dinámica y transformación que actualmente vive en México, lo obliga a impulsar procesos de cambio e innovación, que le permitan instaurar nuevas tecnologías administrativas, métodos innovadores de gestión y procesos de toma de decisiones basadas en criterios de mayor racionalidad.

El cambio e innovación implica la adquisición de conocimiento nuevo; para lograr introducir en los municipios esquemas de control de gestión; calidad total; financiamiento por mercado de acciones; formas de concesión, cogestión, privatización y asociación intermunicipal para la prestación de servicios públicos; modalidades administrativas flexibles y participativas; métodos de evaluación de los programas locales; planeación prospectiva; gestión estratégica, y manejo de escenarios. Sin embargo, cuando se quiere impulsar este cambio e innovación, se enfrenta en la administración pública municipal, un cuerpo administrativo obsoleto y arcaico que es sometido por las viejas prácticas inerciales donde priva la discrecionalidad de la decisión y la centralización cuasi absoluta de los procesos administrativos.

Los perfiles de los funcionarios públicos municipales no se empatan con el nivel de responsabilidad; ya que estos funcionarios son designados por criterios de afinidad política, lealtades o acuerdos de grupos de poder. Esta práctica provoca burocratismo, derivado de los bajos perfiles profesionales de los funcionarios públicos, y por el desconocimiento de métodos y procedimientos administrativos ágiles que permitan una atención expedita a la ciudadanía.

Las investigaciones en torno del desarrollo de los gobiernos locales plantean dilemas de la modernización administrativa en los espacios municipales; donde las principales conclusiones se orientan a identificar denominadores comunes, obstáculos y resistencias que inciden en el planteamiento modernizador de la administración pública municipal.

La heterogeneidad de la realidad municipal en México, impone desafíos considerables para avanzar en la sistematización de los problemas y en la búsqueda de soluciones que deberán generarse desde los espacios académicos y gubernamentales.

En la formación de una agenda para la reforma municipal se han identificado como temas clave de ésta estructura financiera y coordinación fiscal; integración política y participación ciudadana; organización y gestión de la administración municipal, y competencia y coordinación intergubernamentales, temas nodales para el desarrollo institucional del municipio, donde un pilar fundamental es la profesionalización de la gestión municipal.

Sin embargo, el diagnóstico preliminar para integrar la agenda para la reforma municipal nos arroja una de las constantes que presentan los gobiernos locales y es en torno a un capital humano insuficiente, con altos niveles de rotación y escasa o nula capacitación. En tal contexto, la profesionalización de los servidores públicos municipales a través del servicio profesional de carrera constituye un tema urgente de la agenda para la reforma municipal.

En la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, realizada por Indesol-Inegi, se identificó que en México había 2 mil 427 municipios (en 2012 eran 2445); arrojando el siguiente comparativo: el número de empleados en 1995 fue de 336 mil 14 y para el año 2000 la cifra pasó a 478 mil 10, lo que representó un incremento de 40 por ciento; y de la cifra de empleados de 2000, más de 470 mil, es decir, 90 por ciento de estos empleados no tenía más de 3 años de experiencia, (Este estado se da por una administración que desperdicia el aprendizaje cada 3 años, cuando se renuevan las administraciones municipales y no se asegura la permanencia de los mejores servidores públicos independientemente de su filiación partidista.)

Respecto a la rotación del personal, se identificó que 88 por ciento de los secretarios, 90 por ciento de los tesoreros, 88 por ciento de los directores de seguridad pública, 88 por ciento de responsables de la unidad de planeación y 91 por ciento de los responsables del área de participación social permanecen de 1-3 años, mientras únicamente 12 por ciento de los secretarios, 10 por ciento de los tesoreros, 12 por ciento de los directores de seguridad pública, 12 por ciento responsables de la unidad de planeación y 10 por ciento de los responsables del área de participación social continua más allá del periodo de la gestión municipal de 3 años. Es decir, el cambio de funcionarios municipales que se da cada trienio, obstaculiza la creación de una base estable de recursos humanos e impide la continuidad en la delicada tarea de gobernar.

La encuesta de 2000 arrojó en la categoría ocupacional, que en mandos superiores de un total de 25 mil 927 empleados, 22 mil 91 son hombres contra 3 mil 836 mujeres; en mandos medios de un total de 25 mil 799 empleados 20 mil 509 son hombres y 5 mil 290 mujeres; en cuanto al personal administrativo de un total de 124 mil 603 son hombres 69 mil 198 y mujeres 55 mil 405. Como se observa, a mayor categoría ocupacional menor presencia de mujeres y en la categoría de personal administrativo se logra porcentajes más cercanos a sus compañeros varones, pero sin lograr alcanzarlos.

Algunas legislaturas de los estados han aprobado leyes que regulan al servicio profesional de carrera, en el cual quedan incorporados los municipios. Destacan las leyes de Zacatecas, Aguascalientes y Quintana Roo que en total suman 79 municipios, representando sólo 3.2 por ciento de los 2 mil 445 existentes en la república. Los tres estados mencionados han dado el primer paso hacia una profesionalización de los funcionarios públicos municipales y el brindar servicios de calidad, pero lo ideal es que la totalidad de los municipios cuenten con el servicio profesional de carrera para

promover que en su administración solo estén los mejores, dejando de lado la pugna partidista de los grupos de poder.

La profesionalización de los servidores públicos estatales y municipales permitirá la revalorización y dignificación del trabajo burocrático; porque esta profesionalización implica separar la función política de la función administrativa o, dicho de otro modo, separar la función de gobierno estatal o municipal de la filiación partidista. Asimismo, esta profesionalización de los recursos humanos estatales y municipales, implica un cambio cultural en el servicio público para lograr un buen gobierno que dote a sus gobernados de servicios de calidad.

La implantación de un servicio profesional de carrera en el ámbito estatal y en el municipal proporciona una alternativa de desarrollo y garantiza una eficiente prestación de servicios públicos a la sociedad, basados en: compromiso institucional, eficacia, creatividad, lealtad y ética profesional.

La profesionalización propicia condiciones para asegurar la permanencia en los gobiernos estatales y en los ayuntamientos de los servidores públicos como consecuencia de la calificación al mérito; ésta constituirá el punto de partida de la carrera administrativa estatal o municipal, que para formalizarse requerirá de un nuevo esquema jurídico que garantice estabilidad y eficiencia en el servicio público.

El servicio profesional de carrera en la administración pública estatal y en la municipal se debe visualizar como el conjunto de normas y procesos racionalmente vinculados para la gestión de personal al servicio del Estado, que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, sobre la base de capacitación permanente, evaluación del desempeño y ascenso mediante la valoración de conocimientos y méritos.

El municipio mexicano ha demostrado una debilidad muy marcada para hacerse cargo de nuevas atribuciones; si bien es cierto que la reforma de 1999 del artículo 115 constitucional, le dotó de facultades exclusivas y otras facultades concurrentes, de cooperación y auxilio; especiales con los otros órdenes de gobierno: federal y estatal; sin embargo, en términos generales no se ha conseguido que el municipio mexicano sea consolidado como la célula del federalismo; considerando los tres tipos de federalismo: cooperativo, coordinado y orgánico; uno de los retos importantes es lograr que este orden de gobierno más cercano a la sociedad se constituya realmente como la base del sistema federal mexicano.

Con base en las razones expuestas, me permito poner a consideración de esta asamblea la presente iniciativa de reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el siguiente

**Decreto por el que se reforma la fracción VI del artículo 35, se adiciona un tercer párrafo al artículo 49, se reforman el párrafo segundo y el inciso a) del párrafo tercero de la fracción II del artículo 115 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción VI del artículo 35; se agrega un tercer párrafo al artículo 49; se reforma el párrafo segundo y el inciso a) del párrafo tercero, de la fracción II del artículo 115 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 35. ...**

I. a V. ...

VI. Poder ser nombrado **en condiciones de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género** para cualquier empleo o comisión del servicio público **del orden federal, estatal o municipal**, teniendo las calidades que establezca la ley;

...

#### Artículo 49. ...

...

**Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como cualquier entidad de naturaleza autónoma que reciba recursos etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación que signifiquen más de la mitad de su presupuesto total anual deberán obligatoriamente implantar un sistema de servicio profesional de carrera como mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género, como medida de impulso para el desarrollo eficiente, honesto y profesional del ejercicio público en beneficio final de la sociedad.**

...

#### Artículo 115. ...

I. ...

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal y **servicio profesional de carrera** que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal **con base en el mérito a través del servicio profesional de carrera** correspondiente, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer

a) Las bases generales de la administración pública municipal y **el servicio profesional de carrera como mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género. Las leyes establecerán condiciones específicas para los municipios regidos por usos y costumbres; así como el procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;**

b) a e)...

III. a X. ...

**Artículo 116. ...**

...

I. a V. ...

VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

**Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como cualquier entidad de naturaleza autónoma que reciba recursos etiquetados en el Presupuesto de Egresos del estado que signifiquen más de la mitad de su presupuesto total anual deberán obligatoriamente implantar por ley un sistema de servicio profesional de carrera como mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género, como medida de impulso para el desarrollo eficiente, honesto y profesional del ejercicio público en beneficio final de la sociedad.**

#### **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 deberán expedir la legislación secundaria correspondiente en materia de servicio profesional de carrera en el término de un año a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Dado en la sede de San Lázaro, en México, Distrito Federal, a 16 de abril de 2013.

**Diputados:** María Guadalupe Mondragón González, Damián Zepeda Vidales (rúbricas).

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ABEL OCTAVIO SALGADO PEÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El que suscribe, Abel Octavio Salgado Peña, diputado a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en uso de las facultades que confieren la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 6, Apartado 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un último párrafo al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Como es sabido, el país se ha dividido en regiones económicas, con objeto de que el gobierno federal esté en condiciones de realizar una mejor planificación e impulsar proyectos económicos, de acuerdo con las características de los estados.

Así las cosas, históricamente hay una división de 10 regiones, tomando criterios económicos, geográficos y sociales, principalmente.

Por ejemplo, conocemos la región noroeste del país que está integrada por Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Durango, en el que predominan las actividades agrícolas y ganaderas, para las entidades federativas continentales y marítimas y turísticas, para las peninsulares.

Para la zona occidente del país al que se incorporan los estados de Colima, Jalisco, Nayarit y Michoacán, es una región económica estratégica, por la presencia del puerto de Manzanillo, pero además, las distintas actividades económicas productivas que se asientan en estos estados, como agricultura, ganadería, de transformación, turísticas, entre otros.

Otro ejemplo lo encontramos en la zona sur-sureste del país, integrada por los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán, en donde se desarrollan actividades agrícolas de gran trascendencia para el país, como la vainilla, cacao, café, ámbar y de importancia internacional por lo que conlleva el Plan Puebla-Panamá.

Estamos convencidos de que sin menoscabo de lo contenido en el pacto federal, las Entidades Federativas pueden estar en posibilidades de aumentar la generación de condiciones, que impulsen el desarrollo de sus regiones en específico.

Ejemplo de lo anterior, la zona de los altos de Jalisco y la comarca lagunera, podrían detonar el corredor nacional de la leche para el país, beneficiando a las entidades federativas que lo atraviesan; entre la zona ganadera de Sonora hasta Nayarit, podrían detonar el corredor nacional de la carne del país.

La interrelación de zona de Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro y la zona de Jalisco-Colima, podrían traer beneficios al sector de ensambladoras de automóviles, en un nuevo ejemplo.

El corredor Manzanillo-Altamira puede abrir esquemas de competitividad en el transporte multimodal que pudiera correr del Pacífico al Golfo de México.

Otro más podría constituirse entre Veracruz y Chiapas, para generar un corredor o zona cafetalera de México.

Así como lo anterior, en todo México podrían desarrollarse zonas o corredores de gran importancia para detonar las economías locales o regionales, como impulsor de políticas públicas.

Estas zonas podrían desarrollarse mediante la dotación de las normas jurídicas a los estados, que permitan establecer vínculos jurídicos entre sí, con objeto de darles existencia jurídica.

Al efecto, vemos necesario incorporar al texto constitucional en el artículo 116, a fin de dotar de atribuciones a las entidades para establecer convenios en el marco del desarrollo, ya sea regional, pero que repercuta en lo nacional.

Luego entonces, el propósito de esta iniciativa es proporcionar a los gobernadores de los estados herramientas jurídicas que permitan establecer convenios de colaboración entre entidades federativas, que permitan la generación de condiciones económicas entre estados, para atraer inversión para aumentar la riqueza en las regiones del país.

Por las consideraciones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en la fracción III y en el primer párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6, Apartado 1, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo cuadragésimo tercero al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 116. ...**

I. a VII. ...

...

Los estados podrán celebrar convenios de colaboración o participación, con objeto de generar condiciones para el desarrollo regional.

**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 17 de abril de 2013.

Diputado Abel Octavio Salgado Peña (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS ANTONIO VALDÉS PALAZUELOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, diputado federal Jesús Antonio Valdés Palazuelos, integrante del Grupo Parlamentario del PRI, de la Sexagésima Segunda Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 77 y 78 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter a su consideración, la siguiente iniciativa de reforma y adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

Los legisladores tenemos por delante la oportunidad de renovar las leyes así también de crear las que nos hagan falta, en México, la democracia es nuestra forma de gobierno y, después de cumplir los 18 años, todas las personas que nacimos en México, nos consideramos ciudadanos, esta democracia ofrece a los jóvenes, algunos mecanismos de inserción y participación dentro del sistema social, de una forma directa, mediante el voto de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen el pleno derecho, por lo que, podríamos considerarlos ya contemplados de modo suficiente por nuestra Constitución.

La juventud es una etapa en la cual el ser humano se está definiendo y tomando decisiones sobre una gran cantidad de cosas nuevas y tareas, ya que la expectativa de vida, de dar a la propia existencia un sentido diferente, más rico y libre del simple circuito infancia, escuela, trabajo, matrimonio y vejez.

A estos factores se han sumado la violencia, la inseguridad pública, el desempleo y el narcotráfico son un constante problema que hoy en día afecta al mundo, y muchos jóvenes se sienten sin opciones, por estar en esa etapa de definición, ahí está el riesgo.

Se debe diseñar un marco normativo que dé respuesta a sus carencias y pongan los puntos fundamentales, que se ejerzan en una política de Estado que los proteja, contra toda situación que atente contra su integridad física, moral, intelectual o espiritual que les impida su desarrollo.

Por lo cual después aparece un actor social con características de la minoría de edad y de la edad adulta, pero que no pertenece a ninguna de las dos categorías, pues su naturaleza es precisamente la transición entre estas dos etapas de la vida. Este nuevo actor cobra conciencia de sí mismo, de sus capacidades potenciales, de sus necesidades y de las desventajas en las que es mantenido durante largos años, se percata, en suma, del espejismo de la igualdad formal que le promete la ley y que la realidad cotidiana le niega.

Si el joven necesita vivienda, tendrá que competir en condiciones de gran desigualdad en el mercado, e incluso deberá soportar la discriminación, siempre vejatoria, a la que con mucha frecuencia son sometidos los jóvenes que aspiran a rentar un inmueble.

Si quiere empleo, encontrará que, muy a menudo, la educación proporcionada por el Estado es insuficiente, cuando no obsoleta para satisfacer los requerimientos del mercado de trabajo. Y será el primero en perder su puesto de trabajo en caso de crisis.

Si el joven quiere ejercer sus derechos políticos, un sistema de partidos hecho para la conservación de privilegios le hará desperdiciar años, energía e idealismo en las salas de espera de aparatos juveniles, casi siempre burocratizados y subordinados, si bien le va. En México, aunque la ley le permita tener acceso a diversos cargos públicos, y aún hace falta mucho por hacer al respecto, los promedios de edad de los integrantes de numerosos órganos representativos y gubernamentales siguen siendo altos para un país demográficamente tan joven como el nuestro.

Los más de cien millones de jóvenes que hoy viven en Latinoamérica, son el eje central de los principales problemas de la región el desempleo y la inseguridad ciudadana, y constituye además un factor de gran relevancia en el tercer gran problema, el de la fragilidad democrática. Sin embargo, los jóvenes son a la vez el eje central de las nuevas estrategias de desarrollo, basadas en una clara apuesta a la inversión en capital humano, como clave para ganar competitividad y recuperar el crecimiento económico estable que se requiere para poder contar con sociedades más prósperas, en un mundo globalizado y transformado radicalmente.

Es por ello, que debe considerarse, que no sólo existe un actor social aun no contemplado en su naturaleza específica por nuestra Carta Magna, sino que, adicionalmente, este actor tiene necesidades muy particulares, cuya desatención priva a la sociedad y al Estado de importantes potencialidades, con lo que ambos dañan su presente y su futuro, pues en el mundo ferozmente competido de hoy ningún pueblo puede privarse impunemente de la capacidad productiva de uno de sus segmentos, ya que son precisamente los jóvenes quienes llevan la voz cantante en la mayoría de las transformaciones tecnológicas y de ciencias exactas, baste para comprobarlo la revisión, los promedios de edad de los principales creadores de ciencia y tecnología en nuestros días.

Con esta reforma se propone algo más que añadir una obligación específica del Estado. Se propone diferenciar entre minoría de edad y juventud, en el entendido de que ambos conceptos actúan conjuntamente y de que existe una zona de confluencia entre ambos.

Debemos hacer hincapié, en que la actividad del Estado hacia los jóvenes ya existe, así como diversas instituciones públicas encargadas de la materia, por lo que no se trata de crear una nueva carga presupuestaria y administrativa, aunque sí de darle a esta actividad obligatoriedad constitucional, así como un sentido y una organización acordes con los valores democráticos del Estado Democrático de Derecho que México y sus jóvenes se empeñan en construir.

En tal sentido debemos aclarar que, si bien la sola elevación a rango constitucional de los derechos de los jóvenes tendría suficiente justificación, no terminan con ella los propósitos de la presente iniciativa.

En el caso de las políticas públicas de atención a la juventud, la iniciativa contempla a los jóvenes de México no como un grupo vulnerable, susceptible de una protección paternalista y esterilizante, sino como individuos capaces de desplegar una gran actividad creadora, que requieren atención, sí, pero que sobre todo reclaman un lugar en el país y una alianza con la sociedad y el Estado.

Por lo cual someto a la consideración de ésta H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que adiciona el último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un nuevo párrafo al final del artículo 4o. de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o. ...**

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

El Estado Mexicano, la Federación, Estados y Municipios, promoverá la libre y responsable participación de la población en edad juvenil en la vida social, cultural, económica y política de la Nación, para lo cual atenderá de modo especial a sus necesidades. Las actividades respectivas de la administración pública federal serán coordinadas, por el Instituto Mexicano de la Juventud, es el que garantizará la integración activa y democrática de los jóvenes y la sociedad en el diseño, dirección, gestión y control de estas políticas públicas.

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo, a 17 de abril del 2013.

Diputado Jesús Antonio Valdés Palazuelos (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROCÍO ADRIANA ABREU ARTIÑANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita, Rocío Adriana Abreu Artiñano, diputada a la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Planteamiento del problema**

La política de atención a las personas adultas mayores es uno de los grandes temas de la agenda social de los Gobiernos Municipales, los Gobiernos Estatales, del Gobierno Federal y la sociedad en su conjunto.

Así, en el marco de una política social integral del Estado Mexicano y tomando en consideración los escenarios de necesidad, rezago, pobreza y otras condiciones de vulnerabilidad como lo son la sensación de marginación, de exclusión, de escasas de posibilidades de acceso al trabajo remunerado y los rezagos sociales existentes en las comunidades de origen, que generan estados de angustia, depresión y desesperanza en este sector de la población, es por lo que consideramos que es necesario dar un paso más, un paso definitivo en el avance de las políticas públicas a favor de las personas adultas mayores.

Consideramos que en la actualidad, elevar a rango constitucional el derecho de las personas adultas mayores a vivir con dignidad y en condiciones de bienestar, es un acto de justicia y reconocimiento a todas aquellas personas que entregaron su vida productiva al engrandecimiento de esta noble nación.

Para garantizar este derecho, estamos proponiendo que sea la ley secundaria donde se establezcan los instrumentos y apoyos necesarios para tal fin.

**Argumentación**

Durante los años de las crisis económicas, el deterioro de la calidad de vida y de bienestar social en el grueso de la población ha sido considerado, sin precedentes, un deterioro realmente severo y de difícil superación.

Durante los pasados sexenios de búsqueda de fórmulas de estabilidad económica, también se desplegaron instrumentos de política social para mitigar en lo posible, el hambre y la sed de la población para acceder a periodos de tranquilidad económica y de ingreso suficiente para acercarse, aunque sea mínimamente, a lo deseable. Lo anterior, sabiendo que tan sólo se tiene para acceder a lo indispensable.

Los programas de apoyo social se dirigieron a los sectores más necesitados, buscando disminuir los efectos tan severos a la economía popular en estos conglomerados sociales. Programas como Solidaridad, Progresá y apoyos directos como la denominada pensión para los adultos mayores de 70 años o más; programas estatales o del Distrito Federal, con el mismo destino y propósito para personas mayores de 68 años. Ahora bien, a partir del mes de enero de 2013, el reciente programa federal de apoyo económico para los adultos mayores de 65 años o más, constituyen prueba fehaciente, de que en los tres niveles de gobierno hay una predisposición para atender la problemática social en que vive, más de un diez por ciento de nuestra población total.

Así las cosas, gran parte de las personas adultas mayores son de origen campesino, lo cual es lógico que así sea, ya que, nacieron prácticamente al inicio del desarrollo industrial del México post revolucionario.

En ese orden de ideas, la educación para una gran mayoría de nuestros adultos mayores, es casi nula. Lo anterior, toda vez que, en aquel entonces la mayor parte de la población mexicana vivía en condiciones de verdadera pobreza. Sin embargo, demostraron que cuando se quiere se puede y poco a poco fueron aportando su contribución al México de nuestros días, sin importarles las insuficiencias que padecieron.

Muchos dejaron el campo emigrando a las ciudades en la búsqueda de mejores condiciones de vida, siendo pocos los que pudieron ocupar empleos formales que las industrias y el comercio les ofrecían y los más, se ocuparon de sostener a sus familias desempeñando trabajos y oficios diversos a base de creatividad e inteligencia; es decir, autoempleo y empleo informal.

Luego de algunos lapsos de estabilidad, vinieron otros años difíciles de despidos, de desaliento en el devenir económico, de decrementos abruptos del empleo formal, de crisis económicas.

En virtud de lo anterior, debemos de regresarles, -aunque sea una parte-, de lo que contribuyeron para construir el México que tenemos hoy en día.

Por otro lado, es de reconocerse que, la ciencia, el avance de la medicina y los programas de salud pública han hecho que la esperanza de vida, ahora, se encuentre situada para los varones en 76 años o más y para las mujeres, en 81 años. Lo que hace, que las personas vivan más años, y por ende, necesiten de recursos para hacerlo de manera digna y humanitaria.

Esta circunstancia, si bien por una parte es loable y de enorme trascendencia, por otra parte tiene su lado negativo, porque la pirámide de población se espera que se invertirá para el año 2050 y entonces serán más nuestros adultos mayores con posibilidades de formar parte de este sector tan vulnerable de nuestra población.

Desde la perspectiva de género, debemos reconocer que las mujeres adultas mayores están en un mayor plano de desventaja, ya que, son de menor nivel educativo y sus probabilidades de acceder al trabajo remunerado son menores en comparación con la de los varones.

Es por lo anteriormente expuesto, que la suscrita considera que es necesario pugnar por una nueva cultura de atención a las personas adultas mayores. Y construir una nueva cultura que ponga el acento en la atención de las personas adultas mayores. De esta manera debemos llevar a la práctica todas las políticas públicas que permitan a las personas adultas mayores vivir con dignidad y en condiciones de bienestar.

Los adultos mayores, son sin duda, un tema de justicia social. Es una deuda pendiente que tenemos todos los mexicanos y mexicanas, que ya es tiempo de atenderla.

En la actualidad, son realmente muy pocos los que, perteneciendo al sector de los adultos mayores, viven en condiciones de bienestar. Los más, son personas que se encuentran en situación de grupos vulnerables respecto de los cuales es impensable que hayan cotizado las 1,250 semanas que exigen las leyes de los institutos de seguridad social, por lo que no extraña que los indicadores públicos precisen la existencia de poco más de un 33 por ciento de personas que no cuentan con pensiones atribuidas a la seguridad social.

En nuestro país, la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, expidió un acuerdo de fecha 20 de diciembre de 2011, por el que se emitieron las Reglas de Operación del Programa 70 y Más, para el ejercicio fiscal 2012, mismo que en su apartado de introducción expone lo que a continuación cito textualmente:

El fenómeno del envejecimiento de la población cobra cada vez mayor relevancia a nivel internacional y México no es la excepción.

Debido al aumento de la esperanza de vida, los mexicanos de 70 años y más pasarán de 3.1 millones en el año 2000 a 4.8 millones en el año 2012, aumentando en más del 50 por ciento la magnitud de este grupo poblacional. De esta manera, en el país cada vez habrá más Adultos Mayores hasta que en el año 2050 se presentará una proporción de 85 Adultos Mayores de 70 años por cada 100 menores de 15 años.

Este grupo vive generalmente en condiciones de pobreza y marginación, y padece de manera particular los rezagos sociales de sus comunidades, debido a que se encuentran en una etapa de vida donde las posibilidades de contar con una fuente de ingresos son muy bajas.

Tal situación obliga a implementar políticas públicas orientadas a su atención con el fin de favorecer su integración a la vida familiar y comunitaria, propiciar su incorporación a actividades ocupacionales y fomentar una cultura de la salud. Los mecanismos más eficaces para lograrlo son Acciones de Promoción y Participación Social acompañadas del otorgamiento de Apoyos Económicos Directos.

El Programa se encuentra enmarcado en el Objetivo 17 del Eje 3 Igualdad de Oportunidades del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual establece que se debe abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.

En el marco del Programa Sectorial de Desarrollo Social, el Programa 70 y Más contribuye con la Estrategia 2.2 referida a promover la asistencia social a los Adultos Mayores en condiciones de pobreza o vulnerabilidad.

Asimismo, como parte de las líneas de acción de la Estrategia Vivir Mejor del Gobierno Federal, el Programa se enfoca en la consolidación de una red de protección social que brinda asistencia a los beneficiarios en condiciones de vulnerabilidad, a efecto de fomentar su desarrollo personal y comunitario. En particular, otorga un Apoyo Económico a los Adultos Mayores de 70 años que no reciban ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión.

Como objetivo general se precisa: “Contribuir a la protección social de los Adultos Mayores de 70 años y más.”; y como objetivo específico: “Incrementar el ingreso de los Adultos Mayores de 70 años y Más, así como aminorar el deterioro de su salud física y mental.”, con una cobertura nacional.

Por lo que se refiere a las Reglas de Operación relativas al programa de apoyo económico para las personas adultas mayores de 65 años y más, para el ejercicio fiscal de 2013, se encuentra pendiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En otros países como el nuestro, el trato es preferencial para las personas adultas mayores.

Es por eso que, tenemos que alejar la compleja problemática que enfrentan las personas de la tercera edad que al sentirse desprotegidas, entran en un deterioro progresivo físico y mental. Asimismo, debemos evitar que las personas adultas mayores sean víctimas de abandono, maltrato y marginación. Finalmente, es necesario dar los recursos necesarios para que los adultos mayores tengan una esperanza de vida digna y de bienestar.

Así las cosas, debemos combatir los efectos negativos naturales, del arribo a la tercera edad, así como de crear una cultura de no discriminación, no deterioro de la autoestima, no depresión, no desesperanza, y no desatención de las personas adultas mayores.

Se considera que en nuestro país, ya no es suficiente la existencia del Instituto Nacional para las Personas Adultas Mayores, con todo y que constituye un avance extraordinario.

Es necesario e indispensable, orientar la estrategia del Gobierno Federal, hacia una política social de apoyo económico gradual a las personas adultas mayores para reducir la desigualdad y la discriminación y evitar que se inserten en la pobreza extrema.

Por todo lo establecido con anterioridad, es imperativo establecer en el artículo 4o. Constitucional, los derechos fundamentales que deberán de gozar los adultos mayores, así como prever que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios para tal fin. Sobre todo los apoyos económicos, porque permiten evitar que los adultos mayores caigan en situación de desesperanza y de pobreza extrema.

En este orden de ideas, la suscrita considera, que es de justicia social y de enorme trascendencia, dentro de la política social del gobierno mexicano, elevar a rango constitucional el derecho de las personas adultas mayores a una vida digna y en condiciones de bienestar.

Los apoyos económicos ya se reciben de hecho, dirigidos a un número muy importante de beneficiarios y que en forma gradual, según se estime pertinente al legislar sobre su monto en el límite máximo a nivel de ley secundaria, se pueda encontrar el punto de mayor acercamiento entre lo deseable y lo posible.

Esto es muy importante porque es un avance más a considerar dentro de la gran cruzada contra el hambre a la que ha convocado el Licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Por las razones antes expresadas, estoy solicitando, muy respetuosamente, el voto aprobatorio de esta Honorable Asamblea, para esta iniciativa que pretende que a las personas adultas mayores se les garantice una vida digna y en condiciones de bienestar, mediante apoyos gubernamentales.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto**

**Único.** Se adiciona un cuarto párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriendo los demás párrafos, para quedar como sigue:

**Artículo 4. ...**

...

...

...

**Toda persona adulta mayor tiene derecho a vivir con dignidad y en condiciones de bienestar. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios para tal fin.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Transitorio**

**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 tendrá 180 días para realizar las adecuaciones necesarias a la ley o leyes secundarias correspondientes, para que estén en concordancia con lo establecido en el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de febrero de 2013.

Diputada Rocío Adriana Abreu Artiñano (rúbrica)



**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE RICARDO MEJÍA BERDEJA Y SUSCRITA POR RICARDO MONREAL ÁVILA Y JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Ricardo Mejía Berdeja, Ricardo Monreal Ávila y José Francisco Coronato Rodríguez, integrantes 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 en el artículo 6, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados, sometemos a la consideración del pleno de esta honorable asamblea la iniciativa que reforma el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 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, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Análisis de la figura de arraigo**

Tras las fundamentales innovaciones que han representado para nuestro derecho la adopción de un sistema penal acusatorio, la reforma en derechos humanos, la adopción del modelo difuso de control jurisdiccional de la constitucionalidad y la convencionalidad, y la creación de un derecho victimal garantista que consta en la Ley General de Víctimas, México debe someter a un examen de compatibilidad constitucional figuras como el arraigo penal, contenido en el artículo 16 párrafo octavo constitucional, que han sido sujetas a numerosas recomendaciones de organismos públicos de protección de los derechos humanos, de organismos internacionales, así como de señalamientos de instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil.

El establecimiento de un Estado democrático de derecho tiene como propósito regular las técnicas de que se valen las normas jurídicas para actualizar sus supuestos. En este sentido, una norma de tipo procesal penal debe ajustarse de manera estricta al uso preconizado por la regla y ser justa con las diversas partes del procedimiento.<sup>1</sup> El arraigo incumple con estos parámetros.

La norma constitucional que da vida al arraigo penal dista mucho de cumplir con la regla de control normativo que impone un Estado democrático de derecho. En él, las normas jurídicas deben acatar un conjunto de imperativos mínimos, que incluyen, por citar un ejemplo, la uniformidad en su interpretación, de conformidad con el espíritu de la disposición. En el caso del arraigo penal existe una inconsistencia notoria entre la interpretación y la producción de la norma.

Ya en 1999, la Suprema Corte de Justicia había sentado jurisprudencia<sup>2</sup> en el sentido de que esta medida, en su modalidad domiciliaria, es inconstitucional por vulnerar la libertad personal de la persona afectada. Este criterio se reforzó en la acción de inconstitucionalidad de 2002 en Chihuahua, a la que ya nos hemos referido. La referencia constitucional y el llamado a combatir figuras incompatibles con el Estado era una constante en los alegatos contra el arraigo en la discusión de la SCJN, como desvela el voto particular del Ministro José Ramón Cossío en la acción de inconstitucional 20/2003 (arraigo en Chihuahua), cuya tercera nota al pie de página recoge el espíritu de lo que afirmamos en este subtítulo:

Ha llamado mucho nuestra atención la forma de argumentación de este caso en cuanto a que se propuso partir de la consideración de la situación de delincuencia que se vive en el país y, a partir de esa perspectiva, entender el sistema sancionador que prevé la Constitución. En nuestra opinión, el análisis debe hacerse en sentido inverso: vivimos en un estado constitucional y democrático; nos parece que un estado constitucional y democrático debe mantenerse a pesar de las amenazas que reciba; no tiene sentido alguno sostener un estado democrático y constitucional para hacer excepciones en la medida en que factores externos a la propia Constitución influyan sobre ésta. Nos parece que el único estado viable es el que tiene la capacidad de, a pesar de los enormes fenómenos de delincuencia que se viven, mantener y respetar los derechos fundamentales y, desde los derechos fundamentales, combatir las condiciones de delincuencia, pero no a la inversa.

No hay jurisdicción sin reglas procesales, y éstas no son válidas si no son claras, públicas y vedan el paso a la arbitrariedad y la impunidad. Un entramado normativo e institucional propio de un Estado democrático de derecho precisa de estos requisitos mínimos para verificarse. La justicia penal no es la excepción (o no debería serlo), sobre todo cuando se atiende a los bienes jurídicos que son objeto de su tutela, los más delicados: la vida, la libertad, la integridad de la persona y su patrimonio. Por ello se ha reiterado que el proceso penal debe constar en reglas irrestrictamente respetuosas del debido proceso legal, así como prever los recursos judiciales que sean más efectivos para los sujetos procesales en cualquier momento del procedimiento. Al respecto conviene anotar que los principios rectores al *ius puniendi* o el derecho sancionador no deben ser considerados como límites sino como principios constitucionales de aplicación obligada. Justamente es este programa penal de la Constitución el cual funge las veces de conjunto de postulados político-jurídicos en torno a los cuales han de inspirarse las decisiones del juez y el legislador.

Sin embargo, podemos observar cómo a la luz de los principios mencionados, las “reglas procesales” que permiten el funcionamiento del arraigo son imperfectas, amplían el riesgo de la ruptura de las reglas democráticas y no se ajustan a los estándares ni a los principios de un sistema acusatorio de justicia penal garantista. En la mayoría de los casos, las reglas procesales que deberían regular el arraigo son de hecho inexistentes.

El poder punitivo del Estado debe tener definidos sus fines y límites, así como los principios de su sistema de argumentación y de aplicación en las fases legislativa y judicial. En este sentido, el derecho penal se realiza mediante normas y decisiones jurídicas y tanto el legislador como el juez están vinculados por la prescripción constitucional, es decir, el valor normativo de la Constitución.

En vista de lo expuesto, existe una preocupación real en torno a la regulación constitucional del arraigo, así como a la forma en que se ejecuta dicha figura por las autoridades competentes. Esta práctica, introducida en el texto constitucional mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de junio de 2008, permite la vigilancia permanente del ministerio público sobre personas presuntamente sospechosas de cometer algún delito o que tengan información relacionada a éste, con el fin de incrementar el tiempo con el que cuenta la autoridad para reunir pruebas contra la persona arraigada.

El objetivo del arraigo no es determinar si una persona es inocente o culpable, sino que se priva a la persona de su libertad de manera temporal con el fin de obtener información que pudiera ser utilizada con posterioridad para la etapa de juicio, sin que a la fecha conste regulación alguna sobre la licitud de las pruebas obtenidas bajo arraigo. Lo anterior se traduce en que la investigación no se lleva a cabo para detener a una persona, sino que la persona es detenida para ser investigada. La persona afectada queda así sin garantías ni situación jurídica clara, ya que no es ni indiciada ni inculpada, así como tampoco está vinculada a proceso penal alguno, simplemente se le ha privado de la libertad para

ponerla a plena disposición de la autoridad investigadora. En ese trance, muchos derechos son potencial o efectivamente vulnerados.

El impacto del arraigo en el ejercicio del derecho de presunción de inocencia es de primera magnitud, ya que aun cuando no se haya construido una causa para demostrar la culpa de una persona arraigada, conforme a los principios que animan un sistema de justicia acusatorio, se le ha impuesto de antemano una especie de *pena prejudicial*. Es como si la persona, inocente o no, estuviera condenada desde el momento en que se abre un expediente de investigación penal, es decir, como si nunca hubiera sido inocente.

En abono de lo dicho, el maestro Miguel Sarre, también integrante del Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU, manifestó ante la iniciativa de reforma constitucional de 2008, específicamente sobre el arraigo:

...la figura se limita a señalar los requisitos formales que debe contener la orden correspondiente, pero no establece la exigencia de presupuestos sustanciales o materiales que justifiquen la afectación a los derechos de una persona a partir de la existencia de datos o indicios que hagan suponer su responsabilidad, de manera que se pueda vincular a la persona en contra de quien se decreta el arraigo con un hecho delictivo específico. Se trata, llanamente, de **arraigar para investigar, y no de arraigar cuando se ha investigado**. [En negritas en el original]<sup>3</sup>

De igual modo, el impacto del arraigo en el derecho de libertad personal y de tránsito es contundente, y se ve reforzado no solamente por la modalidad en la que se ejecute la medida, sino también por el tiempo en la que se purga. En ese sentido, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas llegó a la conclusión de que el periodo de una semana sin control judicial de la detención constituye una violación del artículo 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, puesto que las demoras “no deben exceder de unos pocos días.” De hecho, algunos miembros del Comité han opinado que una detención de 48 horas sin intervención judicial es excesivamente larga. En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos calificó como “excesivamente dilatado” el plazo de una semana en detención sin que se consigne a la persona a una autoridad judicial.

Por otra parte, se ha documentado el impacto del arraigo en el derecho de integridad física y mental, que incluye la prohibición absoluta de la tortura. Una de las causas por las cuales el arraigo amplía las posibilidades de comisión de tortura es el importante valor probatorio que se asigna a las primeras confesiones hechas ante un agente de policía o un fiscal, así como por el hecho de que la carga de la prueba sobre torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes durante la investigación no recae sobre las autoridades investigadoras, sino sobre la víctima. La autoridad investigadora es la encargada de dar fe ante el juez de que el detenido no ha sufrido tortura, con lo cual el juzgador considera satisfecha la cuestión sin mayor indagación. Una vez que el expediente ha sido sustanciado por el Ministerio Público, la persona puede ser consignada al Poder Judicial con un proceso prefabricado, sin que el juez pueda allegarse oportunamente de elementos para discriminar entre las pruebas consistentes y verídicas y las que han sido obtenidas con violencia.<sup>4</sup>

Al respecto, se ha documentado que el arraigo penal mexicano amplía las posibilidades de que una persona sea torturada, debido a la discrecionalidad y el escaso control jurisdiccional en su ejecución. En ese sentido, por ejemplo, el Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU resaltó en el párrafo 225 de su Informe sobre su visita a México,<sup>5</sup> que en la mitad de los 70 casos de exámenes médicos analizados sobre personas en situación de arraigo, las personas examinadas presentaban signos de violencia reciente.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) informó<sup>6</sup> que durante los dos primeros años de la constitucionalización del arraigo el 38 por ciento de las quejas generadas en el marco de la medida se refirieron a detención arbitraria y el 41 por ciento, a tratos crueles, inhumanos o degradantes antes de recibir la orden de arraigo o durante éste. Del total de los casos, el 26 por ciento presentaron ambas violaciones.<sup>7</sup> Entre los casos de tortura que las quejas mencionan se encuentran golpes, lesiones, ahogamientos, fracturas y aplicación de descargas eléctricas en los genitales u otras partes del cuerpo. También hubo largos plazos de incomunicación que entorpecieron la defensa.

Debido a lo anterior, las autoridades jurisdiccionales federales han comenzado a aplicar el examen de constitucionalidad y/o convencionalidad al arraigo, especialmente al local, resultando de ello la inaplicación de la norma de derecho interno que la funda. En este tenor, cabe destacar la sentencia de amparo 908/2011-V de 3 de octubre de 2011 emitida por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de San Luis Potosí a favor del quejoso, quien demandó la protección de la justicia contra una orden de arraigo local por violación al derecho de libertad personal. En esa resolución, el juzgador ejerció el control difuso de convencionalidad, adoptado en México a partir de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la consulta a trámite conocida como Expediente Varios 912/2010 “Rosendo Radilla”.

En la sentencia de amparo de mérito, el Juez inaplicó el artículo 168 del Código de Procedimientos Penales de San Luis Potosí, relativo al arraigo, leído a la luz de los artículos 7, 8 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con respecto a los cuales la norma local resultó incompatible de plano, bajo los siguientes argumentos, que consideramos pertinente citar:

Del invocado artículo 7.5 del Pacto de San José de Costa Rica, se sigue que cualquier persona sometida a una detención tiene derecho a que una autoridad judicial revise, sin demora, dicha detención, como medio de control idóneo para evitar las capturas arbitrarias e ilegales, dado que ninguna situación, por grave que sea, otorga a las autoridades la potestad de prolongar indebidamente el periodo de detención. Así, los términos de la garantía establecida en el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos son claros en cuanto a que la persona detenida debe ser llevada sin demora ante un juez o autoridad judicial competente, conforme a los principios de control judicial e intermediación procesal, pues ello es esencial para la protección del derecho a la libertad personal y para otorgar protección a otros derechos, como la vida y la integridad personal. El simple conocimiento por parte de un juez de que una persona está detenida no satisface esa garantía, ya que el detenido debe comparecer personalmente y rendir su declaración ante el juez o autoridad competente.

Por su parte, el artículo 8.2 prevé como garantía judicial la presunción de inocencia, la cual obliga al estado a recopilar el material incriminatorio en contra del acusado de un cargo criminal con el propósito de establecer su culpabilidad, esto es, impone la obligación a aquél de dar a todo ser humano sujeto a investigación, el tratamiento de inocente hasta en tanto los tribunales competentes mediante sentencia firme no lo declaren culpable.

Finalmente, del numeral 22.1 de la aludida Convención se infiere que la garantía de circulación se traduce en el derecho que toda persona tiene para transitar por el territorio de un Estado.

Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los artículos 7.5, 8.2 y 22.1, claramente establece las prerrogativas que tiene toda persona en lo relativo a su libertad personal, sus garantías judiciales y su derecho de circulación, para lo cual prescribe lineamientos estrictos que deben satisfacerse previamente a cualquier actuación de la autoridad.

Pues bien, a juicio de quien aquí resuelve, el arraigo penal previsto por el artículo 168 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de San Luis Potosí, como medida precautoria mientras el Ministerio Público investiga la presunta responsabilidad delictiva del indiciado, en la forma y términos en que lo establece tal disposición, es jurídicamente incompatible con el contenido de los referidos artículos 7.5, 8.2 y 22.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior es así, dado que evidentemente al ejecutarse una orden de arraigo decretada con apoyo en lo dispuesto por el invocado numeral 168 del código adjetivo citado, el indiciado no es llevado inmediatamente y sin demora ante un juez para que resuelva su situación jurídica, ya que incluso pueden transcurrir hasta treinta días para que ello suceda, quedando mientras tanto a disposición de la autoridad persecutora del delito; tampoco se le da al indiciado el tratamiento de inocente, ya que éste es detenido arbitrariamente para ser investigado, cuando lo correcto debiera ser llevar a cabo una investigación para posteriormente detener a aquél; amén de que con la referida medida precautoria se le impide al indiciado que salga de un determinado domicilio, quedando bajo la custodia y vigilancia de la autoridad investigadora; contraviéndose por tanto las garantías que en materia de derechos humanos consagran los artículos 7.5, 8.2 y 22.1 del Pacto de San José de Costa Rica.

En efecto, como ya se mencionó, en el artículo 168 del Código de Procedimientos Penales para esta entidad, se establece el arraigo penal, para facilitar la integración de la averiguación previa y llegado el caso, evitar que se imposibilite el cumplimiento del eventual mandamiento aprehensorio que llegue a pronunciarse, sin embargo, para decretar tal medida precautoria no se requiere que la averiguación arroje datos que conduzcan a establecer que una persona tenga probable responsabilidad penal en el ilícito respectivo, y no obstante lo anterior, se puede legalmente ordenar la afectación de la libertad personal de un individuo hasta por un término de treinta días, contraviendo el principio de presunción de inocencia, sin que al efecto se justifique tal detención con una determinación en la que se le den a conocer al indiciado los pormenores del delito que se le imputa, ni la oportunidad de ofrecer pruebas para deslindar su responsabilidad, y privándosele consecuentemente del derecho que tiene a circular libremente por el país.

Así, conforme a lo dispuesto por el invocado precepto legal del código adjetivo citado, se infiere que se solicita el arraigo cuando los elementos de prueba que obran en la averiguación previa aún no son suficientes para que hagan probable la responsabilidad del indiciado y que se pueda solicitar la orden de aprehensión, sino que requiere de mayor investigación, pero ante la existencia del riesgo de que el indiciado se sustraiga a la acción de la justicia, se solicita la orden de arraigo; de tal suerte que al decretarse el arraigo, al indiciado se le restringe su libertad personal hasta por el término de treinta días, esto es, no es llevado sin demora ante autoridad judicial para que determine su situación jurídica; se le viola el principio de presunción de inocencia al ser detenido arbitrariamente para realizar una investigación sobre hechos ilícitos en los que probablemente tuvo participación; y se le impide salir de un determinado inmueble, lo que lo imposibilita a salir de la población en que reside y del territorio nacional.

Por las razones antes expresadas, es que se afirma que la orden de arraigo prevista por el numeral 168 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de San Luis Potosí, es incompatible con los artículos 7.5, 8.2 y 22.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues como ya se dijo, con dicha figura procesal se impide: a) que la persona detenida por ese motivo sea puesta a disposición sin demora, ante autoridad judicial para que determine su situación jurídica, b) que se le dé el tratamiento de presunto inocente a una persona; c) y que un individuo circule libremente por el país; y por ende, aquella norma de derecho interno debe ser considerada inconveniente al contravenir los derechos humanos contenidos en los citados dispositivos del Pacto de San José de Costa Rica.

## Recomendaciones y posicionamientos de diversos actores frente al arraigo

Debido a que el arraigo es por sí mismo violatorio de los derechos a la libertad personal y de tránsito, a la presunción de inocencia, al debido proceso legal, y al honor, diversos actores se han pronunciado contra el arraigo, no solamente desde la comunidad de personas defensoras de derechos humanos o la academia, sino también desde el Poder Judicial, los organismos públicos de protección de los derechos humanos y el Congreso.<sup>8</sup>

En años recientes se ha ido construyendo a nivel nacional un consenso por la eliminación del arraigo, como evidenció la eliminación del arraigo en Chiapas, el 28 de julio de 2011, cuando el Congreso de ese Estado removió la figura de su legislación local e incluyó en su Constitución la prohibición expresa de su uso. Del mismo modo, los estados de Oaxaca y Yucatán han eliminado el arraigo de sus códigos procesales penales. Por su parte, Guanajuato, al entrar recientemente a la discusión sobre su nuevo Código de Procedimientos Penales, desistió en la inclusión de la figura.

Es importante señalar también que la CDHDF emitió una recomendación el 29 de abril de 2011 en la que instó a la Procuraduría local a promover la eliminación del arraigo ante el Congreso local.

Desde 2002, diversos organismos internacionales de protección de los derechos humanos han planteado abiertamente la necesidad de eliminarlo de la legislación. El Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de la ONU<sup>9</sup> precisó en los párrafos 45 y 50 del informe que emitió en el marco de su visita a México en 2002, lo siguiente:

48. [...] existe una suerte de preproceso o anteproceto que se lleva de facto no ante un juez, sino ante funcionarios de la Procuraduría General de la República que adquieren así la facultad de actuar y valorar pruebas o desahogar medios de prueba con preinculcados.

50. El Grupo de Trabajo considera, después de haber visitado una de estas “casas de arraigo”, que la institución es en realidad una forma de detención preventiva de carácter arbitrario en razón de la insuficiencia del control jurisdiccional y de la ejecución de la medida en lugares que, si bien no son secretos, sí son “discretos”. El Grupo de Trabajo pudo constatar que informar sobre su ubicación exacta era más o menos una cuestión “tabú”, incluso entre miembros de la administración.

Por su parte, el Comité contra la Tortura de la ONU señaló y recomendó lo siguiente en su informe de Conclusiones y Recomendaciones a México el 7 de febrero de 2007:

15. Al Comité le preocupa la figura del ‘arraigo penal’ que, según la información recibida, se habría convertido en una forma de detención preventiva con el uso de casas de seguridad (casas de arraigo) custodiadas por policías judiciales y agentes del Ministerio Público, donde se pueden detener indiciados durante 30 días —hasta 90 días en algunos Estados— mientras se lleva a cabo la investigación para recabar evidencia, incluyendo interrogatorios. Aun cuando el Comité toma nota con satisfacción de la decisión adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en septiembre de 2005 en la que se declara inconstitucional la figura del arraigo penal, le preocupa sin embargo que la decisión judicial se refiere únicamente al Código Penal del Estado de Chihuahua y carecería de eficacia vinculante para los tribunales de otros Estados.

El Estado parte debe, a la luz de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la legislación como en la práctica, a nivel federal así como a nivel estatal.<sup>10</sup>

Asimismo, el Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, observó y recomendó lo siguiente en el párrafo 238 del Informe sobre su visita a México:

238. El SPT considera que la figura jurídica del arraigo puede llegar a propiciar la práctica de la tortura al generar espacios de poca vigilancia y vulnerabilidad de los arraigados, quienes no tienen ninguna condición jurídica claramente definida para poder ejercer su derecho de defensa. El SPT recomienda la adopción de medidas legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza para evitar que la práctica del arraigo genere situaciones que puedan incidir en casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes.<sup>11</sup>

Por otro lado, en 2009, algunos Estados cuestionaron la práctica del arraigo en México durante el Examen Periódico Universal. Nueva Zelanda, Irlanda y Suiza, recomendaron evaluar el uso del arraigo y erradicarlo “tan pronto como sea posible”, ya que puede ser considerado como una detención arbitraria. No obstante, el Estado se negó a aceptar dichas recomendaciones pues señaló que el arraigo cumple con las normas establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con los Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión. También en el marco del Quinto Examen Periódico de México, el Comité de Derechos Humanos de la ONU instó al Estado mexicano el 22 de marzo de 2010, entre otras cosas, a lo siguiente:

15. El Comité expresa su preocupación por la legalidad de la utilización del “arraigo” en el contexto de la lucha contra la delincuencia organizada, que prevé la posibilidad de detener a una persona sin cargos durante un máximo de 80 días, sin ser llevado ante un juez y sin las necesarias garantías jurídicas según lo prescrito por el artículo 14 del Pacto. El Comité lamenta la falta de aclaraciones sobre el nivel de las pruebas necesarias para una orden de “arraigo”. El Comité subraya que las personas detenidas en virtud del “arraigo” corren peligro de ser sometidas a malos tratos (artículos 9 y 14).

A la luz de la decisión de 2005 de la Suprema Corte federal sobre la inconstitucionalidad de la detención preventiva y su clasificación como detención arbitraria por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la detención arbitraria, el Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la detención por el “arraigo” de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal.<sup>12</sup>

Más recientemente, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias señaló en su informe preliminar sobre su visita a México en marzo 2011, que varias personas enfrentan desapariciones transitorias o de corto plazo, quienes fueron posteriormente presentadas a las autoridades y puestas bajo arraigo. En ese sentido, el Grupo de Trabajo recomendó la abolición de la figura del arraigo de la legislación y su práctica, tanto a nivel federal como estatal.<sup>13</sup> A su vez, la relatora especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Abogados señaló en el informe rendido al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en torno a su misión oficial a México entre el 1 y el 15 de octubre de 2010:

92. El arraigo es una figura jurídica arbitraria e incompatible con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal. Además, es intrínsecamente contraria al modelo oral acusatorio que México ha adoptado en substitución del sistema inquisitivo-mixto.

[...]

94. [...] bb) El arraigo debería desaparecer del sistema de justicia penal en México.<sup>14</sup>

Por otra parte, cabe destacar que recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en voz del Relator para México, Rodrigo Escobar Gil, manifestó su preocupación por la persistencia de la figura del arraigo, así como por la opacidad y falta de acceso a instancias de observación internacional a lugares como el Centro Nacional de Investigaciones (antes llamado “Centro Nacional de Arraigos”), a propósito de su visita a México entre el 26 y el 30 de septiembre de 2011. Al respecto, el Relator Escobar señaló en el comunicado sobre su visita:

[...] la Comisión reitera su preocupación sobre la existencia de la figura del arraigo, contemplada en la Constitución de los Estados Mexicanos, que faculta a la autoridad judicial para decretar el arraigo de una persona por un período de 40 días, prolongable a 80 días, sin acusación formal y que se utilizaría en el ámbito federal para casos de crimen organizado y en el orden estatal se habría extendido a delitos de distinto orden. La CIDH ha recibido denuncias sobre la utilización de esta figura para arraigar a sospechosos en casas particulares, hoteles e instalaciones militares; sin el respeto de las garantías judiciales, y que personas arraigadas serían víctimas de tortura con el objeto de obtener confesiones. A este respecto, el Relator valora que el Estado de Chiapas haya derogado la figura del arraigo e insta al Estado de México a que elimine o adecue esta figura conforme a las garantías de la libertad personal y del debido proceso establecidas en los estándares internacionales de derechos humanos.

La Relatoría para México de la CIDH expresa su preocupación por no haber podido realizar la visita al Centro de Investigaciones Federales de la Ciudad de México (anteriormente llamado Centro Nacional de Arraigo), la cual había sido programada y fue cancelada a último momento por las autoridades invocando razones de seguridad.

La recomendación de eliminar arraigo más reciente viene del Comité contra la Tortura de la ONU (23 de noviembre de 2012):<sup>15</sup> “A la luz del párrafo 2 del artículo 2 de la Convención, el Comité reitera su recomendación de que el Estado parte elimine la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto a nivel federal como estatal (párrafo 11)”.

En consecuencia, quienes presentamos esta iniciativa somos sensibles a los reclamos que desde la sociedad civil y desde distintos organismos internacionales en materia de derechos humanos señalan que es imperativo eliminar esta figura y trasladar a la legislación secundaria la implementación de medidas cautelares alternativas que sean plenamente compatibles con las normas que reconocen derechos humanos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, y bajo los criterios de interpretación conforme *ypro personae*, en los términos de lo previsto en el artículo 1o. constitucional.

### **Marco constitucional del arraigo**

De conformidad con lo prescrito por el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el arraigo puede decretarse sólo cuando se cumplan las siguientes hipótesis 1) se trate de delitos de delincuencia organizada y 2) sea necesario, según sea el caso, para el éxito de una investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. En cualquier escenario, la medida de arraigo será decretada por juez por un plazo máximo de cuarenta días que puede ser prorrogable, pero en ningún caso excederá de ochenta días.

Por su parte, el artículo décimo primero transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 establece la figura del arraigo domiciliario, misma que puede solicitarse al juzgador cuando se trate de delitos graves, siempre que dicha medida sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. De decretarse el establecimiento de esta medida, su vigencia tiene una duración máxima de cuarenta días.

Aunque la reforma constitucional de 2008 contemplaba la utilización del arraigo exclusivamente para combatir los delitos relacionados con la delincuencia organizada, por virtud del artículo décimo primero transitorio del decreto por el que se publicó la reforma, la medida se aplicará para todos los delitos considerados graves en la legislación penal hasta 2016.

Esta disposición carece de una justificación que dé cuenta de su necesidad, pero sobre todo, contraviene el propósito y fin del texto constitucional, conducente a fijar una norma restrictiva y excepcional para los casos señalados.

Por todo lo anterior, el arraigo que consta en ambas disposiciones es la institución que, por decirlo con César Camacho Quiroz<sup>16</sup> – quien como legislador fue uno de los principales impulsores de la reforma penal – envenenó el nuevo sistema penal:

La reforma constitucional que, según el presidente de la República, fue “la más relevante realizada al sistema penal que hayamos tenido los mexicanos”, [...] ha sido secuestrada.

Engullido por un sector de la burocracia, el entramado constitucional y jurídico que se construyó [...] no se ha desplegado como debería, en ninguna de sus dos grandes vertientes: el garantismo y la eficacia en el combate a la delincuencia organizada, lo que, paradójicamente, no ha hecho sino beneficiar a esta última. Por ello, nadie puede sentirse satisfecho.

[...]

Respecto del combate a la delincuencia, las autoridades federales han actuado discrecionalmente, echando mano sólo de las medidas que les parecen más útiles, y que, casualmente, son aquellas que deberían usar excepcionalmente, las que fueron calificadas como “la gota que envenena el contenido del vaso”. Es el caso del arraigo, del que han abusado al grado que pareciera que sin él no les es posible investigar. De esta suerte, la ineficacia ha sido el rasgo distintivo de la PGR, pues en casi todos los casos ha solicitado prorrogar el plazo de 40 días y al final, la mayoría de los detenidos han sido liberados. Esa dependencia emite más disculpas que consignaciones.

### **Propuesta de reforma constitucional**

En el párrafo octavo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la iniciativa plantea eliminar la figura en concordancia con las recomendaciones de organismos internacionales de protección de los derechos humanos, así como ante la notoria incompatibilidad de la figura con respecto a las normas que reconocen derechos humanos en la Constitución y los tratados internacionales.

En segundo lugar, se incluye una remisión a futuras normas secundarias que habrán de establecer medidas cautelares conformes al bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos, que sirvan de alternativas al arraigo, mismas que ya se han implementado en Estados donde ha entrado en vigor el sistema penal acusatorio, y pueden consistir en la prohibición para abandonar una

demarcación territorial mediante la asistencia para firma o por medios electromecánicos de geolocalización.

Además, se fortalece la protección de los derechos humanos al preverse la participación oficiosa de autoridades jurisdiccionales y organismos de protección de los derechos humanos previstos en la Constitución para vigilar la correcta ejecución de las medidas cautelares que habrá de contemplar la legislación secundaria.

Con la finalidad de dar cabal armonía a la reforma propuesta, debe reformarse el artículo décimo primero transitorio del decreto de reforma constitucional del 18 de junio de 2008, a fin de eliminar el arraigo para delitos graves en la Federación y las entidades que cuentan con un sistema penal mixto. Toda vez que el principal efecto que este decreto habrá de tener sobre el texto constitucional es eliminar el arraigo, el transitorio de mérito queda sin sustancia y, por ello, se procede a su derogación.

Finalmente, se incluye un artículo transitorio tercero en el cual se dispone la reparación integral del daño a las personas que hubieran sido absueltas por sentencia firme de los delitos por los cuales se les arraigó, o que hubieran sido contemplados como víctimas en una recomendación emitida por un organismo público nacional o un organismo internacional de protección de los derechos humanos por violaciones de derechos humanos cometidas en situación de arraigo o con relación directa a éste. Las reparaciones a las que hace referencia el artículo tercero transitorio de este decreto serán adoptadas por las autoridades competentes del fuero que corresponda a la autoridad ministerial que solicitó el arraigo, en los términos de la Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 2013.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, nos permitimos poner a consideración de esta Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 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**

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

**Artículo 16. ...**

...

...

...

...

...

...

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, **podrá decretar las medidas cautelares establecidas y reguladas por la legislación secundaria, mismas que deberán ser en todo momento compatibles con las normas que reconocen derechos humanos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, y aplicarse solamente cuando se acredite la existencia de indicios suficientes que vinculen con esos delitos a la persona afectada, se provea de mayores elementos 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** . Las medidas cautelares que emita la autoridad judicial deberán ser justificadas en su duración temporal, modalidad, lugar y fines específicos que persiguen en el marco de la investigación. **La autoridad judicial competente y los organismos de protección de los derechos humanos a que se refiere el artículo 102, apartado B, de esta Constitución, revisarán la aplicación de estas medidas de manera oficiosa, garantizando la prevención de violaciones de derechos humanos en su ejecución, así como favoreciendo a la investigación, sanción y reparación de las mismas cuando se llegaran a consumar.**

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo Segundo.** Se deroga 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.** Se deroga.

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Las legislaturas de las entidades federativas deberán eliminar el arraigo penal de sus disposiciones normativas en un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este Decreto,

plazo en el cual también deberán adecuar su normatividad correspondiente para establecer las medidas cautelares alternativas al arraigo a las que se refiere el artículo 16 constitucional reformado por virtud de este Decreto.

**Tercero.** Las personas que hubieran sido sujetas a arraigo desde el 18 de junio de 2008 hasta la entrada en vigor del presente Decreto y que hubieran sido absueltas por sentencia firme o reconocidas como víctimas de violaciones de derechos humanos por recomendación emitida por un organismo público nacional de protección de los derechos humanos reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o por un organismo internacional de protección de los derechos humanos, podrán ejercer su derecho a recibir reparaciones integrales, en los términos de la Ley General de Víctimas publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 2013, así como hacer valer sus derechos a la justicia y a la verdad, en los términos de las disposiciones aplicables. Estas medidas integrales deberán incluir medidas de restitución, si proceden, así como de rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición, sin menoscabo de las medidas que ordenen a su favor las resoluciones judiciales o recomendaciones de organismos de protección de los derechos humanos relacionados con estos casos. Para efectos de las reparaciones referidas en este artículo transitorio, las víctimas podrán solicitarlas a las autoridades competentes del fuero federal o común, según corresponda por la jurisdicción de la autoridad ministerial que hubiera solicitado el arraigo, y sin perjuicio de deslindar las responsabilidades en las que hubiera incurrido ante las víctimas cualquier servidor público, indistintamente de su jurisdicción, competencia o función, así como los terceros que hubieren cometido cualquier conducta en menoscabo de los derechos de la víctima en situación de arraigo, con la autorización, apoyo, tolerancia, instigación, aquiescencia o consentimiento de un servidor público. Todo procedimiento administrativo o jurisdiccional seguido por las víctimas a raíz de delitos o violaciones de derechos humanos ocurridos durante el arraigo o en relación a él, será llevado ante la jurisdicción ordinaria.

#### Notas

1 Summers, Robert. (2002). “Los principios del Estado de derecho”. En Miguel Carbonell, Wistano Orozco, y Rodolfo Vásquez, coordinadores. Estado de derecho: Concepto, fundamentos y democratización en América Latina. 2 México, D.F.: Siglo XXI. Pp. 43 – 50

2 Tesis jurisprudencial 78/99, Primera Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Arraigo domiciliario, orden de. Afecta la libertad personal*. Disponible en [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

3 Sarre, Miguel (2007), “La constitucionalización de una prisión preventiva sin pruebas en la figura del arraigo”, en Shalila Curioa Gálvez y Alejandra López Tapia, coordinadores, *Estudios en homenaje a Federico García Sámamo*, México, ITAM-Porrúa Hnos.

4 *Cfr.* Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos. 98 periodo de sesiones. Nueva York, 8 a 26 de marzo de 2010.

5 CAT/OP/MEX/R.1

6 Solicitud de acceso a la información generada por la CMDPDH; Oficio CNDH/PVG/DG/138/2010, folio 7110, de 29 de abril de 2010, misma que otorgó la información a través de la primera (oficio CNDH/PVG/DG/138/2010), segunda (oficio CNDH/2VG/08012010), tercera (oficio TVG/000709) y quinta (oficio QVG/CNDH/108/2010) visitadurías de dicho organismo público, entre los meses de marzo y abril de 2010.

7 En los informes de la CNDH se puede apreciar que del año 2000 al 2005, el número de quejas por malos tratos se mantuvo estable, estando en el rango de 200 a 300 quejas al año por este concepto. Para 2006, se

aumentó a 330 quejas y en 2007 a 395. Sin embargo, en el año 2008 dicha cantidad se disparó a 987 quejas, superando la barrera de los mil en 2009 y llegando a 1,161 en 2010.

8 *Cfr.* Cantú Martínez, Silvano, Gutiérrez Contreras, Juan Carlos y Telepovska, Michaela (2013), *La figura del arraigo penal en México. El uso del arraigo y su impacto en los derechos humanos*, México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. con el apoyo financiero de la Unión Europea, Capítulo 5, Pp. 111-124.

9 Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su visita a México (2002) E/CN.4/2003/8/Add.3, párrafo 50. Disponible en <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/e0d30fad39c92e5fc1256ccc0035bb0a?Opendocument>

10 Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura (2007). CAT/C/MEX/CO/4, párrafo 15. Disponible en

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/2e3ffd18d95b0739c12572b30042e140?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/2e3ffd18d95b0739c12572b30042e140?Opendocument)

11 Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes de la Organización de las Naciones Unidas. CAT/OP/MEX/R.1, párr. 215 - 238.

12 Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2010. El documento puede ser consultado en línea:

[http://www.hchr.org.mx/Documentos/Invitaciones/2010/05/I\\_070510.pdf](http://www.hchr.org.mx/Documentos/Invitaciones/2010/05/I_070510.pdf) (página 6).

13 Disponible en <http://www.hchr.org.mx/files/informes/GTDFI.pdf> (página 6).

14 Disponible en

[http://www.hchr.org.mx/files/Relatorias/Informe\\_por\\_ciento20Final\\_por\\_ciento20Independencia\\_por\\_ciento20Jueces\\_por\\_ciento20y\\_por\\_ciento20abogados\\_por\\_ciento20Mision\\_por\\_ciento20a\\_por\\_ciento20Mexico.pdf](http://www.hchr.org.mx/files/Relatorias/Informe_por_ciento20Final_por_ciento20Independencia_por_ciento20Jueces_por_ciento20y_por_ciento20abogados_por_ciento20Mision_por_ciento20a_por_ciento20Mexico.pdf)

15 Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/cats49.htm>

16 Camacho, César “Reforma penal secuestrada”, columna en diario *Reforma* de 23 de mayo de 2010, disponible en: <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/556/1110874/default.shtm>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 18 de abril de 2013.

**Diputados:** Ricardo Mejía Berdeja, Ricardo Monreal Ávila, José Francisco Coronato Rodríguez, Loretta Ortiz Ahlf, Alfonso Durazo, Roberto López Suárez, Elena Tapia Fonllem, Fernando Belaunzarán Méndez, José Luis Muñoz Soria, María de Lourdes Amaya Reyes (rúbricas).

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Diputado 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, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 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 adiciona la fracción X del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La reforma laboral aprobada recientemente por el Congreso de la Unión, se dirigió a modificar la Ley Federal del Trabajo, que es la ley reglamentaria del apartado A, del artículo 123 Constitucional, lo que dejó fuera de su alcance a todas aquellas personas trabajadoras al servicio del Estado, cuyo régimen y regulación se encuentran contenidos en el apartado B del mismo artículo 123 Constitucional, y su respectiva ley reglamentaria.

Independientemente de la posición que como grupo parlamentario, Movimiento Ciudadano haya tenido con respecto a esa reforma, consideramos que uno de los hilos articuladores que motivó a la misma, y que sigue siendo una demanda tanto de trabajadores, como de la ciudadanía, tiene que ver con la transparencia, el acceso a la información, y la rendición de cuentas por parte de las organizaciones sindicales, constituidas para representar los intereses de las y los trabajadores, en el sistema tripartita conformado por empresarios como sector patronal, y el Estado como mediador.

A reserva de que más adelante entremos a detalle a las definiciones de transparencia sindical y lo que esta implica, podemos adelantar que sin duda este tema es fundamental para seguir avanzando en nuestra naciente democracia, sobre todo en un sistema basado en una ciudadanía consciente de sus derechos, que toma decisiones y se responsabiliza por ellas. Lo mismo pasa con el mundo laboral, en el que la gran mayoría de los ciudadanos estamos inmersos.

La idea democrática implica entre otras cosas que quienes ejercen cualquier función de autoridad o responsabilidad en las instituciones públicas, no son libres de actuar a su arbitrio, sino que están obligados a sujetar sus decisiones y sus actos a los mandatos contenidos en las leyes.

El déficit de representación de los intereses de los trabajadores en todos los ámbitos (político, social y en los centros de trabajo) se ha vuelto en su contra debido a la reestructuración económica o al acelerado cambio en las condiciones de la competencia económica mundial.

Es por ello que la transparencia sindical se ha convertido en una demanda sentida y razonable de la ciudadanía, sobre todo tratándose de recursos de origen público, pues provienen de la bolsa de todos quienes contribuimos por diferentes medios al sistema financiero y fiscal de nuestro país, mediante nuestros impuestos. Por lo que es justo exigir el uso adecuado de esos recursos, y conocer su destino.

Es así, que lo que planteó la reciente reforma a la Ley Federal del Trabajo en materia de transparencia debe ser una base para que se regule y promuevan la transparencia y rendición de cuentas con respecto

a los empleados del sector público o al servicio del Estado, entre los que se encuentran lo mismo los profesores, que trabajadores de Petróleos Mexicanos, trabajadores de oficinas gubernamentales, etcétera.

Sobre todo es de tener en consideración, que las personas que trabajan al servicio del Estado son un grupo considerable del sector laboral en México.

Según datos de la OCDE, el país con más trabajadores en el sector público es Noruega, donde 30% de la Población Económicamente Activa (PEA) está a sueldo del gobierno. A Noruega siguen Suecia con 28% y Francia con 22%; mientras que México ocupa el lugar 16 entre los países con más trabajadores al servicio del Estado, en términos porcentuales, por debajo de Canadá y Estados Unidos.

No obstante, el Estado mexicano es el empleador más importante del país. El número de personas que trabaja directamente para alguno de los tres Poderes de la Unión comprende un aproximado de 2 y medio millones de personas. Si se considera que trabajador al servicio del Estado, es todo aquel que presta un servicio público, es decir, que trabaja para la Administración Pública Federal o para la Administración Pública Paraestatal, entonces, según proyecciones del Instituto Nacional de Administración Pública, la cifra se ubica entre 7 y 8 millones de mexicanos.

En consecuencia, el número de personas que trabajan en el sector público en México representa alrededor de 17 por ciento de los trabajadores del país, que según datos del INEGI, suman 43 millones de personas. En contraste, el mayor empleador privado del país, Walmart, apenas ronda los 110 mil trabajadores. Las 10 firmas privadas con mayor volumen de ventas suman alrededor de 460 mil empleados.

Sin duda, estos datos ilustran la necesidad de impulsar una reforma laboral que lleve a los trabajadores al servicio del Estado, los beneficios de la transparencia y rendición de cuentas, por parte de las tres partes que, en este caso también, regulan la actividad laboral: el Estado como empleador, los sindicatos como representantes de sus intereses, y las instituciones públicas intermediarias en la resolución de conflictos.

Estos datos nos han motivado para presentar una iniciativa de reforma constitucional que considere los principios de transparencia y rendición de cuentas en los sindicatos de los trabajadores al servicio del Estado, como a los trabajadores regulados por el apartado A del artículo 123 Constitucional.

Por ello, la presente reforma considera a sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad, ello toda vez que se hace necesario verificar el destino de los recursos que se otorgan y así estar en posibilidad de conocer el cumplimiento de los objetivos para los cuales fue conferido.

### **Argumentación**

En necesario partir del reconocimiento de que el derecho de acceso a la información y la transparencia ha alcanzado la jerarquía de un derecho fundamental de los mexicanos, plasmado en el artículo 6 de nuestra Constitución.

Además, las jurisprudencias que la Suprema Corte de Justicia de la Nación produjo en relación con el derecho de acceso a la información, han venido a reafirmarlo de esa manera. En este sentido, resulta relevante la tesis mantenida a propósito de la opinión consultiva planteada por el presidente Ernesto Zedillo a raíz de la matanza de campesinos en Aguas Blancas, Guerrero.

A partir de esta resolución, se consideró que el derecho a la información, además de ser un derecho social garantizado por el Estado y una extensión de la libertad de expresión, constituye una garantía individual limitada solamente por tres condiciones: los intereses nacionales, los intereses de la sociedad y el respeto a derechos de terceros.

Luego entonces queda de manifiesto que es obligación de esta soberanía, generar el marco legal que garantice el ejercicio pleno de este derecho fundamental, y en este caso, particularmente de los trabajadores al servicio del Estado, así como de los recursos de origen público que reciben los sindicatos.

Conocer monto y destino de los recursos públicos aportados a un sindicato no conlleva una intromisión a la libertad de administración ni condiciona los procesos internos del sindicato, que pertenecen al ámbito de la autonomía. Simplemente se limita al derecho que tiene la ciudadanía de contar con información sobre los recursos que ella misma aportó con el fin de evitar que exista una desviación en su manejo.

Para abundar en la argumentación de la presente iniciativa, hemos recurrido a la experiencia que tienen dos de los más importantes estudiosos en materia de transparencia laboral, como lo son Luis Giménez Cacho y Arturo Alcalde Justiniani, para que con base a sus definiciones y estudios en la materia contemos con elementos de análisis para la dictaminación de la presente iniciativa.

Así pues, coincidiendo con Giménez Cacho, hemos de decir que se debe considerar a “la transparencia como herramienta, y el acceso a la información como palanca en la solución de asuntos que de otro modo seguirían estancados o inmóviles; transparencia y acceso como llaves que permiten abrir puertas en los distintos ámbitos de la vida colectiva y pública de México.”

Por lo que el desarrollo del acceso a la información y la transparencia en el mundo laboral pueden contribuir al equilibrio de las posiciones entre capital y trabajo, en tanto disminuye las asimetrías entre trabajadores, líderes sindicales y patrones e inhibe la discrecionalidad de las autoridades en materia laboral.

De acuerdo a Arturo Alcalde, “el tema de la transparencia sindical es complejo y espinoso en nuestro país porque toca un elemento clave del modelo de relaciones laborales en el que la secrecía y la ausencia de rendición de cuentas son consustanciales con las reglas de control y subordinación que se ejercen sobre los trabajadores para lograr su inmovilidad e indefensión.”

Es así que en las instituciones del trabajo de nuestro país se aplica la ley bajo criterios de subordinación de los asalariados y de sus organizaciones, y su frecuente violación –clara o disfrazada– en perjuicio de la parte más débil. En especial en lo que se refiere al ejercicio libre de los derechos colectivos.

Las restricciones al ejercicio libre de los derechos de los trabajadores derivan, en sus aspectos centrales, de fórmulas de simulación legal y de prácticas de corrupción.

El control laboral constituye un elemento fundamental para condicionar la suerte de la contratación colectiva y, por ende, el valor y las condiciones de la fuerza de trabajo.

En consecuencia, la opacidad busca impedir a los trabajadores el ejercicio de sus derechos colectivos, aunque presuman de sofisticados argumentos jurídicos o de una falsa defensa de la autonomía sindical buscando, precisamente, un efecto contrario a la misma.

Esto ha generado que, de acuerdo con Giménez Cacho, para la inmensa mayoría de los 28 millones de trabajadores subordinados, del sector público o privado, que registra la estadística, la vida laboral transcurra sin la posibilidad de ejercer a cabalidad sus derechos.

Siguiendo la argumentación de Alcalde Justiniani, la transparencia sindical en México enfrenta obstáculos de diferentes dimensiones. La primera se relaciona con la información que obra en poder de entidades públicas. En este espacio se ubican ciertos progresos; la segunda se refiere a los empleadores que son factores decisivos en el control ya señalado de la contratación colectiva y, en consecuencia, muy activos en impedir que este proceso avance aun cuando, teóricamente, debería ser un tema ajeno. Una tercera dimensión se ubica en el plano interno de los sindicatos, en donde los liderazgos que tienen una visión patrimonialista de su ejercicio gremial se oponen a la transparencia poniendo como pretexto la autonomía, al grado de ejercer acciones de defensa constitucional cuando se pretenden establecer normas que avancen en el ejercicio de la transparencia.

Esto quiere decir que, en nuestro sistema, es casi imposible que existan elecciones auténticas, un acceso eficiente a la información tanto en los temas sindicales internos como en el proceso bilateral con el empleador, o que se consulte y voten las decisiones trascendentales, especialmente en el curso de la negociación del contrato colectivo y las condiciones generales de trabajo.

En consecuencia, los sindicatos hasta hoy, aún y con la reciente reforma a la LFT, no están obligados a someterse al escrutinio público. Así, por ejemplo, los sindicatos están obligados a reportar ante las dependencias del trabajo locales y federales sus padrones de miembros, la designación de sus directivas y a entregar sus estatutos. Del mismo modo, deben depositar los contratos colectivos ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Sin embargo, aunque la ley del trabajo prevé la obligación de las directivas sindicales de entregar a los miembros de la organización informes semestrales sobre el manejo del patrimonio y las finanzas sindicales, no existen sanciones al incumplimiento.

La transparencia de las instituciones públicas ha provocado, que esta información sea crucial para que los trabajadores puedan ejercer algún control sobre sus organizaciones y vigilen sus derechos, al menos en las ramas económicas bajo la jurisdicción federal.

En materia sindical, lo anterior nos lleva a concluir que todas las instancias gubernamentales cuya función esté relacionada con el trabajo y los trabajadores, deben poner a disposición de cualquier persona la información que contienen sus archivos, con las modalidades de reserva establecidas por las normas. Es claro que no puede argumentarse, para negar información sobre estos temas, razones de secrecía obligada o de interés público.

Es importante destacar el principio que involucra tal planteamiento al considerar toda la información del Estado como pública y, por lo tanto, como propiedad de los ciudadanos. “La premisa es que la información que tiene cualquier autoridad no es propiedad del Estado, es de los ciudadanos [...] y este principio se deriva de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que establece que:

“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases”, dicta el segundo párrafo del Artículo 60 y prosigue a enumerar sus diferentes fracciones. La primera establece que “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijan las leyes”.

Derivado de lo anterior, someto a consideración de esta Asamblea, la siguiente Iniciativa con Proyecto de

**Decreto que adiciona un segundo párrafo a la fracción X, del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.-** Se adiciona un segundo párrafo, a la fracción X, del apartado B, 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. ...

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. ...

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

**Las asociaciones de trabajadores se apegarán para su funcionamiento y administración de recursos, a los principios de transparencia y rendición de cuentas.**

**Transitorios**

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

**Segundo.** Las asociaciones de trabajadores, previstas en la presente reforma, contarán con un período de 6 meses, para apegarse a lo dispuesto en el presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 16 días del mes de abril de 2013.

Diputado Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN LUIS MARTÍNEZ MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Juan Luis Martínez Martínez, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración del pleno, la siguiente iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El derecho de petición es aquel que tiene toda persona individual o jurídica, grupo, organización o asociación para solicitar o reclamar algo ante las autoridades competentes (normalmente a los gobiernos o entidades públicas) por razones de interés público ya sea individual, general o colectivo.

El derecho de petición en México, es una garantía individual consagrada en los artículos 8º, 9º párrafo segundo y 35 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el más importante de los preceptos es el 8º, que establece lo siguiente:

**“Artículo 80.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

El artículo 9º constitucional también se ocupa del derecho de petición y establece lo siguiente:

**“Artículo 9o. ...**

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

Por último el artículo 35 constitucional en su fracción V, también establece como prerrogativa del ciudadano mexicano, lo siguiente:

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

V.- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición...”

De dichos preceptos se desprende que en el estado mexicano existen dos instituciones distintas que están reguladas por el artículo 8º constitucional: el derecho de los habitantes de la República Mexicana a hacer una petición a las autoridades y el derecho de los mismos a obtener una respuesta.

Es importante mencionar que de acuerdo a los criterios del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia bajo el rubro “**derecho de petición. Sus elementos**” , Registro No. 162603, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXIII, marzo de 2011, Página: 2167, cualquier gobernado que presente una petición ante una autoridad, **tiene derecho a recibir una respuesta** .

Así, su ejercicio por el particular y la correlativa obligación de la autoridad de producir una respuesta, se caracterizan por los elementos siguientes:

**A.** La petición, debe formularse de manera pacífica y respetuosa, dirigirse a una autoridad y recabarse la constancia de que fue entregada; además de que el peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta.

**B.** La respuesta, la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla, que tendrá que ser congruente con la petición y la autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos, sin que exista obligación de resolver en determinado sentido, esto es, el ejercicio del derecho de petición no constriñe a la autoridad ante quien se formuló, a que provea de conformidad lo solicitado por el promovente, sino que está en libertad de resolver de conformidad con los ordenamientos que resulten aplicables al caso, y la respuesta o trámite que se dé a la petición debe ser comunicada precisamente por la autoridad ante quien se ejerció el derecho, y no por otra diversa.

El sentido de la presente reforma consiste en acotar el tiempo de respuesta al derecho de petición, así como proporcionar en términos generales y de acuerdo a los criterios establecidos por el Poder Judicial de la Federación, la forma en que se debe dar la respuesta que proporcione el funcionario, la cual deberá ser clara, exacta y precisa.

En cuanto al término de respuesta, el artículo 8º Constitucional vigente, en su Párrafo Segundo establece lo siguiente:

“...A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en **breve término al peticionario** .”

De una breve revisión de algunas Constituciones Estatales encontramos que muchas de ellas carecen de un apartado respecto al derecho de petición y de respuesta, y solo hacen referencia a los derechos consagrados en nuestra carta magna, lo cual es totalmente válido, sin embargo es importante resaltar algunas constituciones locales que de manera expresa contemplan estos derechos, y específicamente el derecho respuesta, dentro de ellas se encuentran las de Coahuila, Oaxaca y Veracruz, mismas que establecen lo siguiente:

<b>Entidad federativa</b>	<b>Texto del artículo constitucional</b>
Coahuila de Zaragoza	<p><b>Artículo 17.</b> Los habitantes del Estado tienen, además de los derechos concedidos en el Capítulo I de la Constitución General de la República, los siguientes: ...</p> <p>III. A ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado <b>debiendo éstas contestar dentro de un plazo máximo de 15 días, contados desde la fecha en que se recibe la petición,</b> siempre que se hagan conforme a la ley y cuando ésta no marque término...</p>
Oaxaca	<p><b>Artículo 13.</b> Ninguna ley ni autoridad podrá limitar el derecho de petición, con tal que esta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa. En asuntos políticos, sólo podrán ejercerlo los ciudadanos de la República. La autoridad a quién se dirija la petición tiene la obligación de <b>contestarla por escrito en el término de diez días, cuando la ley no fije otro,</b> y hacer llegar la respuesta al peticionario.</p>
Veracruz	<p><b>Artículo 7.</b> Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales <b>estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.</b></p> <p>La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo.</p>

Por su parte, el más alto Tribunal en el país ha sostenido en relación al derecho de respuesta, que establece el artículo 8º constitucional, por “breve término”, los siguientes criterios:

Primer criterio. “La expresión breve término a que se refiere el artículo 8 constitucional es aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse”. (Tesis aislada número 218148, octava época, del semanario judicial de la federación, tomo X, octubre 1992, pag.318)

En ésta primer postura, se advierte que la Suprema Corte, en relación al enunciado “breve término” no se ha pronunciado sobre una temporalidad para que las autoridades brinden respuesta a las peticiones que se reformulen a través del ejercicio del derecho de petición, sino que para tales efectos, determinó que la respuesta a dichos planteamientos será el que resulte necesario para que la autoridad lleve a cabo el análisis de lo peticionado, y en su caso, acuerde lo conducente.

Segundo criterio. “La expresión breve término, a que se refiere el artículo 8º constitucional, que ordena que a cada petición debe recaer el acuerdo correspondiente, es aquel que individualizado al caso concreto, sea el necesario para que la autoridad estudie y acuerde la petición respectiva sin que, desde luego, en ningún caso exceda de cuatro meses”. (Tesis 213551, octava época, del semanario judicial de la federación, tomo XIII, febrero 1994, pag.390)

De los pronunciamientos antes transcritos se desprende que, la autoridad debe contestar una vez analizado el contenido de la petición, y dicha respuesta no podrá exceder de cuatro meses, aun y cuando el contenido del escrito entrañe aspectos y/o conductas difíciles de determinar; lo anterior, sin duda es un avance significativo, sin embargo no responde a las necesidades actuales de los gobernados los cuales requieren que las peticiones que formulen sean atendidas en un tiempo menor.

Por lo anterior, considero que en dicho imperativo de Nuestra Carta Magna, debe estar plasmado de manera expresa el término de quince días hábiles para la contestación, para no dejar al arbitrio de las autoridades el plazo para dar respuesta y con ello se respaldaría el avance que algunos Estados de la República y nuestro más alto Tribunal han realizado en la materia; el cual desde mi punto de vista aún es insuficiente, por ello considero muy importante e impostergable la presente reforma para acotar el término de respuesta que se deba dar a nuestros conciudadanos cuando ejerciten el derecho de petición.

Sin duda la presente reforma, traerá grandes beneficios y dará certeza jurídica a este derecho, y con ello se concluirá con la incertidumbre que genera la palabra breve término, la cual, si bien es cierto la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha esmerado en interpretar y ponerle un plazo máximo de cuatro meses, también es cierto, que dicho plazo actualmente es excesivo y lesiona los intereses del gobernado.

Es muy importante y no hay que perder de vista que la respuesta que dé la autoridad a una petición debe ser clara, exacta y precisa respetando siempre el derecho a la información, de los gobernados.

Por lo antes expuesto, se presenta ante esta Soberanía, el siguiente proyecto de

### **Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 80. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 80.** Los funcionarios y empleados públicos respetaran el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito **claro, exacto y preciso** de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer **al peticionario en un término que no podrá exceder a quince días hábiles, contados a partir de su recepción.**

### **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 Cámara de Diputados, a los 18 días del mes de abril de 2013.

Diputado Juan Luis Martínez Martínez (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ GONZÁLEZ MORFÍN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe José González Morfín, diputado federal por la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se permite someter a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa que contiene el proyecto de decreto por el que se adiciona un sexto y séptimo párrafos al inciso B) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo en la siguiente:

### Exposición de Motivos

En México existen antecedentes de contribuciones similares al impuesto predial desde la época prehispánica, sin embargo no es sino hasta el año de 1836 cuando se dictaron disposiciones legales con fines fiscales, tales como el decreto federal, en donde se indicaba la regulación de una contribución anual de dos pesos al millar para todas las fincas urbanas, primer antecedente directo del impuesto predial.

Posteriormente con la promulgación de la constitución en 1857, se establece en el artículo 31, en su fracción II la obligación de todo mexicano a contribuir con los gastos públicos de la Federación, así como del estado y municipio en que resida, esto de manera proporcional y equitativa según lo dispongan las leyes.

El Constituyente de 1917 al organizar un nuevo sistema de Estado Mexicano, reconoce dos órdenes jurídicos: el federal y el estatal; de éste último, hace del municipio la base de su organización política y administrativa.

En este nuevo esquema de organización aunque se reconocía al municipio, el impuesto predial era recaudado por los gobiernos estatales, el municipio sólo percibía los derechos relativos a los permisos de construcción, mientras que la federación ingresaba a sus arcas todos los impuestos relativos a adquisición de bienes inmuebles a través del impuesto general del timbre.

Posteriormente es en el año de 1983 donde se reforma de manera íntegra el sistema fiscal mexicano, en lo relativo a la propiedad raíz y se proponen modificaciones al artículo 115 constitucional, en las que se determina que la hacienda municipal se forma, entre otros ingresos, por las contribuciones que los congresos locales establezcan, sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, su división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

Los impuestos han sido definidos de diversas maneras por la doctrina jurídica, por su parte Luigi Cossa define al Impuesto como una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública, a fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales.<sup>1</sup>

Los impuestos tienen por fin proporcionar al Estado los recursos necesarios para el ejercicio de sus atribuciones.

Originalmente los impuestos servían exclusivamente para que el Estado se allegara de recursos, sin embargo, actualmente podemos ver que existen varios fines, como son la redistribución del ingreso, mejorar la eficiencia económica o inclusive fines proteccionistas o de fomento económico. Esto significa que los impuestos pueden tener fines tanto fiscales como parafiscales.

Ahora bien es claro que el pago de impuestos debe implicar necesariamente un beneficio en directo en los contribuyentes, en el caso de las haciendas municipales de conformidad con la fracción IV del artículo 115, la totalidad de los municipios del país, tiene la capacidad jurídica para administrar libremente su hacienda y esta se integra en todo caso por las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Esto significa que el predial como lo ha señalado el máximo Tribunal del país es impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales.

Esto no ocurre en el Distrito Federal donde, los impuestos relativos a la propiedad raíz, son recaudados por la Tesorería del Gobierno del Distrito Federal y es él también la autoridad local la que determina en donde va a aplicar los recursos recaudados por este impuesto.

De conformidad con las reformas políticas que han sido impulsadas en el régimen del Distrito Federal, la tendencia de éstas ha sido el buscar la descentralización de las funciones de gobierno y en algunos casos se ha señalado inclusive que los órganos político administrativos deben de ser equiparados al municipio, sin embargo este tema contiene muchas aristas.

No obstante lo anterior la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que las delegaciones del Distrito Federal tienen autonomía de gestión presupuestal y en acciones de gobierno respecto de su ámbito territorial, por lo que no guardan una total subordinación respecto al jefe de Gobierno, sino que constituyen un nivel de gobierno, al contar con patrimonio propio y tener delimitado su ámbito de atribuciones competenciales en la ley, por mandato constitucional; aunado a que los titulares de los aludidos órganos político administrativos son electos de forma universal, libre, secreta y directa, en este sentido es necesario contribuir a hacer más eficaz la actuación de dicho nivel de gobierno buscando un beneficio directo para su habitantes.

Sobre la naturaleza jurídica de las Delegaciones, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Ejecutoria relativa a la Controversia constitucional 28/2002, realizó el análisis siguiente:

1. El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local.
2. Las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia.
3. El Gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por la unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que se establezcan para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas.

4. La organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá al establecimiento en cada demarcación territorial de un órgano político-administrativo, con autonomía funcional para ejercer las competencias que les otorga el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Aunado a lo anterior, sustenta dicho criterio, la siguiente jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Jurisprudencia P./J. 61/2003

Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVIII, Diciembre de 2003, Página: 887

**Controversias constitucionales. Las delegaciones del distrito federal están legitimadas para promoverlas.**

El artículo 105, fracción I, inciso k), de la Constitución Federal dispone que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal. Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Estatuto de Gobierno y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, **las delegaciones de esta entidad tienen autonomía de gestión presupuestal y en acciones de gobierno respecto de su ámbito territorial, por lo que no guardan una total subordinación respecto al jefe de Gobierno, sino que constituyen un nivel de gobierno, al contar con patrimonio propio y tener delimitado su ámbito de atribuciones competenciales en la ley, por mandato constitucional; aunado a que los titulares de los aludidos órganos político administrativos son electos de forma universal, libre, secreta y directa y sólo podrán ser removidos por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Asamblea Legislativa** . Sin embargo dicha autonomía no es absoluta, pues se encuentra limitada en tanto que, por mandato constitucional, las delegaciones forman parte del Distrito Federal (artículo 122, apartado C, base tercera, fracción II) y, por ende, su competencia y funcionamiento se encuentran establecidos en función de la propia entidad, como se desprende del Estatuto de Gobierno y de la Ley Orgánica de la Administración Pública, ambos del Distrito Federal, por lo que su actuación debe estar en coordinación y congruencia con la entidad, a fin de dar homogeneidad al ejercicio del Gobierno del Distrito Federal. Por consiguiente, la Suprema Corte de Justicia es competente para conocer de este tipo de controversias.

En Acción Nacional estamos plenamente convencidos de que la autoridad más próxima al gobernado que en el caso del Distrito Federal es la Delegación Política, debe ser eficiente y eficaz en su actuar, sin embargo esto no es posible si no se le dota de los recursos suficientes para ejercer su labor.

De acuerdo a cifras de la Asamblea Legislativa, se estima que para el presente año, la recaudación del impuesto predial en el Distrito Federal será de poco más de nueve mil quinientos noventa y nueve millones de pesos, sin embargo los contribuyentes de dicho impuesto generalmente no ven beneficios directos en su entorno contra el pago de dicho impuesto, ya que la autoridad central del DF puede cobrar el predial en la delegación Benito Juárez y sin embargo aplicarlo en beneficio de otra delegación.

En este sentido esta propuesta constituye un beneficio para las haciendas de los órganos político-administrativos, a efecto de que cuentan con mayores recursos para el desempeño de su función, pero a la vez la obligación de los mismos de aportar a la Asamblea Legislativa elementos configuradores

de dicho impuesto, la implementación de programas de recaudación y sobre todo la aplicación de dicho impuesto en beneficios directos de los habitantes que existan en su demarcación.

La participación en la determinación de los valores y elementos que deben tomarse en cuenta para el cálculo del impuesto se justifica en razón de que las delegaciones tienen un conocimiento más cercano de las circunstancias de sus contribuyentes, lo cual permite garantizar el respeto a los principios de proporcionalidad y equidad.

En conclusión la propuesta que se presenta busca equiparar en un aspecto más al régimen de los órganos político administrativos del Distrito Federal al régimen jurídico municipal estableciendo fuentes primarias de ingresos propias e intocables para las delegaciones con el fin de no afectar su derecho a percibir los ingresos correspondientes y garantizar con ello el régimen de libre administración hacendaria mediante la autosuficiencia económica que asegure su autonomía.

Por las razones antes expuestas, me permito presentar a la consideración de esta Asamblea el siguiente:

**Decreto**

**Artículo Único.** Se adicionan un sexto y séptimo párrafo al inciso B) de la fracción V, de la Base Primera del Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 122. ...

Base Primera. ...

V. ...

b) ...

...

...

...

...

...

**Las contribuciones a que se refiere el inciso a) de la fracción IV del artículo 115, serán percibidas y administradas libremente por los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.**

**Los órganos político-administrativos podrán celebrar convenios con el Gobierno del Distrito Federal a fin de que éste recaude y distribuya dichas contribuciones, en términos de lo dispuesto en la legislación aplicable.**

### **Transitorios**

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

**Segundo.** Por lo que se refiere a las contribuciones del ejercicio fiscal en curso a la entrada en vigor del presente decreto, serán administradas por el Gobierno del Distrito Federal mediante convenio con los órganos político-administrativos correspondientes. Para el ejercicio fiscal inmediato posterior y los subsecuentes, dichas contribuciones se ajustarán al régimen previsto en el presente decreto.

**Tercero.** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberá expedir, en un término de 180 días, la legislación aplicable a que hace referencia el presente Decreto.

### **Nota**

1 Flores Zavala, Ernesto. *Elementos de finanzas públicas mexicanas*, Ed. México D.F. 1946, p. 33.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de abril de 2013.

Diputado José González Morfín (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 30. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALBERTO ANAYA GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

El suscrito diputado federal, Alberto Anaya Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo primero del artículo 30. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La educación es un rubro imprescindible para el desarrollo de cualquier país, representa la base sobre la cual se sustentan las sociedades y buena parte de su cultura, misma que comienza a impartirse en el seno familiar para luego ser reforzada en las escuelas, bien sean del Estado o de particulares. En esta época de globalización e interdependencia es innegable la trascendencia de la educación, que funge como motor e impulso de las naciones.

La educación en México ha tenido una historia de claroscuros, desde sus albores hasta nuestros días ha sufrido cientos de cambios, pero siempre con la inexorable constante de ser excluyente con algunos sectores sociales, los que por diversas razones no han tenido la oportunidad de acceder a un derecho inalienable como lo es el de la educación. En otras palabras, si se realizara un recuento de los logros y fracasos educativos en nuestro país, sería evidente que el Estado está en deuda con los mexicanos.

Nuestro sistema educativo está dividido en tres niveles: educación básica, compuesta por preescolar, primaria y secundaria; educación media superior, constituida por el bachillerato; y educación superior, que es la universidad. De los tres niveles, el más vulnerable es el de la educación superior, mismo que en las últimas 5 décadas ha sufrido un abandono provocado por la falta de reformas y decisiones visionarias. Aunado a ello, cabe destacar la exclusión de la educación superior del texto constitucional, que en su artículo 30. contempla el derecho a la educación, y que a la letra dice:

“**Artículo 30.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

I. a VIII. ...”

Resulta evidente que el artículo 30. Constitucional dispone el derecho de todo individuo a la educación, desde el nivel preescolar hasta el bachillerato, pero excluye de manera inequívoca el derecho a la educación superior.

Si bien el derecho a la educación superior no está garantizado por nuestra Carta Magna, el sistema de educación superior en México no es algo nuevo, su primer antecedente se remonta a la época colonial, a principios del siglo XVI, cuando en el año de 1551, y por órdenes del Rey Carlos I de España, por

cédula real se creó la Real y Pontificia Universidad de la Nueva España, convirtiéndose en la primera institución de educación superior de la América post colombina. Desde esa época y a lo largo de cinco siglos, el sistema de educación superior se ha caracterizado por el lento crecimiento de instituciones, matrícula y profesorado, lo que se ha traducido en un modelo sumamente elitista y, por ende, bastante excluyente, provocando que la gran mayoría de la población en edad de acudir a alguna Institución de Educación Superior haya quedado sin posibilidades de hacerlo.

Después del largo ciclo de inestabilidad y debilitamiento de la educación superior que duró cientos de años, a raíz de la Revolución Mexicana (1910-1917) las instituciones de educación superior del país ingresaron a una etapa de lenta recuperación y crecimiento, que duró hasta 1929. De esta manera, en 1910 se crea la Universidad Nacional de México, que después de años de luchas ideológicas y políticas, lograría su autonomía en 1929, durante el Gobierno de Emilio Portes Gil.

En esos primeros años post revolucionarios, se inició la constitución de universidades públicas en diversos estados de la República, a través de un acuerdo de reconversión de distintas instituciones de educación superior en universidades estatales, lo que dio paso a nuevas escuelas técnicas públicas, mientras que el sector privado era minoritario en esa época. Durante este cruento período la matrícula del nivel superior se redujo en más del 50%, al pasar de alrededor de 10,000 alumnos en 1910 a 4,600 en 1912, para posteriormente aumentar un 51%, al llegar a 11,000 en 1924 y a 15,000 en 1929.

En 1921, por iniciativa de José Vasconcelos y otros grandes académicos y pensadores de la época, se creó la Secretaría de Educación Pública (SEP), fungiendo como la instancia reguladora del sistema educativo, lo que vendría a revolucionar aún más el inicio del siglo XX mexicano. Los años siguientes terminaría por consolidarse el sistema educativo de tipo burocrático y corporativo, caracterizado por una relación de subordinación de las instituciones educativas respecto a los designios de las burocracias estatales, y luego de un período de estancamiento en la década de los años treinta y cuarenta, la educación superior comienza un proceso gradual de expansión a partir del sexenio de Miguel Alemán Valdés, primer Presidente Civil de México. Así, durante los años cincuenta se da una especie de resurgimiento de la educación superior, como consecuencia de un enfoque de gobierno distinto al militar, con otras prioridades y visto desde una perspectiva más humana.

En el transcurso de la década de los sesenta, después de diez lustros de gobiernos post revolucionarios, la educación superior nacional atravesó por dos procesos sociopolíticos que circundaron en la misma esfera, el primero caracterizado por la excesiva y desordenada demanda de la matrícula, promovida por la burocracia estatal para atender el creciente interés ciudadano con respecto a la educación; y el segundo, constituido por un amplio movimiento estudiantil a nivel nacional, que inspirado en los fenómenos y movimientos de París y otros países de Europa occidental, intentaba fomentar la participación en la toma de decisiones universitarias y en la actividad pública nacional, así como mejorar las condiciones educativas en las diversas instituciones públicas, dada su inconstancia y precariedad.

Sin embargo los intentos fueron fallidos, la educación superior se estancó a partir del mandato de José López Portillo, período en el cual las universidades particulares tomaron mayor importancia, así en 1980 el país contaba con 87 universidades privadas. Ese sexenio se caracterizó también por el importante apoyo a las actividades culturales de índole nacional creando una serie de museos dedicados a conservar la memoria nacional, como el Templo Mayor y el de las Culturas Populares, ambos de carácter nacional y algunos otros de carácter regional.

La situación se acentuó en el periodo de Miguel de la Madrid, a pesar de los intentos de Jesús Reyes Heróles, titular de la Secretaría de Educación Pública, quien a causa de la crisis económica que se vivía en esos momentos, no logró efectuar la tan anhelada revolución educativa.

Aunque los programas y la matrícula de las instituciones superiores continuó creciendo, no ocurrió lo mismo con el presupuesto federal, “las becas, por ejemplo, de 4,618 en 1980, en 1988 eran sólo 2,235; el presupuesto bajó de 50,000 millones de pesos en 1983, a 26,678 en 1987.”

Desde entonces se dio gran apertura a los estudiantes que habían realizado sus estudios superiores en universidades privadas y cursado sus postrados en universidades extranjeras a los más altos cargos públicos de manera preferencial. Posteriormente se acentuaron los apoyos a la construcción de universidades tecnológicas, organismos descentralizados de los gobiernos estatales, con el objeto de que los jóvenes permanecieran en su lugar de origen, “para el año 2000 había 44 instituciones ubicadas en 24 entidades que cubrían la matrícula de 50,000 estudiantes”. El título que se obtendría es el de Técnico Superior Universitario.

Las cosas no cambiaron en la administración de Carlos Salinas de Gortari, quien, a través de la renovación del Plan Nacional para la Modernización Educativa, expide la Ley General de Educación, para reemplaza a la Ley Federal de Educación. Esta nueva ley, actualmente vigente, se enfoca en adecuarse a los requerimientos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Desde ese momento todos los programas, incluido el educativo, giraron al compás del nuevo instrumento internacional, que en muchos aspectos tenía injerencia en diversos ámbitos de la vida nacional.

El artículo 3o. Constitucional también fue reformado en base a este nuevo tratado, que entre otras cosas, estipulaba la promoción y atención a todo tipo de modalidad educativa, incluyendo la educación superior, la difusión cultural y la investigación científica para cumplir con el orden constitucional que preservaba el carácter nacional. Los intentos, aunque bien intencionados, fueron en vano, pues en la práctica dicha reforma se enfocó en dar mayor apoyo a la educación tecnológica, dejando de lado un rubro tan importante como el de la educación superior.

El contexto no cambió durante el mandato del presidente Ernesto Zedillo, años en los que el sector universitario y de educación pública superior detuvieron su expansión a causa de la notable disminución del presupuesto federal y el creciente apoyo a la educación privada, con la idea de que esta llevaría a mejorar la calidad de la educación y para obedecer a los proyectos impuestos por la economía de mercado.

En el período de 1995 a 2010, después de una década del inicio del proceso social neoliberal, la educación tuvo una recuperación de forma parcial dentro del crecimiento, con un aumento en la matrícula respecto de lo que fue el período de 1983 a 1994, pero lejos del crecimiento que se divisaba entre 1960 y 1982. Si bien es cierto que en la actualidad se recupera parcialmente su ritmo, en realidad el nuevo modelo se ha mostrado menos eficaz que el de la expansión, que no estaba regulado, porque a pesar de que en 24 años de periodo neoliberal (1982-2006) se crearon 1.4 millones de nuevos puestos educativos, cifra superior a los 1.02 millones de puestos creados en 24 años del periodo anterior (1958-1982), el crecimiento de la era neoliberal ha sido proporcionalmente menor, puesto que el crecimiento del sub periodo 1958-1982 (24 años) fue del 174%, mientras que el correspondiente a 1982-2006 (24 años) fue de 139%. En el mismo sentido, la Tasa Específica de Escolaridad creció 13.2 puntos porcentuales en dos décadas, entre 1960 y 1980, en cambio en la era neoliberal solamente creció 7.4 puntos (1980 a 2000).

La tasa específica de escolaridad creció 672% en 20 años, de 1960 a 1980, tan sólo creció 48.5% de 1980 a 2000, con lo que demuestra que las libres fuerzas del mercado han resultado poco eficaces para ampliar las oportunidades educativas hacia la población, al haber frenado en términos reales la crecimiento de la educación superior en la República, al establecer como prioridad la privatización del Sistema de Educación Superior, limitando a millones de jóvenes su derecho a la Educación Superior.

Al hacer un análisis de las distintas etapas que ha pasado la educación superior en nuestro país, podemos apreciar objetivamente sus avances y retrocesos, que nos llevan a darnos cuenta del urgente reconocimiento de este nivel educativo dentro del margen constitucional.

El derecho social a la educación de toda la población tiene fundamental trascendencia, ya que sin educación los ciudadanos no están en posibilidades de ejercer plenamente muchos otros derechos establecidos por las sociedades contemporáneas como universales.

La erradicación de la ignorancia en los jóvenes es un tema de suma importancia, el apoyo a una educación de calidad y de alto nivel es fundamental para que los jóvenes de hoy en día puedan encontrar fuentes de empleo de optimas condiciones, y que siendo profesionales logren involucrarse en la actividad política, económica y social de nuestro país. Solo así podremos realmente confiar en que el futuro de todas las nuevas generaciones está en sus propias manos.

A pesar de los enormes esfuerzos y trabajos realizados en materia de educación, es irrefutable que lo expuesto en el primer párrafo del artículo 3o. Constitucional, excluye de manera tajante el derecho a la educación superior, limitando así a millones de jóvenes a tener acceso a una educación integral y por medio de esta a otros derechos, como la libertad de elección, una vida digna y mejor convivencia humana.

Esta iniciativa está encausada a consolidar el sistema de educación pública en México, en tanto que se propone elevar a rango constitucional la obligatoriedad y gratuidad de la educación superior, mediante una reforma al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo.

Lo anterior, en aras de terminar con siglos de historia de un sistema educativo a medias, que no ha bastado para satisfacer las demandas de generaciones enteras de jóvenes mexicanos, que al verse excluidos de las universidades públicas, han optado por emplearse en tareas mal remuneradas y de poca exigencia intelectual.

La obligatoriedad de la educación superior resulta un tema crucial y de suma trascendencia para la agenda política de nuestro país, pues es la pauta que permitiría dotar a la sociedad mexicana de las herramientas necesarias para forjarse un mejor futuro, ser más competitiva y capaz, lo que se traduciría en mejores oportunidades de desarrollo y crecimiento en los rubros económico, tecnológico, cultural y social.

En tanto que es obligación del Estado salvaguardar la integridad y bienestar de los individuos, es menester que todo mexicano tenga acceso a una educación superior de calidad, que garantice su adecuada capacitación y su futura inserción en el mercado laboral. Esto no sólo enaltecería a cada ciudadano, sino que en el mediano plazo elevaría los indicadores del Índice de Desarrollo Humano y permitiría a millones de mexicanos mejorar su condición de vida y el de sus familias, poniendo a México en el camino del desarrollo.

Es imprescindible destacar que la educación es un derecho, no un privilegio, mismo que debe ser garantizado por el Estado, es decir, en este recae la responsabilidad de asegurar que todo joven mexicano curse y culmine sus estudios universitarios de una manera integral y bajo estándares de calidad; de lograrlo se estará cumpliendo con un derecho fundamental y se sentarán las bases para construir un mejor futuro, propulsando el desarrollo y el bienestar de la sociedad mexicana.

El pasado 9 de febrero del año en curso, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma aprobada por el Constituyente Permanente al artículo 3o. de nuestra Norma Fundamental. En ella se establece la obligatoriedad de la Educación Media Superior que inicia en el ciclo escolar 2012-2013 y que deberá concluir en el ciclo escolar 2012-2022, con la cobertura universal de la educación media superior en todo el país.

En la presente iniciativa proponemos el inicio de la obligatoriedad de la Educación Superior a partir del ciclo escolar que inicie en 2025, para dar el tiempo más que suficiente a las Instituciones de la Educación Superior en cuyas correspondientes leyes se defina su autonomía, como a las que dependen directamente de la Secretaría de Educación Pública para que puedan instrumentar esta reforma.

Si el Estado mexicano destina al menos el 8% del Producto Interno Bruto en inversión educativa, como lo recomienda la UNESCO, habrá los recursos suficientes para que se pueda proporcionar adecuadamente la obligatoriedad de la Universidad en todos los rincones del país.

Por ello proponemos, que se apoye la modalidad de educación presencial que es la que opera en prácticamente en todas las universidades, pero que se dé una combinación de la modalidad semipresencial y a distancia o en línea, para que no haya pretexto de la saturación de las aulas.

Debemos fortalecer el sistema de educación a distancia o en línea, haciendo valer el gran instrumental que las modernas tecnologías aportan.

En virtud de lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 6 Fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración del Pleno, la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma el párrafo primero del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo primero del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria, media superior y **superior** . La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta, la media superior y **superior** serán obligatorias.

...

I. a VIII. ...

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. En tal virtud, las Instituciones de Educación Superior creadas mediante Ley del Congreso de la Unión, por las Legislaturas de los Estados o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar los estudios pertinentes a fin de aplicar la presente reforma.

**Segundo.** Las Instituciones de Educación Superior creadas mediante Ley del Congreso de la Unión, por las Legislaturas de los Estados o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, estarán obligadas a modificar sus planes y programas de estudio para establecer las modalidades de educación presencial, semipresencial y a distancia, con el propósito de cumplir con la obligatoriedad de la Educación Superior, misma que entrará en vigor a partir del primer ciclo escolar del año 2025.

**Tercero.** La cámara de diputados, las Legislaturas de los Estados y la asamblea Legislativa del Distrito Federal proveerán en los respectivos Presupuestos de Egresos los recursos económicos suficientes para que las Instituciones de Educación Superior puedan proveer las modalidades educativas previstas en el Transitorio Anterior.

**Cuarto.** Las Instituciones de Educación Superior que dependan directamente de la Secretaría de Educación Pública, deberán realizar los estudios correspondientes para aplicar las disposiciones contenidas en el presente decreto, en los plazos previstos en el Transitorio Tercero de este decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro; a los veintitrés días del mes de abril del año dos mil trece.

Diputado Alberto Anaya Gutiérrez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAVIER LÓPEZ ZAVALA Y SUSCRITA POR INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE POBLACIÓN**

El suscrito Javier López Zavala, diputado a la LXII Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, a nombre de la Comisión de Población, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto por virtud del cual se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

El derecho a la identidad es el reconocimiento jurídico y social de toda persona, niño o adulto, como sujeto de derechos y obligaciones, de su pertenencia a un territorio, a una familia y a una comunidad. Constituye un elemento esencial para la supervivencia, el desarrollo y la protección de todos los niños y niñas.

De su cumplimiento depende que un niño pueda adquirir algo tan fundamental como una identidad, un nombre y una nacionalidad.

La omisión de registrar el nacimiento de un niño da origen a su exclusión de la sociedad. Es por ello que la inscripción de un nacimiento es el elemento esencial para el reconocimiento de la persona ante la ley como sujeto de derechos y obligaciones y, a su vez, la prueba más visible de su pertenencia a un territorio y a una familia.

Los niños y niñas a los cuales se les niega este derecho terminan por ser invisibles puesto que, desde el punto de vista legal, ni siquiera existen. En virtud de lo anterior, el registro debe suceder lo más cercano posible al momento del nacimiento.

Con relación a los derechos de la niñez, a partir del año 2000, se han realizado esfuerzos por lograr la armonización legislativa en relación con los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y que han sido aprobados por el Senado de la República, que garantice los derechos a este sector de la población; sin embargo, en su momento, la reforma consistente en adicionar un párrafo sexto al artículo 4o. constitucional, fue omisa respecto a elevar a rango constitucional el derecho de niñas y niños a la identidad, así como a tener un nombre y un tronco u origen familiar, al sólo señalar que este sector tiene “derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.

Sin restar mérito al impacto que esta reforma tuvo en su momento, el derecho a la identidad y al nombre, ambos de carácter fundamental, quedaron como un pendiente en la agenda legislativa de la niñez, no obstante, encontrarse reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, suscrita y ratificada por nuestro país en junio de 1990 y con entrada en vigor el 2 de septiembre de 1990.

Aunque, a primera vista, el registro de nacimiento pueda parecer un acto puramente administrativo, éste constituye la herramienta necesaria para garantizar el derecho a la identidad de todos los niños y

niñas. Por ello, y para que el registro civil constituya un verdadero portal de derechos, es indispensable que éste sea universal, gratuito y oportuno, entendido, según la Convención sobre los Derechos del Niño, como

- Universal, en el sentido de garantizar la plena cobertura del registro para todos los niños y niñas nacidos en el territorio nacional, independientemente de la nacionalidad de los padres o de su situación migratoria. El estado debe asegurar que el servicio sea accesible para todos y garantizar la plena cobertura;
- Gratuito, lo que implica dejar de considerar al registro de nacimiento como una fuente de ingresos para el estado y suprimir todos los costos y tarifas asociados al servicio de inscripción y a la emisión del acta de nacimiento;
- Oportuno, de tal manera que el registro se haga inmediatamente después del nacimiento.

Es conveniente recordar que la identidad personal se conforma el conjunto de atributos y características que permiten individualizar a la persona en sociedad. Es todo aquello que hace que cada cual sea uno mismo y no otro. Esta identidad se despliega en el tiempo, es fluida y constante; tiene presencia desde nuestro origen, en el presente y tiene implicaciones en el futuro.

Parte de este derecho consiste en que toda niña o niño sea registrado inmediatamente después de su nacimiento; a tener un nombre, una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a ser cuidado por sus progenitores.

El registro de una persona menor de edad va más allá del criterio restringido del de la identificación, sino que conlleva la identidad personal en toda su complejidad.

Es por ello, que la protección constitucional que se haga de ésta, debe dirigirse a evitar falsear y desnaturalizar al propio sujeto, su verdad de origen, así como lo relativo a su proyección social al evitar que se desfigure la imagen de la persona frente a los demás.

El sentido de pertenencia es primordial para las personas, e influye en la construcción de la personalidad; para niña, niños y adolescentes no sólo es un derecho, sino una necesidad, saber quiénes son, de dónde vienen y los vínculos que guardan con las personas de su núcleo básico.

Además, consecuentemente, al garantizar el derecho al nombre de una persona, se posibilita el ejercicio de ciertos derechos, entre ellos el relativo a recibir una pensión alimenticia, a participar en la sucesión testamentaria, y a asegurar también, que recibirá la educación básica en forma gratuita, así como ser receptor de los servicios de salud, entre otros derechos que les corresponden a los menores de edad.

Conscientes de los graves problemas a los que se enfrentan las personas a quienes no se les reconoce su derecho a la identidad y que no son registradas, la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión organizó el pasado 20 de julio del año en curso, el foro “El Derecho a la Identidad en México: Situación actual, retos y desafíos”.

El objetivo de este evento fue generar un espacio de diálogo, análisis e intercambio de información, visiones y propuestas en torno al registro universal, gratuito y oportuno y la cobertura de actas de nacimiento en el país, así como acordar los mecanismos de colaboración interinstitucional necesarios para garantizarlo.

En el foro participaron la Secretaría de Gobernación (Segob), Registro Nacional de Población e Identificación Personal (Renapo), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Registro Civil del Distrito Federal, legisladores, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Red Mexicana por los Derechos de la Infancia, Oxfam México, BE Foundation, entre otros.

Los participantes coincidieron en la necesidad de reconocer este derecho y la urgencia de emprender políticas públicas y reformas legislativas tendientes a garantizar la protección al derecho a la identidad. Asimismo, se recibieron propuestas de parte de varias de las organizaciones participantes, que han sido consideradas en la integración de la presente iniciativa.

El ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes está sujeto a los requisitos que la ley señala, y que considera el estatus o las relaciones que éstos establezcan con otras personas. De esta forma, el estado a través del registro de los nacimientos hace factible que un menor de edad sea identificado como individuo.

Considerando que en nuestro país existen miles de niñas y niños en extrema pobreza, que no pueden acceder a ser registrados por sus padres, se hace necesario que dicho registro sea gratuito. La gratuidad en el trámite y lo expedito del mismo, harán posible el acceso de toda la niñez en condición de vulnerabilidad a hacer efectivos estos derechos, aplicando el principio del Interés Superior de la Infancia. Sólo así se podrá actualizar un marco jurídico que garantice realmente el derecho a la identidad y el nombre de la niñez mexicana.

En virtud de lo anterior se presenta la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por virtud del cual se adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.** Se adiciona un párrafo noveno al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue

**Artículo 4o. ...**

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

Toda persona tiene derecho a la identidad, y al registro de nacimiento universal, gratuito y oportuno. El estado proveerá los mecanismos necesarios para el ejercicio de este derecho.

### **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 las entidades federativas y de Distrito Federal deberán realizar las reformas necesarias a fin de armonizar su legislación interna en un plazo que no exceda de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 4 de abril de 2013.

**Diputados:** Javier López Zavala, Juan Manuel Carbajal Hernández, Verónica Carreón Cervantes, Cristina González Cruz, Leticia López Landero, Marcelina Orta Coronado, Arturo Cruz Ramírez, Juana Bonilla Jaime, Rodrigo Chávez Contreras, Carlos Alberto García González, María Esther Garza Moreno, Marco Antonio González Valdez, Martha Gutiérrez Manrique, Raúl Gómez Ramírez, Virginia Victoria Martínez Gutiérrez, Julisa Mejía Guardado, Luis Alfredo Murguía Lardizábal, Jorge Luis Muñoz Soria, Roberto Ruiz Moronatti, Araceli Torres Flores (rúbrica).

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ISIDRO MORENO ÁRCEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Iniciativa de decreto por la que se reforma y adiciona una fracción al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por el diputado José Isidro Moreno Árcaga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados y los demás aplicables.

### Exposición de Motivos

En México se necesita una colaboración de poderes para poder tener actualmente una mejor gobernabilidad del país, es por ello que se propone reformar el artículo 71 Constitucional con el fin de otorgarle derecho de iniciar leyes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre y cuando sean concernientes a la organización y funcionamiento de la administración de justicia federal, esto para mejorar nuestro sistema Judicial.

La teoría clásica de la separación de poderes formulada por los clásicos del Estado democrático Alexander Hamilton, John Locke, Jean-Jacques Rousseau y Montesquieu es el fundamento del Estado liberal y responde a la necesidad de evitar que el poder del Estado se concentre en un sólo individuo. El estado que es la suma de estos tres poderes y existe con la finalidad de proteger al hombre de otros hombres, de ser regulado para que nadie controle los tres poderes, exista invasión de un poder sobre otro o subordinación de alguno frente a los demás. Esta misma concepción, esta retomada en nuestra Constitución en su artículo 49 cuando señala:

“Artículo 49. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

Así, tradicionalmente, al Poder Legislativo se le encomienda como función específica la creación de leyes; al Poder Ejecutivo, la facultad de ser el administrador de los recursos del Estado, el que ejecuta o pone en vigencia las normas y controla su cumplimiento; y al Judicial la resolución de controversias mediante la aplicación de las leyes a casos concretos, al igual que la interpretación de las normas a la luz del texto constitucional.

El objetivo de la división de poderes desde su concepción fue evitar la concentración del poder en una sola persona y establecer un sistema de equilibrios y contrapesos y así evitar el autoritarismo en el Estado mexicano; sin embargo, en la actualidad, la teoría clásica es superada, aunque respetada en su conformación de órganos independientes, que representan, dentro de sus límites, el poder del Estado, así en el mismo cada órgano desarrolla una función en forma principal pero no excluyente, sino que algunas se realizan por dos órganos estatales.

Por lo que respecta a cada uno de los órganos ejerce las facultades conferidas por la misma Ley Constitucional, pero también es sabido que se les confiere, permite y se les reconoce atribuciones, que en apariencia son exclusivas a los otros poderes, y eso genera un problema de interpretación.

Un ejemplo claro lo es el Poder Legislativo que realiza funciones ejecutivas al aprobar o rechazar los tratados concluidos con otras naciones, o cuando manifiesta su aprobación para el nombramiento por el Poder Ejecutivo de jueces, embajadores y jefes militares, o cuando el Poder Ejecutivo ejerce funciones legislativas cuando participa en la promulgación de leyes o emite disposiciones reglamentarias; cuando presenta proyectos de ley, o bien, cuando se opone a través del veto a las leyes emitidas por el poder legislativo. Sus funciones judiciales se enfocan a la facultad que tiene de disponer de indultos o conceder conmutación de penas, arrestos de personas durante el estado de sitios, o a través de la “Justicia Administrativa”.

El poder judicial participa dentro de las funciones legislativas cuando declara la inconstitucionalidad de alguna ley del Congreso o decreto del poder ejecutivo; o establece jurisprudencias. Funciones ejecutivas cuando nombra y remueve a los funcionarios que se desempeñan en los tribunales o administra los recursos que les son destinados.

Por lo antes expuesto se ve claro que la teoría de la división de poderes ha venido evolucionando y desarrollando a través de la participación y colaboración de los poderes lo cual da como resultado una adecuada interrelación y equilibrio entre los mismos provocando una mejor gobernabilidad en el Estado mexicano, en ese contexto, los órganos encargados de la función judicial en diversos estados del país, cuentan con la posibilidad de presentar iniciativas ante su respectivo Congreso Local, sobre todo, en aquellos asuntos que son correspondientes a la materia judicial.

Conviene señalar a este respecto que todas las entidades federativas de este país han establecido en su constitución política el derecho de iniciativa a favor del órgano en el que se deposita el poder judicial local. La gran mayoría restringen en diferentes grados dicha facultad, algunas (las menos) sólo la otorgan con el fin de regular asuntos internos del propio Poder y abren el campo a todas las materias en las que tengan injerencia el poder judicial de cada entidad federativa.

El año pasado se presentó la iniciativa de reforma al artículo 46 fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con el fin de otorgar el derecho de iniciativa al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia. Cabe hacer mención esta entidad federativa era la única que faltaba para poder otorgar facultades a su órgano de justicia para poder iniciar leyes, la cual mediante decreto de fecha 7 de enero del año 2013 en el Diario Oficial de la Federación se alcanzó ese objetivo quedando como sigue:

**Artículo Único.** Se reforma la fracción II del artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 46. ...**

I. ...

II. Al Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;

III. y IV. ...

Lo antes mencionado nos lleva a actualizar nuestro sistema, esto es que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenga también el derecho de iniciar leyes concernientes a la organización y funcionamiento de la administración de justicia federal, por tal razón se nos hace necesario dicha

reforma para poder estar en concordancia con las entidades federativas y así obtener un mejor funcionamiento en la impartición de justicia a nivel federal.

Por lo anteriormente expuesto, solicito a esta Honorable Legislatura y al pleno de la cámara, se considere la siguiente iniciativa de reforma al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tiene como principal finalidad darle el derecho de iniciar leyes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación concernientes a la organización y funcionamiento de la administración de justicia federal con fundamento en lo establecido en el Artículo 71, Fracción II, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77,78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 55 Fracción II, y 56 del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los demás aplicables, por lo cual someto a la consideración del pleno de esta honorable Legislatura el siguiente proyecto de

### **Decreto**

**Único.** Se reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. ...

II. ...

**III. A la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia;**

**IV.** A las Legislaturas de los Estados, y

**V.** A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

...

...

...

### **Artículos Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor al 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 a partir de la entrada en vigor del presente decreto, a efecto de expedir las normas reglamentarias que se deriven del mismo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de abril de 2013.

Diputado José Isidro Moreno Árcega (rúbrica)



## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3O. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ANTONIO CUÉLLAR STEFFAN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

El que suscribe, Antonio Cuéllar Steffan, diputado del Partido Verde Ecologista de México en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo tercero, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la improcedencia del amparo en contra de los resultados que arrojen los concursos de oposición para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del servicio docente.

### Exposición de Motivos

Uno de los derechos sociales que en su desenvolvimiento, respeto y eficacia, mayores alcances tiene para el pleno desarrollo de la persona, es sin duda alguna el derecho a la educación, consagrado en el artículo 3 constitucional, mismo que, por su naturaleza precisamente de derecho de carácter social, le corresponde al estado la obligación de velar por su materialización y garantía.

Es entonces el Estado mexicano, a través del ejercicio de facultades concurrentes a favor de la federación, entidades federativas, Distrito Federal y municipios, que delinea y desarrolla la normativa y las políticas públicas indispensables para darle contorno a su obligación constitucional de proveer a los gobernados del derecho a la educación, al menos por lo que hace a la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

En esa tarea, el Estado mexicano se ciñe bajo los principios que el mismo texto constitucional establece en materia educativa, tales como la laicidad (guiado bajo criterios basados en los resultados del progreso científico), su carácter democrático (entendido como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo), y nacional, que contribuya a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuo.

Además, en el segundo párrafo del artículo 3, se menciona que “la educación que imparta el estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia”. Es decir, se establecen con rango constitucional una serie de objetivos a los que las autoridades educativas deben dirigirse para no sólo actualizar el referido derecho a la educación, sino para hacer de éste una herramienta para la consecución de otros grandes fines sociales.

Ahora bien, de acuerdo a la fracción III del artículo 3 constitucional a que nos venimos refiriendo, todo este entramado de principios que rigen y subyacen a toda la actividad estatal en su encomienda constitucional de tutelar y garantizar el derecho a la educación, debe ir acompañado de planes y programas de estudio para la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, con aplicación en toda la república, mismos que le corresponde delinear de manera exclusiva al Ejecutivo federal, con

la opinión de los gobiernos estatales y del Distrito Federal, así como de sectores sociales involucrados en la educación.

Estos planes y programas educativos son el eje por el cual se desarrolla gran parte de la actividad educativa, pues es a través de ellos que se articula la currícula escolar que conformará a su vez el diseño institucional para la implementación de reglamentaciones y acciones concretas para el desarrollo de acción educativa y por ende, el mejoramiento de la calidad de la educación.

Enfoques, objetivos, asignaturas, mapa curricular, campos de formación, prioridades, son sólo algunos de los rubros que contienen dichos planes y programas diseñados por el Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Educación Pública, para darle plena eficacia a los principios rectores de la materia educativa.

De ahí radica la trascendencia de estos planes y programas educativos diseñados por el estado, pues ellos son la expresión concreta de las obligaciones que desde la Constitución le vienen dadas a la autoridad educativa, así como de las políticas públicas y reglamentaciones creadas e implementadas en consonancia con las reglas, principios y valores constitucionales en la materia.

En éste importante esquema de diseño de una parte esencial del sistema educativo, no podría omitirse el papel que desempeña el ejecutor último y más importante de las políticas y normas creadas en materia educativa: el docente.

Como se ha mencionado, los planes y programas educativos creados e implementados por el Ejecutivo federal en concurrencia con las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, van ciertamente dirigidos a hacer operativo todo el sistema educativo de acuerdo a parámetros establecidos constitucionalmente. Y en esa empresa, es al docente al que se le otorga la gran responsabilidad para llevar a cabo la ejecución práctica y concreta, de cara al alumnado y a la sociedad, de dichos planes y programas.

Esto es, la labor del docente es la que hace operativa en última instancia el constructo político-administrativo en materia educativa; son sus aptitudes, conocimientos, capacidades y profesionalismo los que en gran medida determinan la calidad de la educación. Por tanto, se dice que el trabajo del docente es condición necesaria, aunque no suficiente, para hablar de buena o mala calidad de la educación.

Por ello, dentro de la lógica y sentido jurídico del contenido normativo del artículo 3 constitucional, piedra angular del derecho a la educación, el constituyente permanente, dentro del proceso de reforma constitucional que derivó en el nuevo texto constitucional del artículo 3, publicado mediante decreto de reforma el 26 de febrero de 2013 en Diario Oficial de la Federación, estimó necesario consagrar expresamente a la evaluación como una obligación más que debe regir también la actividad estatal dentro del diseño del sistema educativo.

Así, tomando en consideración que el desempeño, la formación, capacitación y actualización del docente es un elemento vital para la cabal ejecución de las medidas emprendidas por la autoridad educativa desde los niveles de diseño curricular, el constituyente dio cuenta de la importancia que cobra la evaluación del personal docente, misma que se estimó debe ser parte de los planes y programas implementados por el estado, en cuanto forma parte de una construcción previa a la labor práctica desempeñada propiamente en el aula.

De esta manera, con la reforma en materia de educación de 2013, se creó el llamado Servicio Profesional Docente, adicionando un extracto a la fracción III del artículo 3 constitucional, para regular la forma en que se substanciará el ingreso al servicio docente, así como la promoción de los mismos a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el estado.

La forma adoptada por el constituyente para llevar a cabo dicha evaluación del personal docente, determinante para su ingreso, así como aquella llevada a cabo para los docentes ya en ejercicio que busquen acceder a puestos de dirección o supervisión, es a través de concursos de oposición, mismos que tienen también como finalidad incentivar el desarrollo profesional del maestro.

Entonces, la reforma constitucional de referencia combate frontalmente vicios que aquejan al sistema educativo y que permean en su eficiencia y eficacia, tales como el paternalismo, la corrupción, la compra de plazas, el favoritismo, el charrismo sindical, etcétera, en tanto ahora son criterios objetivos y transparentes como la idoneidad y capacidad para desempeñar la labor docente los únicos factores que determinen el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente.

Dentro del deficiente engranaje que ha caracterizado a nuestro sistema educativo, elevar a rango constitucional la obligación de llevar a cabo concursos de oposición para los docentes, viene a significar, conjuntamente con la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, un compromiso del Estado mexicano para mejorar los niveles de calidad de la educación, profesionalizando el sistema de ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del servicio docente.

El giro que se le da al sistema educativo por medio de la creación con rango constitucional de este mecanismo de ingreso, reconocimiento, promoción y permanencia a favor del profesorado de educación básica y media superior, al profesionalizar el servicio docente no sólo crea un clima de certidumbre y sana competencia entre los maestros, sino que a corto y mediano plazo reditúa en el mejoramiento de los niveles de educación del educando, como en el beneficio de la sociedad en su conjunto.

Los concursos de oposición que implementa la reforma como mecanismo de evaluación docente, permiten la contratación y promoción de los profesionales mejor calificados para el ejercicio docente, gracias a la valoración constante del desempeño del maestro, así como incentiva la actualización y desarrollo de éste, reconociendo y premiando los esfuerzos y la constancia en el desenvolvimiento del servicio.

Por estas circunstancias, la legislación secundaria que regule los referidos concursos de oposición, para ir en consonancia con el objeto de la reforma constitucional, debe garantizar que ellos serán mecanismos guiados por procedimientos que fortalezcan la transparencia y la imparcialidad en la selección del profesorado, y que combatan y erradiquen prácticas discrecionales en el otorgamiento de plazas para los docentes.

Este esquema de profesionalización docente, arropado bajo los procedimientos de evaluación y competencia, exige para su plena operatividad y eficacia que los concursos de oposición sean una instancia definitiva que brinde seguridad al sistema, y por ende a la sociedad, de que sus resultados no serán sujetos a la revisión de algún órgano no especializado en la evolución del personal docente.

Si bien se acepta que los resultados de los concursos son actos de autoridad en amplios términos, susceptibles -en principio- de ser impugnables en su constitucionalidad ante los juzgados federales a

través del juicio de amparo; así como más en específico, también son actos administrativos que en un primer plano no escaparían a la esfera de conocimiento de los tribunales administrativos, es deseable que dada su naturaleza y fines, cuenten con la definitividad necesaria que haga que el desarrollo escalonado y progresivo del servicio profesional docente siga su curso, sin verse interrumpido por dilaciones procesales en sede judicial o administrativa.

Por ese hecho, se propone que, en aras de la agilización de los mecanismos para la evaluación del profesional docente, tanto en el ingreso, reconocimiento, promoción y permanencia, los resultados que arrojen los concursos de oposición cuenten con la calidad de definitivos e inatacables. Para ese cometido se busca prohibir de manera expresa la posibilidad de acudir ante la justicia federal para solicitar la protección de amparo, erigiendo esta adición como una causal más de improcedencia de dicho medio de control constitucional.

Es en beneficio del desarrollo y consolidación del nuevo diseño del servicio profesional docente, visto como vehículo para el mejoramiento de la calidad de la educación, que se busca con esta reforma no entorpecer con barreras judiciales al mecanismo instituido constitucionalmente para evaluar al profesorado de educación básica y media superior, prohibiendo para ello de manera expresa la posibilidad de impugnar los resultados de los concursos de oposición para el ingreso, reconocimiento, promoción y permanencia del servicio docente.

### **Texto vigente**

#### **(Artículo tercero constitucional, fracción III)**

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

### **Texto Propuesto**

#### **(Artículo tercero constitucional, fracción III)**

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el estado, se llevarán a cabo

mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

**Los resultados que arrojen los concursos de oposición a que se refiere el párrafo anterior, serán inatacables y en su contra no procederá el juicio de amparo.**

En razón de lo expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto**

**Único.** Se reforma el artículo tercero, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíbe expresamente la impugnación vía amparo de los resultados que arrojen los concursos de oposición para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del servicio docente, para quedar como sigue:

#### **“Artículo 3o. (...)**

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la república. Para tales efectos, el Ejecutivo federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

**Los resultados que arrojen los concursos de oposición a que se refiere el párrafo anterior, serán inatacables y en su contra no procederá el juicio de amparo.**

### **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 24 de abril de 2013.

Diputado Antonio Cuéllar Steffan (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ANTONIO CUÉLLAR STEFFAN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

El que suscribe, Antonio Cuéllar Steffan, diputado federal del Partido Verde Ecologista de México, en la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77, numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 90 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, por la cual se establece la existencia de órganos reguladores autónomos dentro de la estructura de la administración pública federal, pero separados funcional y jerárquicamente de la esfera de los organismos centralizados y paraestatales.

### Exposición de Motivos

La importancia que en los últimos años han cobrado los órganos reguladores, dentro de un marco de desincorporación de sectores públicos y la creación de industrias con empresas dominantes es un hecho insoslayable, que se vuelve cada vez más patente en la medida en que el Estado, como pasa en el caso mexicano, mantiene una política económica mixta, en la cual coexisten tanto una visión de mercado abierta a la participación del capital privado en áreas relevantes, así como un marco constitucional y legal que obliga a conservar la rectoría estatal en dichas áreas bien delimitadas del desarrollo económico, a través precisamente de su regulación institucional.

La rectoría económica del Estado, expresada en la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica, así como también en la función regulatoria en beneficio del interés general nacional, tiene su sustento en el mandato constitucional previsto en su artículo 25.<sup>1</sup> Dicho precepto constitucional mandata la concurrencia de los sectores público, privado y social en el desarrollo económico nacional, subyaciendo en dicha actividad la responsabilidad social, la cual se garantiza gracias a la creación de instituciones públicas especializadas, autónomas y técnicamente aptas para precisamente generar las mejores condiciones de participación de los distintos sectores económicos, así como para vigilar el respeto al marco normativo correspondiente por parte de los entes públicos y privados sujetos a regulación.

Frente a ello, la presente iniciativa busca reafirmar la naturaleza de los órganos reguladores como parte del marco institucional de la administración pública federal, como instancias que atienden áreas relevantes de la economía nacional, y que por la especialización técnica de las funciones que desempeñan sus órganos de gobierno, así como la objetividad que requieren sus decisiones, requieren contar con altos niveles de autonomía respecto al poder político, a fin de dotar de certeza, seguridad y confiabilidad tanto a la sociedad receptora del servicio, como a las entidades reguladas.

La autonomía que se le exige a un órgano regulador, no es aquella que signifique su aislamiento de la estructura de la administración pública, es decir, una autonomía orgánica, sino una que logre desvincular a éstos entes de presiones políticas o de su captura por parte de los grupos económicos de interés, y que mejore con ello su eficiencia técnica, la profesionalización del personal, así como la objetividad, eficiencia y transparencia en la toma de decisiones.

Por ese hecho, la autonomía de los órganos reguladores, para considerarla inscrita dentro de los estándares democráticos modernos, debe estar sujeta a un sistema de rendición de cuentas, el cual

exige a su vez que exista de forma necesaria una relación estrecha con los órganos democráticamente legitimados para llevar a cabo esa tarea de control, sin que ello menoscabe la autonomía del órgano. Tal y como acontece con la Auditoría Superior de la Federación, que no obstante la autonomía técnica y de gestión con la que goza para llevar a cabo la fiscalización de la cuenta pública, se encuentra incorporada a la estructura de un poder democráticamente representativo como lo es la Cámara de Diputados.

Por tanto, en esta propuesta se parte de que toda función del Estado, así sea de índole técnico, como es el caso de la ejercida por los órganos reguladores, debe encontrar no sólo sustento jurídico, sino además legitimación democrática. En ese sentido, nuestro sistema constitucional le ha asignado al Poder Ejecutivo la tarea de conducir la labor administrativa, conformando una compleja estructura funcional para darle cause a la variada gama de ramas que comprende esa función esencial del Estado democrático contemporáneo.

En ese sentido, los órganos reguladores, dada su función eminentemente administrativa, deben mantener una relación jerárquica respecto a la cabeza del Poder Ejecutivo, únicamente en cuanto a la aprobación de su presupuesto y dentro del esquema organizacional general de la administración pública federal; así mismo, en un sistema de controles del poder, también deben conservar un constante diálogo con el Poder Legislativo, respecto a los informes y comparecencias que sus integrantes deban rendir ante el Congreso, así como con ambos poderes de manera conjunta y coordinada, en lo referente al proceso de designación y ratificación de su órgano colegiado de gobierno.

El marco regulatorio autónomo con rango constitucional que ahora se propone establecer, da cuenta de aquellos sectores económicos que desafortunadamente se han venido topando con sendos obstáculos institucionales para cumplir con su finalidad estatal (vaguedades y ambigüedades legales, autonomía indefinida del órgano, fenómeno de la “doble ventanilla”), así como también se ocupa atender una realidad social, cultural y económica que ha ubicado a los grandes consorcios económicos como actores fundamentales para implementación y operatividad de tecnologías novedosas que no sólo conciernen al ámbito del mercado, sino que han cobrado la calidad de condiciones necesarias para el ejercicio de derechos fundamentales, tales como el de acceso a la información y la libertad de expresión.

Es entonces la impostergable tarea de superar y atender dicho estado de cosas que ha venido minando el desarrollo económico nacional, que con el presente proyecto legislativo se pretende conciliar la relación entre dos actores esenciales en la consecución de dicho objeto: por un lado el Estado, en su faceta administrativa, la cual le exige cumplir con su indelegable obligación de conducir y regular la actividad económica nacional; y del otro lado, los órganos regulados, es decir, aquellos entes fundamentalmente de carácter privado a los que el Estado les ha concesionado ciertas áreas prioritarias para su explotación y prestación del servicio, pero que requieren de ciertas condiciones jurídicas e institucionales para invertir con certeza y seguridad los recursos técnicos y económicos a su alcance.

En lo que se refiere a la naturaleza jurídica y organización de los órganos reguladores, a diferencia de otras propuestas que se han presentado en legislaturas pasadas, ya sea para reafirmarlos dentro de la estructura de la administración pública centralizada, o para ubicarlos como un ente descentralizado, o inclusive, para convertirlos en órganos constitucionales autónomos situados fuera de la esfera de cualquier Poder de la Unión, **la presente iniciativa tiene como objetivo rediseñar institucionalmente la organización de la administración pública federal, a efecto de que sea desde el mismo marco constitucional donde se distinga la naturaleza especial de los órganos**

**reguladores autónomos respecto de aquella que caracteriza a la tradicional tipología bicéfala de la organización de la administración pública, sentando para ello los principios y reglas básicas de organización y funcionamiento de aquellos órganos autónomos, y dejando en claro que la especialización técnica y la profesionalización propias de la materia sujeta a regulación, se erigen como los elementos medulares y las notas distintivas que hacen necesaria ésta reingeniería constitucional.**

La configuración constitucional básica de estos órganos como técnicamente autónomos, y por ende, desincorporados jerárquica y funcionalmente de la injerencia de los órganos centralizados (así como también de las entidades paraestatales), al igual que la participación coordinada del Poder Ejecutivo y del Senado de la República en el proceso de designación de los miembros de los órganos de gobierno, otorgará mayor certidumbre a los órganos regulados y sobre todo, a la sociedad en su conjunto, de que las decisiones de éstos entes esenciales para el desarrollo de la vida económica del país serán producto de un ejercicio ponderado, científicamente razonado, imparcial y transparente, así como también democráticamente responsable, de cara a la ciudadanía.

Certidumbre y seguridad que son complicadas de alcanzar en la medida en que un órgano de la administración pública con funciones constitucionalmente delineadas, como es el caso de la función regulatoria (artículo 25 antes citado) se encuentra en constante definición en el ámbito legal, reglamentario y jurisprudencial, en cuanto a su relación jerárquica con la Administración Pública centralizada (Poder Ejecutivo) e incluso respecto al Poder Legislativo en cuanto a la legitimidad de los procedimientos de nombramiento de los miembros de sus órganos de gobierno.

Prueba de lo anterior, es que en cada uno de los numerosos casos litigiosos que se han presentado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los cuales se controvierten las facultades de los órganos regulatorios, el máximo tribunal de nuestro país, bajo el riesgo de extralimitarse en sus facultades interpretativas, se ha topado con una enorme complejidad para darle contorno a la regulación legal de órganos como la Cofetel o la Cofeco, fundamentalmente en cuanto al alcance de sus facultades sancionatorias y su relación jerárquica respecto a la Secretarías de Comunicaciones y Transportes, y de Economía, respectivamente.

Además, con la presente reforma se busca aminorar los posibles efectos arbitrarios que han provocado la existencia de figuras como las “cláusulas habilitantes”, definidas así jurisprudencialmente, las cuales han permitido que fundamentalmente los órganos de la administración pública se arroguen la facultad de legislar materialmente sobre actividades novedosas que rebasan los estrechos límites de la estructura y funcionamiento que la administración pública. Tal es el caso del ya mencionado conflicto que se ha propiciado por la doble (o triple) regulación que tanto legal, jurisprudencial y reglamentariamente que se le ha dado a áreas como las telecomunicaciones y la competencia económica.

Esta indefinición clara de los órganos reguladores ha creado una categoría *sui generis* dentro de la organización de la administración pública, sin sustento legal firme, que más que fortalecer al órgano, lo ha colocado en una situación de vulnerabilidad ante los poderes político y económicos, pues a través de recursos legales los “sujetos regulados” han entorpecido la efectividad del marco regulador y propiciado con ello la creación, conservación y extensión de fenómenos y prácticas negativas tales como la corrupción, la doble ventanilla, la politización de los órganos de gobierno, entre otras dificultades de no menor impacto perjudicial para el desarrollo económico.

Frente a ello, la presente iniciativa de reforma que ahora se somete a la consideración de esa soberanía parlamentaria, busca brindarle sustento constitucional a ésta realidad emergente dentro del diseño

institucional de la administración pública federal en México, evitando con ello la ambigüedad y vaguedad que impera en el marco normativo en materia de órganos regulatorios del Estado.

La previsiones constitucionales que se proponen abonarían adicionalmente en dotarle de congruencia y sistematicidad a otras reformas que han impactado en la organización y naturaleza de los ciertos órganos reguladores, como aquellas de publicación reciente que reformaron los artículos 76, fracción II, 78, fracción VII, y 89, fracción III, de la Constitución General, por las cuales se incorporó la participación conjunta y coordinada del Senado de la República y el Ejecutivo federal en el proceso de designación de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica.

Esto en la inteligencia mientras los órganos reguladores se encuentren concebidos como desconcentrados de las secretarías de Estado, esto es, como pertenecientes a la administración pública centralizada, carecerá de justificación jurídica la intervención del Poder Legislativo en el nombramiento de sus funcionarios, haciendo poco consistente la naturaleza jurídica que se les brinda a dichos organismos con un mal diseñado sistema de controles orgánicos a través del proceso de nombramiento de los funcionarios de los órganos colegiados de gobierno.

Situación que quedará salvada al blindar la autonomía de los órganos reguladores y desincorporarlos de la esfera de la administración pública centralizada, superando el déficit democrático de aquellos órganos autónomos, y al mismo tiempo haciendo políticamente responsables a dos órganos representativos por medio de su participación coordinada en su proceso de integración.

En ese sentido, con ésta propuesta se fortalece la autonomía de los órganos reguladores a través de un procedimiento indirectamente democrático para la conformación de sus respectivos órganos colegiados de gobierno, sin que ello signifique una invasión del Poder Legislativo en la esfera del Poder Ejecutivo, en su calidad de superior jerárquico, para designar y remover libremente a los funcionarios de los órganos directivos de la administración centralizada.

De igual modo, la autonomía especial que constitucionalmente se le pretende reconocer a los órganos reguladores, se separa de aquella con la que cuentan ciertos sectores paraestatales y, en específico, los organismos descentralizados, en tanto a aquellos se les reconoce una alta especialización técnica en ciertas áreas del desarrollo económico, sin que ello implique su desvinculación de la administración pública federal, mientras que una empresa descentralizada, su autonomía está dada, entre otros factores, por la personalidad jurídica que cuentan respecto al Poder Ejecutivo, elemento que no necesariamente puede tener un órgano regulador autónomo como el que ahora se presenta, en tanto dicha calidad en nada abona a su objeto principal, es decir, la especialización técnica.

Se concede que son varios los puntos de confluencia entre un organismo descentralizado y un órgano regulador como el que en la presente iniciativa se presenta (como sería su pertenencia a la estructura formal de la administración pública, así como su control y vigilancia por parte de la administración pública central, así sea de manera indirecta y mediata) sin embargo, como ha quedado esbozado en esta exposición de motivos, las áreas de la administración pública susceptibles de ser sujetas a regulación, por sus características e impacto económico, han demandado un tipo de normatividad especial, creando precisamente entidades sui generis sin sustento constitucional perfectamente definido.

Por tal motivo, la actual propuesta se pronuncia por ser receptiva a la realidad social y económica imperante, así como a los distintos esfuerzos jurisprudenciales y doctrinales creados para darle cabida a los órganos reguladores dentro de las grandes funciones estatales, que sin dejar de lado su naturaleza

netamente administrativa y paralela a la tradicional organización administrativa federal que desde la asunción del estado social de derecho se ha vertebrado, han puesto de relieve el papel excepcional de estas áreas para el desarrollo económico nacional.

Ahora bien, la virtud de la presente reforma estriba medularmente en delinear la autonomía de los órganos reguladores por medio de principios rectores de su organización y funcionamiento, lo que permitirá al legislador ordinario, y en casos litigiosos excepcionales, al juzgador, delimitar de manera más nítida el fundamento y razón jurídica de la existencia de este tipo de entidades, y partir de ese entendimiento, desarrollar con mejores instrumentos la respectiva labor normativa e interpretativa que definirá sus competencias específicas en cada materia.

La propuesta establece que serán los criterios de especialización técnica y profesionalización, los elementos centrales que determinen el trabajo del Congreso de la Unión al momento de legislar sobre la organización y competencias específicas de los órganos reguladores, prescribiendo con ello la creación de espacios normativos ambiguos que abonen a la duplicidad de funciones y la subordinación jerárquica respecto de las Secretarías de Estado correspondientes a cada ramo.

Esto es, la Constitución, en su calidad de fundamento de validez de todo el orden jurídico, vendría ahora a ordenar al legislador ordinario de forma expresa que lleve a cabo un reparto funcional de competencias entre órganos reguladores y centralizados, atendiendo principalmente a la especialización técnica y profesionalización que la función constitucional reguladora exige al primero.

Es decir, si la misma creación del órgano regulador encuentra su fundamento en dicho mandato constitucional, el legislador sólo podría actuar en aquellos espacios que no vulneraran la autonomía técnica y especialización propia de estos entes; así como el juzgador verá circunscrita su labor jurisdiccional en garantizar el respeto de dicha calidad técnica y autónoma del órgano consagrada constitucionalmente, sin la posibilidad de determinar a través de su facultad jurisprudencial, jerarquías orgánicas ni competencias específicas del órgano.

Otra serie de principios democráticos que gravitan en torno a la autonomía técnica, la especialización y la profesionalización del órgano rector, y que son parte de la iniciativa hoy propuesta, son por supuesto los de eficiencia (toma de decisiones rápida y de calidad, necesaria para la agilización que requiere la labor de un órgano técnico y donde se encuentran involucrados grandes intereses económicos y sociales); certeza (ausencia de dudas sobre qué órgano es el competente para resolver, sobre el alcance de sus facultades, etcétera); especialidad (aplicar la norma menos general, atendiendo a la especificidad del ramo administrativo sujeto a regulación); imparcialidad (tanto en su aspecto positivo como la valoración objetiva, armónica y moderada de los intereses en juego; así como en su aspecto negativo, en cuanto a que la Administración Pública valore los intereses públicos sin sufrir desviaciones por intereses personales del agente, políticos, o intereses de grupos de presión o públicos o privados); transparencia (las decisiones y la información a cargo del órgano sean públicas, abiertas; está inserta dentro de un sistema de rendición de cuentas); colegialidad (la adopción de decisiones de forma colectiva, plural, sin que pueda imperar el criterio de un integrante sin previa deliberación conjunta).

En ese mismo sentido, la reforma también establece obligaciones tanto para el Poder Ejecutivo, así como al Senado de la República, para que en el proceso de designación de los integrantes de los órganos de gobierno de los entes reguladores autónomos se respeten los principios de profesionalismo, continuidad y estabilidad en el cargo.

Estos principios implican que el procedimiento de designación y ratificación de los comisionados se llevará a cabo bajo criterios técnicos y no políticos, evaluando al funcionario por su experiencia y conocimientos en la materia regulada, y no así por su identificación con un grupo de interés.

Del igual manera, se insertan las garantías de continuidad y estabilidad en el cargo de los comisionados, mismas que reeditarán en la autonomía de sus decisiones, al no estar sujetos sus altos mandos a procesos de destitución arbitrarios, así como también les permitirá contar con la posibilidad de ser reelegidos si su trabajo responde a los otros grandes principios que rigen el funcionamiento del órgano.

Todos estos principios claramente se constituyen como garantías institucionales para la sociedad y para las partes sujetas a regulación, de que el órgano regulador estará investido de genuina autonomía respecto a los poderes político y económico, contribuyendo con ello tanto en la mejora de la calidad de la regulación, así como en la eficiencia económica deseada.

Texto Vigente	Texto Propuesto
<p><b>Artículo 90.</b> La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.</p> <p>La (sic, DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.</p>	<p><b>Artículo 90.</b> La administración pública federal será centralizada y paraestatal. la ley orgánica que expida el Congreso distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y <b>de los órganos reguladores autónomos</b>, así como la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.</p> <p>Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales, <b>los órganos reguladores autónomos</b> y el Ejecutivo federal, o entre <b>aquellos</b> y las secretarías de Estado.</p> <p><b>Los órganos reguladores autónomos serán las instancias técnicas de la administración pública federal especializadas en regular, supervisar y promover el buen funcionamiento de los prestadores de servicios en áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo nacional.</b></p> <p>Los órganos reguladores autónomos gozarán de autonomía técnica, operativa, de gasto, de gestión y decisión. En la organización y ejercicio de sus funciones se regirán bajo los principios de eficiencia, certeza, especialidad, imparcialidad, continuidad, transparencia y colegialidad. En los procesos para nombramiento de los integrantes de sus órganos de gobierno, se respetaran los principios de estabilidad y profesionalismo.</p> <p>El órgano de gobierno de cada ente regulador se conformará por el número de comisionados que establezca la ley, que designará el Ejecutivo federal con la ratificación por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, y en los recesos de éste, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.</p> <p>Las leyes que expida el Congreso de la Unión definirán y distribuirán las competencias específicas que les correspondan a cada órgano regulador autónomo, atendiendo a la especialización técnica y profesionalización que exija la rama de la administración pública sujeta a regulación, sin</p>

En razón de lo expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

## **Decreto**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 90 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, para establecer la existencia de órganos reguladores autónomos dentro de la estructura de la administración pública federal, pero separados funcional y jerárquicamente de la esfera de los órganos centralizados y paraestatales, para quedar:

**Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal. La ley orgánica que expida el Congreso distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales **y de los órganos reguladores autónomos**, así como la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales, **los órganos reguladores autónomos** y el Ejecutivo federal, o entre **aquellos** y las secretarías de Estado.

**Los órganos reguladores autónomos serán las instancias técnicas de la administración pública federal especializadas en regular, supervisar y promover el buen funcionamiento de los prestadores de servicios en áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo nacional.**

**Los órganos reguladores autónomos gozarán de autonomía técnica, operativa, de gasto, de gestión y decisión. En la organización y ejercicio de sus funciones se regirán bajo los principios de eficiencia, certeza, especialidad, imparcialidad, continuidad, transparencia y colegialidad. En los procesos para nombramiento de los integrantes de sus órganos de gobierno, se respetaran los principios de estabilidad y profesionalismo.**

**El órgano de gobierno de cada ente regulador se conformará por siete comisionados designados por el Ejecutivo federal y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República, y en los recesos de éste, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.**

**Las leyes que expida el Congreso de la Unión definirán y distribuirán las competencias específicas que les correspondan a cada órgano regulador autónomo, atendiendo a la especialización técnica y profesionalización que exija la rama de la administración pública sujeta a regulación, sin que pueda existir duplicidad de funciones ni subordinación jerárquica o pertenencia respecto a las secretarías de Estado.**

## **Artículo Transitorio**

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

## **Nota**

1 **Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno

ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

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 que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2013.

Diputado Antonio Cuéllar Steffan (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LUIS ARMANDO CÓRDOVA DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Luis Armando Córdova Díaz, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con apego en la siguiente:

### Exposición de Motivos

Las naciones consideradas como desarrolladas y que se han posicionado frente al resto del mundo por sus destacados niveles de crecimiento tanto económico como social, lo han conseguido a través de la aplicación de principios estratégicos: El impulso, fomento, apoyo e inversión en la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación. Esta tendencia, ha servido a otros países como ejemplo o modelo a seguir en la búsqueda de consolidar su economía y en consecuencia su desarrollo integral.

Bajo este contexto, se puede advertir que gran parte del progreso de un país se debe a una vinculación directa con el impulso de los avances científicos, tecnológicos y de innovación, esquemas estrechamente ligados con dos decisiones fundamentales: una claramente política y la otra eminentemente económica.

Entendemos que un Estado comprometido con los avances científicos, tecnológicos y de innovación, no puede asumir un papel pasivo que se limite únicamente a la formulación y aplicación de simples políticas públicas sino que, un Estado comprometido le apuesta a un financiamiento directo a estos rubros.

En este esquema, creemos que el Estado mexicano debe asumir un papel definido y activo, en el que se precise la construcción y consolidación de políticas conjuntas con la comunidad involucrada con la ciencia, la tecnología y la innovación. Se hace necesaria en este sentido, la intervención directa del Estado en la coordinación y ejecución de estas actividades, sin perder de vista el reconocimiento de la naturaleza transversal de dichas políticas. Se hace también irrenunciable la función del Estado de incentivar, motivar y promover la participación además del sector público, la del sector privado en el financiamiento de estas acciones estratégicas, que sin duda son los instrumentos del conocimiento adecuados para abatir los rezagos, las desigualdades sociales, y la reiterada y anunciada lucha contra la pobreza. Si el Estado asume y cumple con su papel de llevar a buen término la rectoría del desarrollo nacional, la gobernabilidad democrática sería la consecuencia inmediata.

Reconocemos que en nuestro país la institucionalización de la actividad científica y tecnológica ha mantenido un curso continuo básicamente a partir del siglo XIX. Pese a este largo proceso, no hemos logrado ni consolidado un posicionamiento definido y reconocido frente al resto del mundo, sin dejar de valorar que contamos para tal fin con el capital humano acreditado en su formación científica.

Algunos datos que dan cuenta de la institucionalización de la actividad científica en nuestro país son:

- En 1826, se crea el Instituto de Ciencias y Artes de la Ciudad de México, con el objeto de promover la actividad científica.
- En 1878, por decreto se instruye la creación de la Comisión Geográfica Exploradora, con la tarea específica de conocer los recursos naturales existentes en el país.
- En 1934, se funda el Instituto Biotécnico, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento, con la finalidad de enfocarse en la investigación relacionada con la agricultura, la ganadería, la exploración forestal y actividades pesqueras.
- En 1935, por decreto presidencial se crea el Consejo Nacional de Educación Superior y de Investigación Científica, Conesic, organismo impulsor para la construcción de un Sistema Nacional de Ciencia.
- En 1936, se funda el Instituto Politécnico Nacional.
- 1942, es el año en que se sustituye el Conesic por la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica (CICIC).
- 1942, surge la Ley de Propiedad Industrial (1942), y la Ley de Normas y Pesas y Medidas (1961).
- 1946, registra la creación del Instituto Mexicano de Investigación Tecnológica.
- 1946, se crea el Instituto de Investigaciones Agrícolas.
- 1948, se crea el Laboratorio de Fomento Industrial.
- En 1950, el CICIC, es sustituido por el Instituto Nacional de Investigación Científica (INIC), con el objetivo fundamental y específico de promover a nivel nacional la coordinación y el desarrollo de la investigación científica; asumir la tarea de formar investigadores; y fungir como órgano de consulta del Poder Ejecutivo Federal en materia de ciencia.
- 1965, se funda el Instituto Mexicano del Petróleo y el Instituto Nacional de Energía Nuclear.
- 1967, se realiza la Primera Reunión Nacional de Ciencia y Tecnología, y se concluye que la ciencia y la tecnología son actividades claves para el desarrollo económico y social del país. Posteriormente, se crea el Comité para el Desarrollo y Fomento de la Ciencia y la Tecnología integrada por el rector de la UNAM, el director general del IPN y el vocal ejecutivo del INIC.

El 29 de diciembre de 1970 se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), como un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de colaborar con el gobierno federal en la elaboración, aplicación, ejecución y evaluación de la política nacional en materia de ciencia y tecnología, dando fin al Instituto Nacional de Investigación Científica (INIC).

- En 1972 se expidió la Ley sobre Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

- En 1977, el gobierno federal formalizó la solicitud al Conacyt para elaborar y coordinar el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología (Pronacyt), considerado el primer programa en la materia ligado al Programa de Desarrollo sexenal.
- En 1986, se estableció el Programa Nacional para el Desarrollo de la Educación Superior con las líneas de acción orientadas a crear un fondo nacional para el desarrollo de la investigación científica.
- En 1985 se expidió la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico, dando origen al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT), que establece los mecanismos de coordinación del ámbito científico y tecnológico.
- Con la reforma al artículo 3 constitucional en 1993 se estableció la obligación del Estado para atender y promover todos los tipos y modalidades de la educación necesaria para el desarrollo de la Nación, así como la investigación científica y tecnológica.
- En 1998 se aprueba la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, con el objetivo de regular los apoyos que el Gobierno Federal está obligado a otorgar para impulsar, fortalecer y desarrollar la investigación científica y tecnológica en el país, con este nuevo ordenamiento se abroga la Ley para Coordinar y Promover el Desarrollo Científico y Tecnológico.
- El 5 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Nueva Ley de Ciencia y Tecnología, abrogando así la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica) y la nueva Ley Orgánica del Conacyt.

Esta nueva Ley es reglamentaria de la fracción V del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene por objeto regular los apoyos que el Gobierno Federal está obligado a otorgar para impulsar, fortalecer, desarrollar y consolidar la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación en general en el país.

En cuanto a la legislación local, todos los estados del país cuentan con ordenamiento en el rubro de la ciencia, la tecnología y la innovación:

1. Ley de Ciencia y Tecnología de Aguascalientes.
2. Ley de Fomento a la Ciencia y Tecnología de Baja California.
3. Ley de Ciencia y Tecnología de Baja California Sur
4. Ley de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica de Campeche.
5. Ley de Ciencia y Tecnología de Chiapas.
6. Ley del Consejo Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación de Chihuahua.
7. Ley que crea el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología y el Fomento a la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico de Coahuila.
8. Ley de Fomento y Desarrollo de Ciencia y Tecnología de Colima.

9. Ley del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal.
10. Ley de Ciencia y Tecnología de Durango.
11. Ley de Fomento a la Investigación Científica, Tecnológica y a la Innovación para Guanajuato.
12. Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación de Guerrero.
13. Ley de Ciencia y Tecnología de Hidalgo.
14. Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología de Jalisco.
15. Ley de Ciencia y Tecnología del Estado de México.
16. Ley del Desarrollo de Ciencia y Tecnología de Michoacán.
17. Ley de Innovación, Ciencia y Tecnología para Morelos.
18. Ley para el fomento de la Ciencia y la Tecnología en Nayarit.
19. Ley para el Fomento basado en el Conocimiento en Nuevo León.
20. Ley de Ciencia y Tecnología de Oaxaca.
21. Ley de Fomento a la Investigación Científica, Tecnológica, Humanística y a Innovación para el estado de Puebla.
22. Ley para el Fomento a la Investigación Científica, Tecnológica e Innovación de Querétaro.
23. Ley de Ciencia y Tecnología de Quintana Roo.
24. Ley de Ciencia y Tecnología de San Luis Potosí.
25. Ley de Ciencia y Tecnología de Sinaloa.
26. Ley de Fomento a la Innovación y al Desarrollo Científico y Tecnológico de Sonora.
27. Ley de Fomento para la investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico para Tabasco.
28. Ley de Fomento a la Investigación Científica y Tecnológica de Tamaulipas.
29. Ley de Ciencia y Tecnología para Tlaxcala.
30. Ley de Fomento a la Investigación Científica y Tecnología de Veracruz.
31. Ley de Fomento a la Ciencia y Tecnología de Yucatán.
32. Ley de Ciencia y Tecnología de Zacatecas.

En el Congreso de la Unión han sido insistentes las propuestas legislativas para darle principalmente un mayor financiamiento a la ciencia, la tecnología y la innovación. En este sentido se ha propuesto desde: Incrementar del 1 por ciento al 2 por ciento el monto mínimo del producto interno bruto, PIB, del país, destinado a las actividades de investigación científica y desarrollo tecnológico; establecer que el 1 por ciento del PIB que se destina para la investigación científica y el desarrollo tecnológico de cada año no sea inferior a la del año fiscal anterior; plasmar la obligación del Estado para promover, impulsar y financiar la ciencia, tecnología e innovación como mecanismos de contribución al desarrollo integral nacional; fortalecimiento de los recursos destinados a ciencia y tecnología a través de la creación de un fondo para el fortalecimiento de los sistemas estatales de ciencia y tecnología; determinar que los presupuestos para los ramos de educación y de ciencia y tecnología sean plurianuales; facultar al Congreso de la Unión, a realizar una revisión del Presupuesto de Egresos del año correspondiente, a fin de realizar las previsiones presupuestales para que el monto destinado a ciencia y tecnología no sea inferior al 1 por ciento del PIB.

Para el Estado, la ciencia, la tecnología y la innovación debe ser una política prioritaria para la recuperación, el impulso y fortalecimiento del crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos. Si consideramos que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomienda una mínima inversión del 1 por ciento del PIB a la ciencia y la tecnología, tenemos entonces que México se encuentra lejos de este propósito pues invierte menos del 0.42 por ciento, cifra muy inferior con lo invierten del PIB países como Japón, 3.26 por ciento; Alemania, 2.82 por ciento; Estados Unidos, 2.90 por ciento; Francia, 2.25 por ciento; Canadá, 1.74 por ciento; España, 1.39 por ciento; Italia, 1.26 por ciento; Brasil 1 por ciento; Argentina 0.8 por ciento; Chile 0.7 por ciento; lamentablemente países como México y el resto a América Latina el promedio de inversión es apenas el 0.7 por ciento del PIB, a diferencia de los países desarrollados que invierten sobre el 2 por ciento. Contrastante resulta igual, que mientras nuestro país en el año 2009 registró apenas 14 mil patentes, en Estados Unidos y en Japón se registraron 456 mil y 350 mil patentes respectivamente.

Posiblemente, ante este diagnóstico nacional de la ciencia, la tecnología y la innovación, el pasado mes de octubre de este 2012, 65 expertos de universidades, instituciones gubernamentales y empresas del país, presentaron la propuesta Hacia una Agenda Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación, con el mensaje claro en su objetivo de “hacer del conocimiento y la innovación una palanca fundamental para el crecimiento económico sustentable de México, que favorezca el desarrollo humano, posibilite una mayor justicia social, consolide la democracia y la paz, y fortalezca la soberanía nacional”. (Agenda Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación.)

La Agenda Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación, señala: “México debe aspirar a mejorar las condiciones que le permitan ocupar un mejor nivel en los índices mundiales de desarrollo humano (lugar 57), de competitividad global (53), de capacidad de innovación (79), de calidad del sistema educativo (107), de gasto empresarial en investigación y desarrollo (79), y del marco institucional público (109), entre otros, a fin de disminuir los riesgos que obstaculicen su potencial para competir en mejores condiciones a nivel internacional en los sectores que generan mayor valor agregado. Para hacerlo en un lapso razonable, los responsables de la toma de decisiones en el ámbito de los Poderes de la Unión, deben elaborar políticas públicas definidas, de mediano y largo aliento, con acciones firmes y contundentes, que estimulen el crecimiento y la fortaleza del sistema de CTI”. (Agenda Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación.)

El proponente coincide plenamente con lo plasmado en el objetivo central en la llamada Agenda Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación. Reconocemos, los avances en cuanto a la institucionalización de la ciencia y la tecnología en nuestro país, logrados sin duda alguna a través de

la legislación como se ha señalado. Reconocemos los esfuerzos del Estado mexicano por fijar mecanismos que fomenten, desarrollen y fortalezcan la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación. Reconocemos el impulso de mecanismos de cooperación internacional a través de convenios de intercambio en ciencia y tecnología, citando a manera de ejemplo: uno de los más recientes de abril de 2012 que firmaron México y China en materia de intercambio en ciencia y tecnología en las disciplinas diversas de la biotecnología, los recursos hídricos, la investigación agrícola y fundamentalmente en la formación de recursos humanos de alto nivel; la reciente ratificación de la colaboración científica entre México y Francia que tiene convenios de cooperación firmados con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) desde 1981; Acuerdo de Cooperación en Ciencia y Tecnología entre México y la Comunidad Europea, firmado en febrero de 2004, entrado en vigor en julio 2005, con el objetivo de estimular, desarrollar y facilitar las actividades de cooperación entre la Comunidad Europea y México en las áreas de interés común bajo la aplicación de la investigación, el desarrollo en ciencia y tecnología; Convenio Básico de Cooperación Científica y Tecnológica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Líbano (2000); Convenio Básico de Cooperación Científica y Tecnológica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Grecia (1999); Convenio Básico de Cooperación Científica, Técnica y Tecnológica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Ucrania (1997); Convenio Básico de Cooperación Científica y Tecnológica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Grecia, (2000); Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Bulgaria, (2000); Convenio de Cooperación Científica y Técnica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la Federación de Rusia, (1997); Convenio Básico sobre Cooperación Técnica y Científica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Rumania, (1995); Convenio Básico de Cooperación Científico Técnica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular de Bulgaria, (1994); Convenio Básico sobre Cooperación Científica y Tecnológica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Uruguay, (1998); Convenio de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China, (1990); Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno Imperial de Irán, (1977), entre otros.

En nuestro país, por mandato constitucional de acuerdo con el artículo 25 de nuestro ordenamiento supremo –reformado en su totalidad en 1983–, dispone que corresponde al Estado la rectoría de la economía y se garantice el desarrollo nacional integral, se fortalezca la soberanía, el régimen democrático, el crecimiento económico, el empleo, la justa distribución del ingreso y la riqueza en base a la planeación, la conducción, la coordinación de la actividad económica nacional con la concurrencia de los sectores público, social y privado.

La rectoría económica por parte del Estado se basa en la facultad de éste para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. La finalidad del desarrollo nacional está orientada a garantizar y fortalecer la soberanía nacional y en consecuencia el fortalecimiento de su régimen democrático. Sabemos que sólo consolidando nuestro crecimiento económico, garantizando el empleo de todos los mexicanos y equilibrando la justa distribución de la riqueza, alentaremos el bienestar de todos.

Finalmente, para el proponente, el Estado mexicano debe considerar a la investigación científica, tecnología y de innovación como elementos del conocimiento estratégicos para el desarrollo nacional. El Estado sabe que en estos rubros existen rezagos que exigen nuevos retos y objetivos. El Estado – como se ha insistido– debe reiterar su compromiso de asumir y cumplir con su papel de llevar a buen término la rectoría del desarrollo nacional. Creemos que cumpliendo con estos preceptos, podremos transitar al fortalecimiento de la gobernabilidad democracia; atender los rezagos sociales y cumplir

en consecuencia con la justicia social; se contará con un mejor capital humano; y finalmente, consolidar el fortalecimiento de nuestra soberanía nacional. Hemos señalado que con la reforma al artículo 3 constitucional en 1993, quedó definida la obligación del Estado para atender y promover todos los tipos y modalidades de la educación necesaria para el desarrollo de la nación, así como apoyar la investigación científica y tecnológica, sin embargo insistimos que el Estado debe asumir un papel mucho más activo y definido en materia de investigación científica, tecnológica e innovación, considerados como mecanismos necesarios que contribuyan al desarrollo económico y social del país.

Por los motivos expuestos, se somete a la consideración de esta honorable soberanía, que se solicita se turne a las Comisiones de Puntos Constitucionales, y de Ciencia y Tecnología, iniciativa con proyecto de

### **Decreto**

**Único.** Que adiciona un nuevo tercer párrafo al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose sucesivamente los párrafos siguientes, para quedar como sigue:

#### **Artículo 25. ...**

...

**La ciencia, la tecnología y la innovación son elementos necesarios para la contribución del desarrollo nacional integral. El Estado promoverá y proveerá que las instituciones de educación superior y de investigación cuenten con los recursos requeridos para el desarrollo de sus programas en la materia; invertirá en aquéllos proyectos que por su importancia y relevancia impliquen un impacto para el progreso del país; será factor que vincule de manera transversal las políticas científicas, tecnológicas y de innovación con las políticas económicas, comerciales y sociales, y promoverá la creación de fondos necesarios para impulsar y fortalecer los sistemas nacional y los estatales de ciencia, tecnología e innovación.**

...

...

...

...

...

...

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2013.

Diputado Luis Armando Córdova Díaz (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AVIACIÓN CIVIL, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS HUMBERTO CASTAÑOS VALENZUELA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, Carlos Humberto Castaños Valenzuela, diputado de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6 numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 3, 4, 62, 64 y 68 de la Ley de Aviación Civil para actualizar la nomenclatura de las normas enunciadas en esta ley e incrementar el monto por indemnización a los usuarios de las aerolíneas por la destrucción, avería o pérdida de su equipaje, conforme al siguiente

**Planteamiento del problema**

La iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 3, 4, 62, 64 y 68 de la Ley de Aviación Civil tiene el objetivo de actualizar la nomenclatura de las normas enunciadas en esta ley e incrementar el monto por indemnización a los usuarios de las aerolíneas por la destrucción, avería o pérdida de su equipaje.

**Exposición de Motivos**

La violación y pérdida de equipajes en los aeropuertos de nuestro país es un problema que se presenta de manera común, y que en combinación con las lagunas legales y las confusiones con las que tiene que lidiar el pasajero que sufre la pérdida o avería de su equipaje y que escudan a las terminales aéreas para que intervengan, pese a las denuncias y quejas presentadas por varios pasajeros afectados ante la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco).

Es motivo de molestia y de preocupación para los que hacemos uso constante de los aeropuertos encontrar que los equipajes son, por decirlo de alguna manera, ordeñados.

Una de las quejas más comunes de los usuarios es que los equipajes antes de que sean introducidos a los aviones, les son extraídas piezas de valor, y no es sino hasta que las maletas llegan a su destino cuando los dueños se dan cuenta que han sido abiertas o que presentan rasgaduras y maltrato.

Otra situación común que sufren los pasajeros de las aerolíneas es que su equipaje desaparezca en el camino, recibiendo solo una explicación por parte de los empleados de las aerolíneas, con mil promesas de que los artículos perdidos serán recuperados pero eso no sucede.

Tras varios días, semanas o inclusive meses de espera, el pasajero afectado termina aceptando el pago de poco más de tres mil pesos por maleta, monto fijado por la Ley de Aviación Civil para este tipo de situaciones.

Pocos son los que denuncian ante la Profeco el atropello de que han sido víctimas, sobre todo porque en dicha instancia los requisitos a llenar en el acta correspondiente son demasiado complicados, factor que aburre a los afectados que terminan por olvidarse del asunto.

Cada compañía aérea puede tener su propia política de equipajes,

En el año de 1985, en la Asamblea General de Naciones Unidas se aprobaron las Directrices de la ONU para la Protección al Consumidor, ocasión en la que se logró el reconocimiento internacional de los siguientes derechos:

Los siete derechos básicos del consumidor

1. Derecho a la información. La publicidad, las etiquetas, los precios, los instructivos, las garantías y, en general, toda la información de los productos y servicios que le ofrezcan debe ser oportuna, completa, clara y verdadera, para que pueda elegir sabiendo qué está comprando.
2. Derecho a la educación. Usted puede y debe recibir educación en materia de consumo, conocer sus derechos, y saber de qué forma lo protege la ley, así como organizarse con otros consumidores para tomar cursos o talleres que le enseñen a consumir de manera inteligente.
3. Derecho a elegir. Usted puede escoger los productos y servicios que más le convengan sin que nadie lo presione, le condicione la venta de lo que quiere a cambio de comprar algo que no desea, o le exija pagos o anticipos antes de haber firmado un contrato.
4. Derecho a la seguridad y calidad. Los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado deben cumplir con normas y disposiciones en materia de seguridad y calidad; asimismo, los instructivos deben incluir las advertencias necesarias y explicar claramente el uso recomendado de los productos.
5. Derecho a no ser discriminado. Si usted decide adquirir un producto o acceder a un servicio, nadie puede discriminarlo por tener alguna discapacidad, ni tampoco por su sexo, raza, religión, condición económica, nacionalidad o cualquier otro motivo.
6. Derecho a la compensación. Cuando los proveedores de bienes y servicios no cumplan con lo prometido, usted tiene derecho a que se le compense, ya sea devolviéndole su dinero, reduciendo el precio del producto, reparándolo sin costo alguno o lo que proceda según el caso.
7. Derecho a la protección. Si los proveedores no respetan sus derechos, usted puede ser defendido por las autoridades y exigir la aplicación de las leyes. También tiene derecho a organizarse con otros consumidores para defender intereses comunes.

La Ley de Aviación Civil señala que el contrato de transporte de pasajeros es el acuerdo entre un concesionario o un permisionario y un pasajero, por lo cual el primero se obliga a trasladar al segundo de un punto de origen a uno de destino, contra el pago de un precio, esto es, el derecho que tiene el usuario de transporte aéreo y los concesionarios o permisionarios que no son otros más que las líneas aéreas que prestan el servicio y el boleto de avión se convierte en un contrato de adhesión.

Así al comprar un boleto de avión el usuario contrata un servicio de tipo comercial que trae consigo obligaciones y derechos para ambas partes.

La pérdida o daños provocados al equipaje durante la transportación es una de las principales quejas de los usuarios de las líneas aéreas.

Los pasajeros deben de observar distintos aspectos normativos para poder recuperar su equipaje tal como son:

- a) Todo pasajero debe llevar a bordo hasta dos piezas de equipaje en mano, esto siempre que por su naturaleza o dimensiones no afecten la seguridad de los demás pasajeros.
- b) También tiene derecho a transportar como mínimo, sin cargo alguno, 25 kilogramos de equipaje cuando el viaje se realice en una aeronave con capacidad para 20 pasajeros o más, y 15 kilogramos cuando la aeronave sea de menor capacidad. El número de piezas, las restricciones de volumen y el límite de peso son establecidos por la compañía aérea.
- c) En el caso del equipaje que se documenta, se debe expedir un talón por cada pieza, maleta o bulto de equipaje que se entregue para su transporte. El talón debe constar de dos partes, una para el pasajero y otra que se adhiere al equipaje.
- d) El exceso de equipaje podrá transportarse de acuerdo con el espacio disponible de la aeronave; en ese caso la aerolínea tiene derecho a solicitar al usuario un pago adicional.
- e) Algo muy importante es que la aerolínea que presta el servicio será responsable del equipaje documentado desde el momento que se pida el talón correspondiente hasta que se entregue el equipaje al pasajero en el punto de destino.
- f) La indemnización por la destrucción o avería del equipaje de mano será hasta 40 salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal, en la fecha que ocurran los hechos. Por la pérdida o avería del equipaje facturado, la indemnización que puede reclamar el pasajero será equivalente a la suma de 75 salarios mínimos.
- g) Las empresas de transporte aéreo estarán exentas de responsabilidades por daños causados al equipaje cuando estos sean provocados por vicios propios de los bienes o embalajes inadecuados.
- h) Es obligación de las aerolíneas hacerle saber a los usuarios los alcances de los seguros contratados y el derecho que tiene a exigir, en su caso el pago de las indemnizaciones que correspondan.
- i) Los seguros de responsabilidad civil que cubran daños a pasajeros deben incluir, cuando menos, la cobertura de muerte, gastos funerarios, atención médica a lesionados, incapacidad temporal, parcial, permanente total, pérdida o avería en el equipaje de mano y pérdida o avería del equipaje facturado.

Pero aquí es en donde se encuentra una laguna legal que perjudica al derecho de los pasajeros ya que de la lectura del la Ley de Aviación Civil en su capítulo XII que habla de la responsabilidad por daños en su sección primera se avoca al tema de los daños a pasajeros, equipaje y carga.

En su numeral 62 se lee:

**Artículo 62. Para los daños a pasajeros, el derecho a percibir indemnizaciones se sujetara a lo dispuesto por el artículo 1915 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la Republica en materia federal, salvo por lo que se refiere al monto que será el triple de lo previsto en dicho artículo para la prelación en el pago de las indemnizaciones, se estará a lo dispuesto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.**

**La indemnización por la destrucción o avería del equipaje de mano será de hasta cuarenta salarios mínimos. Por la pérdida o avería del equipaje facturado la indemnización será equivalente a la suma de setenta y cinco salarios mínimos.**

Es decir, aún se está tomando en cuenta lo contenido en el antiguo Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la Republica en materia Federal, por lo que es de imperiosa necesidad ajustar dicho artículo y armonizarlo con el marco jurídico vigente, señalando que actuará apegados a lo señalado en el artículo 1915 del Código Civil Federal y adecuando el párrafo segundo del numeral referido agregando la obligación del concesionario de responder por el total de

En esta ley no se toma en cuenta que muchas veces el valor del equipaje puede rebasar con mucho la estimación que hace la ley, por lo que hay que ajustar también el cuerpo legal a la realidad material dando oportunidad a ambas partes y concediendo tanto derechos como obligaciones.

El proyecto que se presenta tiene como principal meta actualizar el marco jurídico

Las acciones deben comprobarse en resultados observables, por lo que es indispensable consolidar la competitividad y el crecimiento económico para el desarrollo social del país.

En virtud de lo expresado, presento a esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma los artículos 3, 4, 62, 64, y 68 de la Ley de Aviación Civil**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 3, 4, 62, 64, y 68 de la ley de Aviación Civil para quedar como sigue:

#### **Artículo 3.**

...

Son aplicables a la navegación aérea civil las disposiciones que, sobre nacimientos y defunciones a bordo de un buque con bandera mexicana, establece el **Código Civil Federal**.

#### **Artículo 4.**

...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Los Códigos de Comercio, **Civil Federal**, y **Federal de Procedimientos Civiles**.

#### **Artículo 62.**

Para los daños a pasajeros, el derecho a percibir indemnizaciones se sujetara a lo dispuesto por el **artículo 1915 del Código Civil Federal**, salvo por lo que se refiere al monto que será el triple de

lo previsto en dicho artículo. Para la prelación en el pago de las indemnizaciones, se estará a lo dispuesto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.

**Por equipaje facturado se entenderá el equipaje del que asume el concesionario la custodia y para el cual emitirá un talón de equipaje.**

**Es responsabilidad del concesionario tomar todas las precauciones y medidas de seguridad necesarias para proteger el equipaje.**

La indemnización por la destrucción, avería o pérdida del equipaje de mano será de hasta **ochenta salarios mínimos** y en el caso del equipaje facturado será de **doscientos salarios mínimos**; si el **monto establecido en la factura fuere superior a ese techo, el concesionario cubrirá el 50 por ciento de la diferencia entre el monto establecido por la ley y el valor de la factura.**

**Cuando el valor del equipaje facturado sea mayor a 200 salarios mínimos el usuario podrá ser indemnizado por el valor total de su equipaje, para lo cual antes de abordar su vuelo el pasajero deberá informar y demostrar fehacientemente al concesionario que el valor de su equipaje es superior a los 200 salarios mínimos exhibiendo las facturas y documentos de propiedad que acrediten su dicho y se documentará de forma suficiente por el concesionario quien entregará una constancia de registro con la finalidad de acreditar y proteger dicho equipaje.**

#### **Artículo 64.**

En los casos de las indemnizaciones previstas en los artículos 62 y 63 anteriores, el concesionario o permisionario no gozará del beneficio de limitación de responsabilidad, y deberá cubrir los daños y perjuicios causados **en términos del Código Civil Federal**, si se comprueba que los daños se debieron a dolo o mala fe del propio concesionario o permisionario o de sus dependientes o empleados, o cuando no se expida el billete de pasaje o boleto, el talón de equipaje o la carta de porte o guía de carga aérea, según corresponda.

Para el pago de las indemnizaciones se tomará como base el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en la fecha en que ocurran los daños.

#### **Artículo 68.**

Los daños que sufran las personas o carga transportadas en aeronaves destinadas al servicio de transporte aéreo privado comercial se sujetarán a las disposiciones del **Código Civil Federal**.

#### **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 las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 24 de abril de 2013.

Diputado Carlos Humberto Castaños Valenzuela (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 60. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ESTHER QUINTANA SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La que suscribe, diputada Esther Quintana Salinas, de la LXII Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 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 el artículo 6, fracción I, numeral I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración del pleno de esta honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto decreto por el que se reforma el artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en materia de nombramiento de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

### Exposición de Motivos

#### I. Antecedentes

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 marcó un parteaguas en la historia democrática de nuestro país, con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cual estableció como su objeto: garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal. En su diseño institucional, se buscó que tuviera plena autonomía, para lo cual se consideró en el dictamen que le dio origen, que dicho Instituto tuviera autonomía presupuestaria, operativa y de decisión; y, “que estaría dirigido por cinco comisionados, entre cuyos requisitos estaría haberse desempeñado en actividades relacionadas con la materia de la ley y no haber sido titular de alguna dependencia federal, ejercido un cargo de elección popular o dirigente partidista, cuando menos un año antes de la designación”<sup>1</sup>.

De acuerdo al citado dictamen, para el nombramiento de los comisionados se optó por establecer una nueva fórmula que respetara el principio de la división de Poderes, pero permitiera su colaboración, sin vulnerar la Constitución, por lo que se optó por establecer una figura que implica la posibilidad de que el Senado objete la designación que haga el Ejecutivo.

Con el establecimiento de esta fórmula, se dijo en el dictamen que: “la autonomía del instituto se dará así en varios niveles: el primero, se actualiza con las autonomías de decisión, gestión y presupuestaria; los requisitos de nombramiento y de remoción; el escalonamiento de los periodos de función de los comisionados; la rendición de cuentas mediante un informe al Congreso y la plena transparencia en la operación del instituto. Lo anterior implica que para efecto de sus resoluciones, el instituto no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia.”

Una vez que entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los Congresos locales se dieron a la tarea de legislar en la materia, y con el tiempo, se identificó una marcada heterogeneidad en la regulación jurídica del derecho de acceso a la información, es decir, existían distintos principios, derechos, sanciones y procedimientos para ejercer este derecho, por lo que surgió la necesidad de promover una reforma constitucional que estableciera las bases y principios para legislar de manera uniforme en la materia, es decir, se buscó establecer las condiciones

mínimas a partir de las cuales los Congresos estatales deberían de legislar en la materia, con lo que se uniformaría el ejercicio del derecho de acceso a la información en todo el país.

Existieron diversas propuestas de reforma, entre las que destaca el Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México<sup>2</sup>, elaborado por la Universidad Nacional Autónoma de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el cual reconoció que una de las cuestiones más debatidas en la elaboración del código, fue el procedimiento de selección de los comisionados, formulando la siguiente observación:

“En este campo las buenas prácticas indican que debe intervenir más de un Poder, que debe ser un procedimiento público y transparente, y que en la mayor medida de lo posible debe intervenir la sociedad civil. El CBP propone un modelo de procedimiento que retoma estos elementos. El segundo aspecto controvertido se refiere a quién debe designar al presidente del órgano garante: el órgano que lo designa o sus pares. Aquí los argumentos en pro y en contra no fueron concluyentes por lo que esta cuestión queda abierta.”

El Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México fue presentado, en octubre de 2007 por el Instituto Federal de Acceso a la Información, en la Cámara de Diputados con la intención de brindar una herramienta para el diseño legislativo de la entonces planeada reforma al artículo sexto constitucional.

El referido código fue elaborado por especialistas y destacados académicos de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como del Centro de Investigación y Docencia Económicas y justo en el tema del procedimiento de selección de los comisionados, refiere que fue uno de los más debatidos en la materia, junto con el de la designación del presidente del órgano garante.

El Código de Buenas Prácticas propuso, entre varias alternativas, que la elección de los comisionados se llevara a cabo a través de designación hecha por el Congreso mediante el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados presentes de la lista propuesta por una Comisión que estaría integrada por dos representantes del Poder Ejecutivo, dos del Poder Judicial y dos del Poder Legislativo, así como tres integrantes de la sociedad civil, quienes con el apoyo de instituciones de educación superior del Estado, realizarían una evaluación a los aspirantes y a su vez revisaría los perfiles, celebraría las entrevistas a los aspirantes; integrando al final un dictamen que contendría un listado de determinado número de candidatos de entre los aspirantes que resultaron seleccionados. Dicho dictamen con el listado de candidatos finalistas se entregaría a los legisladores, quienes a través de una votación seleccionarían al comisionado.

Con el antecedente del Código de Buenas Prácticas y otras muchas iniciativas que fueron presentadas para garantizar el derecho de acceso a la información pública, fue que se promovió la reforma al artículo sexto constitucional, finalmente aprobada con el consenso de todos los grupos parlamentarios durante la LX Legislatura.

La reforma al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sentó las bases y principios del derecho de acceso a la información, y concretamente en el tema motivo de la presente Iniciativa, el Dictamen<sup>3</sup> que dio origen a dicha reforma, previó en la fracción IV lo siguiente:

“Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión”.

En las Consideraciones de dicho Dictamen se hizo referencia a las características que deben reunir dicho órganos u organismos, una primera es la especialización, que garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. El segundo elemento es la imparcialidad, que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no respondan a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

Asimismo, se estableció que dichos órganos, gozarían de tres autonomías, orientadas a garantizar las cualidades citadas: **operativa**, que consiste en la administración responsable con criterios propios; **de gestión presupuestaria** que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto, ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a su competencia conforme a la ley, y finalmente la **de decisión** que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.

Adicionalmente, y buscando la independencia y autonomía en la toma de decisiones del instituto, el citado dictamen consideró que: “En todo caso, la objetividad en su trabajo, la autonomía de sus decisiones y la aplicación constante de los principios de apertura, han de configurar la acción de las instancias que se crearán al amparo del artículo sexto”.

El órgano garante, es decir, el actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, tiene la función, de resolver las controversias que surgen entre las autoridades y los particulares, cuando las primeras niegan o limitan el ejercicio del derecho de acceso a la información o el derecho a la protección de datos personales; y, entre sus funciones principales, encontramos las siguientes:

- a) La función de regulación, que se da a través de la expedición de criterios o lineamientos.
- b) La de supervisión del cumplimiento de las disposiciones en la materia.
- c) La de promoción del ejercicio del derecho a la información.
- d) La resolución de los recursos de revisión que le presentan.
- e) La de informar al órgano interno de control de cada dependencia o entidad, sobre las posibles infracciones a la ley.

Como se puede observar, las funciones que tiene a su cargo el Instituto son estratégicas para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, por lo que al frente de dicho Instituto deben estar profesionales especialistas, con una sólida preparación académica que respalde el conocimiento necesario para desempeñar con éxito y a cabalidad las atribuciones previstas tanto en el artículo 6o. constitucional, como en su ley secundaria.

Adicionalmente, y siguiendo lo previsto en el artículo 6o. constitucional y el dictamen que le dio origen, los comisionados que estén al frente del Instituto deben tener la característica de imparcialidad, que se refiere a actuar sin ningún tipo de consigna, de manera profesional, imparcial y objetiva.

En este sentido el dictamen<sup>4</sup> aprobado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos, Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado de la República, en materia de transparencia, actualmente en su calidad de minuta en la Cámara de Diputados, tomó en consideración la necesidad de garantizar la plena independencia de los comisionados respecto del Ejecutivo federal y del Legislativo, así como el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, por lo que propone la autonomía constitucional para el Instituto, así como un mecanismo de nombramiento de comisionados por parte del Senado de la República, con una mayoría calificada de las dos terceras partes, pudiendo ser objetado el nombramiento por el Ejecutivo federal; y en caso de objeción, se regresa a la Cámara de Senadores, a efecto de valorar una nueva propuesta y generar un nuevo nombramiento, el cual en esta segunda votación podrá ser electo solo por las tres quintas partes de los senadores presentes en la sesión, en caso de que el Ejecutivo federal vuelva a objetar ese nombramiento, será directamente el Senado quien determine la persona que asumirá el cargo del comisionado.

Acontecimientos recientes han puesto en entredicho y a debate, el método utilizado para elegir a los comisionados, así como a su presidente, en el caso de este último, recientemente se pudieron apreciar las diferencias y dificultades que existen entre los mismos comisionados del instituto, para lograr con éxito su nombramiento; asimismo y derivado de esto último se han hecho evidentes supuestas irregularidades que existen al interior de ese Instituto. Las dificultades que se presentaron al interior de dicho Instituto desencadenaron una serie de críticas y pusieron en tela de juicio la labor que venía desempeñando, por lo que a raíz de estos acontecimientos, los comisionados del IFAI, comparecieron ante las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, y de Gobernación, el pasado 25 de febrero del año en curso.

Lo anterior, nos obliga como legisladores a replantearnos tanto el método de elección de los Comisionados, del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, como el del comisionado presidente. Es necesario impulsar un nuevo mecanismo que goce de las características de independencia e imparcialidad para realizar dichos nombramientos.

El derecho de acceso a la información pública, sigue en construcción y debemos de ser cuidadosos al diseñar modelos legislativos que permitan su pleno ejercicio. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, ha sido un logro para nuestra democracia, es necesario velar porque su marco jurídico sea el que garantice y haga pleno el derecho de acceso a la información de los mexicanos.

## **II. Objeto de la iniciativa**

Por las razones expuestas, y tomando en consideración la importancia que tiene la institución garante de la transparencia en nuestro país, considero que es necesario aplicar otro tipo de fórmula en la elección de los Comisionados, libre de cualquier intento de injerencia o intervención por parte de alguno de los Poderes estatales. Se trata de un método en el cual se tome en consideración la preparación y conocimientos especializados en la materia, así como la experiencia en el ámbito del derecho de acceso a la información.

El método que propongo tiene fundamentalmente dos objetivos, por una parte garantizar que quien ocupe el cargo de Comisionado, posea el perfil de conocimientos requerido para desempeñar el cargo, para lo cual se propone la integración de un Comité de Evaluación integrado por el titular del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el titular del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Dicho Comité, se encargará de emitir la convocatoria pública para cubrir la vacante y verificará el cumplimiento por parte de los aspirantes de los requisitos que exige la ley para postularse. Posteriormente aplicará un examen de conocimientos en la materia considerando la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior.

Por otra parte y en una segunda etapa, el segundo propósito de la iniciativa que presento, se perfecciona, a través de la introducción del mecanismo de insaculación, para lo cual, el Comité de Evaluación por cada vacante, una vez realizados los exámenes correspondientes, aplicará el método de insaculación entre quienes hayan obtenido las calificaciones aprobatorias más altas en los exámenes realizados, para estar en posibilidad de enviar al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes.

El mecanismo de insaculación que propongo permitirá que previa evaluación de los aspirantes al cargo, sea el azar quien decida de entre los mejores, el candidato que reúne el perfil idóneo para ser designado para ocupar el cargo, de esa forma se elimina todo tipo de politización o sesgo partidista en la elección del candidato y en consecuencia en la actuación de los Comisionados, evitando que actúen bajo consigna de un determinado partido político o grupo de interés. El método de insaculación garantiza, con la aplicación previa de exámenes a los aspirantes, que quien ocupe el cargo de comisionado, sea un especialista en la materia con amplia experiencia académica y profesional y que su actuación sea independiente, sin ningún tipo de interés o presionado por quien promovió su candidatura.

Una vez que el maplique los exámenes y realice el procedimiento de insaculación, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, para que seleccione de entre ellos, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.

La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente, convocará desde luego al Senado.

En el caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el presidente de la República, someterá una nueva propuesta, en los términos planteados en la presente iniciativa. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario, si se producen nuevos rechazos, hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el comité de evaluación, quien será designado comisionado directamente por el Ejecutivo.

Cabe señalar que el procedimiento que se propone debe observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

La iniciativa que presento antes ustedes retoma algunos aspectos de la propuesta del Código de Buenas Prácticas referido anteriormente, en lo relativo a la evaluación de los aspirantes y el establecimiento de una Comisión evaluadora. Adicionalmente propongo que los aspirantes que obtengan las calificaciones más altas, sean sometidos al procedimiento de insaculación por parte de la comisión evaluadora y ésta a su vez envíe al Ejecutivo a los candidatos idóneos para ocupar el puesto.

Este mecanismo tiene la virtud de que por un lado garantiza que el comisionado electo, reúne la característica de especialidad, consistente en reunir los conocimientos académicos y de experiencia en el tema del derecho de acceso a la información; y por otro lado, al haberse dado el procedimiento de insaculación, promueve que los tres o cinco candidatos que proponga la comisión evaluadora al

Ejecutivo, sean los candidatos idóneos, dejando libre de toda intervención los intereses políticos que podrían manipular la designación, es decir, a través del método de insaculación, el proceso de elección resulta libre de cualquier tipo de contaminación política y, al mismo tiempo deja libre al Comisionado electo de compromisos políticos partidistas.

Desde el gobierno, Acción Nacional promovió la creación y fortalecimiento de instituciones de avanzada como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, verdadero hito en la evolución democrática de México. El IFAI nació hace diez años como respuesta del primer gobierno panista a una urgente demanda ciudadana: abrir el gobierno a los ciudadanos para conocer la actuación de sus autoridades.

En esta etapa que vivimos en nuestro país, desde la oposición, seguiremos actuando así, convencidos de que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de los ciudadanos que debe ser garantizado a cabalidad poniendo al frente de las instituciones a profesionales verdaderamente comprometidos con la transparencia.

Por lo expuesto y fundado, se somete a consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en materia de nombramiento de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 6o. ...**

...

I. a III. ...

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

**El organismo garante de acceso a la información, se integrará por cinco comisionados. Los aspirantes a ser designados como comisionados, deberán acreditar los requisitos establecidos por la ley reglamentaria, ante un comité de evaluación, integrado por el titular del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el titular del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Para tales efectos, el comité de evaluación instalará sus sesiones cada que tenga lugar una vacante de comisionado, decidirá por mayoría de votos y será presidido por el titular de la entidad con mayor antigüedad en el cargo, quien tendrá voto de calidad.**

**El comité emitirá una convocatoria pública para cubrir la vacante. Verificará el cumplimiento por parte de los aspirantes, de los requisitos contenidos en la ley, y a quienes los hayan satisfecho, aplicará un examen de conocimientos en la materia; el procedimiento deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.**

**Para la formulación del examen de conocimientos, el comité de evaluación deberá considerar la opinión de cuando menos dos instituciones de educación superior y seguirá las mejores prácticas en la materia.**

**El comité de evaluación por cada vacante, enviará al Ejecutivo una lista con un mínimo de tres y un máximo de cinco aspirantes, previamente sometidos al procedimiento de insaculación de entre quienes hayan obtenido las calificaciones aprobatorias más altas en los exámenes realizados. En el caso de no completarse el número mínimo de aspirantes, se emitirá una nueva convocatoria. El Ejecutivo seleccionará de entre esos aspirantes, al candidato que propondrá para su ratificación al Senado.**

**La ratificación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta; en los recesos, la Comisión Permanente, convocará desde luego al Senado**

**En el caso de que la Cámara de Senadores rechace al candidato propuesto por el Ejecutivo, el presidente de la República someterá una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior. Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos, hasta que sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación, quien será designado Comisionado directamente por el Ejecutivo.**

**Todos los actos del proceso de selección y designación de los comisionados son inatacables.**

V. ...

VI. ...

VII. ...

### **Transitorio**

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

### **Notas**

1 Dictamen de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, disponible en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados de fecha 24 de abril de 2002.

2 Disponible en: [http://inicio.ifai.org.mx/Otras\\_Instituciones/Codigo\\_BuenasPracticas.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Otras_Instituciones/Codigo_BuenasPracticas.pdf)

3 Disponible en Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados número 3235-III, martes 5 de abril de 2011.

4 Disponible en Gaceta Parlamentaria del Senado de la República, de fecha 20 de diciembre de 2012.

Presentada en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el 25 de abril del año dos mil trece.

Diputada Esther Quintana Salinas (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 94 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DORA MARÍA GUADALUPE TALAMANTE LEMAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA**

La suscrita, diputada federal Dora María Guadalupe Talamante Lemas, de la LXII Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, integrante del Grupo Parlamentario Nueva Alianza, en ejercicio de la facultad conferida en la fracción II del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, fracción I, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto decreto que reforma el m 94 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 el principio de igualdad de derechos y obligaciones entre hombres y mujeres. Este principio nos compromete a seguir incorporando en la vida diaria las acciones necesarias que permitan reflejar esta igualdad jurídica en una igualdad sustantiva, así como a proponer esquemas que permitan salvar las diferencias de todo tipo, a través del diseño y aplicación de un modelo que logre la efectiva protección de la igualdad y los derechos humanos de las mujeres.

En cuanto a leyes secundarias, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres tiene el objeto de regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres estableciendo los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en todos los ámbitos y establecer la obligación del Estado de fomentar la participación equilibrada y sin discriminación de mujeres y hombres en los procesos de selección, contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Instrumentos internacionales tales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1979, establece que los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer en todos los ámbitos, y en particular, en el político, social, económico y cultural. Esto con el propósito de garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

La convención antes citada en el artículo 18, establece que:

“Los Estados Partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados para garantizar esta igualdad de condiciones”.

De la misma forma, el acceso a las funciones públicas del país respectivo, en condiciones generales de igualdad, se encuentra establecido en los artículos 23 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la Organización de Naciones Unidas.

Estos ordenamientos jurídicos han permitido avances graduales de la participación política de las mujeres en México, en condiciones de igualdad respecto a los varones. Sin embargo, debemos reconocer que todavía, en pleno siglo XXI, el acceso al poder político de las mujeres mexicanas está lejos de alcanzarse. En este sentido, las cuotas de género son una acción afirmativa que busca revertir la sobre representación de los varones en los puestos de toma de decisiones en todos los ámbitos y niveles.

Por ello, es necesario que con una profunda convicción democrática continuemos la lucha por los derechos de todas las mujeres y su empoderamiento, sin los cuales no podremos alcanzar nuestras metas de desarrollo. Esto significa trabajar para que mujeres y hombres actuemos como protagonistas de esta causa, con voluntad, conciencia y acciones conducentes que elimine todo rastro de desigualdad y la negación de la ciudadanía plena.

Aun cuando la historia de nuestro país muestra que las mujeres han tenido una presencia fundamental en los movimientos políticos y sociales, su participación en las tareas de gobierno y toma de decisiones ha sido limitada, incluyendo en los tres poderes de la unión. Es importante mencionar, que en el poder legislativo federal, desde 1959 que las mujeres logran el derecho al voto y a partir de reformas legislativas es hasta LXII Legislatura que la representación política de las mujeres alcanza el 37.8 por ciento del total de curules en la Cámara de Diputados, el máximo en su historia.

Al igual que los otros poderes de la unión, la participación de las mujeres en el Poder Judicial ha sido muy reducida; desde sus orígenes en 1814 es hasta 1959 cuando llega a la Suprema Corte de Justicia de la Nación Cristina Salmorán de Tamayo como la primera ministra, a la fecha han fungido como ministras 8 mujeres<sup>1</sup> y solo entre 1983 y 1988 las mujeres llegaron a ocupar el 19 por ciento del total de Ministros en la historia de nuestro máximo Tribunal.

El Poder Judicial de la Federación, está encabezado en nuestro país, por el máximo tribunal constitucional “La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)” y tiene entre sus responsabilidades defender el orden establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solucionar de modo definitivo, asuntos judiciales de gran relevancia social, a través de las resoluciones jurisdiccionales que dicta, no existiendo en nuestro país autoridad que se encuentre por encima de este tribunal.

Actualmente, en el Poder Judicial de la Federación de los 11 Ministros sólo 2 son mujeres y el 100 por ciento de los Consejeros de la Judicatura Federal pertenecen al sexo masculino. De los 573 magistrados que componen los Tribunales Colegiados del país sólo 106 son mujeres, lo que representa el 18.4 por ciento, y de los 76 que componen los Tribunales Unitarios sólo 14 son mujeres. Asimismo, respecto al Tribunal Federal Electoral de los 7 magistrados de la Sala Superior sólo 1 es mujer.

El panorama actual, respecto a la participación de las mujeres en el Poder Judicial de la Federación nos compromete a seguir marcando precedentes que impulsen la participación de la mujeres atendiendo así a nuestra propia legislación y a recomendaciones internacionales que determinan la labor del Estado a través de sus distintos Poderes, para desempeñar un rol central en la generación de cambios en las relaciones de dominación y subordinación de género, impulsando relaciones de igualdad a partir de programas, planes, políticas, legislación y jurisprudencia que fomente una nueva forma de distribución del poder al interior de las instituciones.

De acuerdo con cifras del Anuario Estadístico de Posgrado 2010-2011 de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) actualmente la matrícula de doctorado en derecho en diferentes especialidades por hombres es de 10,579 y por mujeres 8,941, y

ya hace varias décadas, se ha registrado gran incremento e incidencia de las mujeres en el estudio del derecho así como en todos los ámbitos de nuestra democracia, por lo que no caben excusas en cuanto a los bastos perfiles profesionales y aptitudes de las mujeres en nuestro país respecto a las postulaciones para ocupar el máximo tribunal de nuestro país.

La promoción de la participación equilibrada de hombres y mujeres en los distintos ámbitos mejora la calidad de nuestra democracia por ello es necesario recurrir a las cuotas como medidas afirmativas, y atrevemos a pensar que en un futuro sean innecesarias y seamos incluidas de manera natural y cotidiana en la participación política de nuestro país.

Por lo anterior, esta iniciativa propone con la modificación al artículo 94 constitucional, incorporar una mayor representación de las mujeres en el Poder Judicial, estableciendo como una acción afirmativa la cuota para que cuatro de once de los ministros sean de un mismo género con la finalidad de no exceder la sobre representación de un género, como históricamente se ha llevado en la Suprema Corte de Justicia de nuestro país.

De igual manera, esta propuesta se incorpora a las realizadas para avanzar en la igualdad en otros poderes de la Unión y pretende ser un modesto preámbulo en el Poder Judicial para la construcción de la igualdad sustancial una igualdad verdadera, que nos conduzca a una interpretación constitucional basada en la protección de los derechos fundamentales del Estado.

Por lo anterior, y consciente de la importancia de incorporar dichos mecanismos para la evolución de nuestra democracia, someto a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Único** . Se por el que se reforma el tercer párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Artículo 94. ...**

...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros, **procurando integrarse con al menos cuatro de un mismo género**, 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.

### **Nota**

1 1975 es nombrada la segunda mujer Ministra, la licenciada Livier Ayala Manzo, quien ocupa el cargo tan sólo por un año. 1976, Doña Gloria León Orantes es designada Ministra del Alto Tribunal del país, y ocupa el cargo hasta 1984. Entre 1983 y 1988, son nombradas las Ministras Fausta Moreno Flores, Martha Chávez Padrón, Victoria Adato Green, Irma Cué Sarquís y Clementina Gil de Lester, quienes de manera conjunta, por única vez en la historia de nuestro máximo Tribunal, llegaron a ocupar el 20% del total de Ministros. En atención a la reforma constitucional del Poder Judicial de la Federación, en 1995, el Senado de la República me designa

la novena Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cargo que a la fecha ocupo con gran orgullo y responsabilidad.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de abril de 2013.

Diputada Dora María Guadalupe Talamante Lemas (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 103 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, 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, someto a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 103 constitucional, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La tendencia actual de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, el Tribunal Europeo, el Comité de Derecho Internacional y demás organismos internacionales, encargados de velar por la protección, garantía y efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales, va en el sentido de adoptar el criterio de la multidireccionalidad de la obligación de respeto y cumplimiento de los derechos humanos.

Que en el caso de nuestra región, se ve ejemplificado con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, respecto de la interpretación del artículo 1.1. de la Convención Americana de los Derechos Humanos. Con lo cual se hace extensivo el deber de respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales consagrados en la Convención, para precisar, que en virtud de que tales disposiciones son normas de *jus cogens*, que establecen obligaciones *erga omnes*, que recogen los cimientos del orden jurídico internacional, deben de ser acatadas no solo por los agentes gubernamentales, sino también por las personas físicas y jurídicas de carácter privado.

En contrapartida, algunos Estados parte, dentro de la Convención Americana de Derechos Humanos (dentro de los cuales podemos contar a México), han permanecido renuentes a incorporar dichos avances doctrinales y jurisprudenciales en sus ordenamientos jurídicos internos, en la configuración de sus políticas públicas y en la reestructuración de su sistema de impartición de justicia.

Cabe mencionar que si hiciéramos una división entre los adeptos a adoptar argumentos doctrinales y constitucionales, a favor y en contra de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, por un lado encontraríamos al entramado de organismos internacionales mencionados con antelación, y por el otro, a los aparatos de justicia y otras instituciones estatales, de los países que se han mostrado renuentes o que se resisten a cambiar la doctrina del “state action” (heredada del sistema norteamericano).

Claro está, que no todos los países de la región han permanecido yertos ante la oleada doctrinal adoptada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que en términos de Javier Mijangos constituye una tercera etapa, en el proceso de la construcción del criterio de multidireccionalidad de la obligación de respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales.

Puesto que países como Colombia, Uruguay, Chile y Venezuela entre otros, han dado respuesta a la exigencia de incorporar a nivel constitucional la obligación de respetar lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos y los Tratados internacionales en la materia. Dándoles la

preeminencia debida, pero además, adoptando algunas medidas que van encaminadas a redefinir el papel del Poder Judicial.

Sin dejar de mencionar, que en países como Colombia, la doctrina de la *Drittwirkung der Grundrechte* está siendo abordada de manera sistemática y cada vez con más acopio, a través de autores como Alexei Julio Estrada (“La eficacia de los derechos fundamentales frente a particulares”)

Quizás la opinión consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, sometida a la Corte por el gobierno mexicano, resulta ser el documento que sienta el precedente inmediato para la configuración de una doctrina que propende por la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares.

Puesto que en la misma, se desarrollan aspectos torales en la determinación de la libertad y la no discriminación, como derechos enmarcados en la categoría de normas de *jus cogens* con efectos *erga omnes*, y que por lo tanto, conlleva al reconocimiento de los efectos de la Convención Americana *vis-á-vis* terceros (*Drittwirkung*).

En el caso mexicano, aún existe un amplio grupo de detractores de la doctrina de la *Drittwirkung der Grundrechte*. Situación que se ejemplifica con el voto particular de tres integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral Del Poder Judicial de la Federación en los casos de “Alianza por Nayarit” “Estado de México” y “Coahuila”; magistrados Fuentes Cerda, Luna Ramos y Navarro Hidalgo.

Quienes manifestaron que “... ni de la Convención Americana de Derechos Humanos ni de la Constitución mexicana(...) es posible extraer alguna disposición que permita afirmar que los individuos particulares están obligados a respetar los derechos fundamentales”.

Lo cual denota un desconocimiento y un soslayo de la amplia doctrina desarrollada en la materia por la Corte Interamericana e incluso, de los precedentes implicados en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del amparo en revisión 2/2002.

Pero tales criterios no son aislados, por el contrario, denotan el contexto vetusto y anquilosado en el que se desenvuelven nuestro sistema de impartición de justicia y nuestras instituciones encargadas de velar por el cumplimiento y la garantía de la vigencia efectiva de los derechos humanos.

Situación que pone de relieve lo expresado por Mac Lean, respecto de la urgencia de romper con los viejos esquemas, tradiciones, herencias culturales y aquellos paradigmas que han hecho mella en el rol que vienen desempeñando nuestros miembros del Poder Judicial.

En las relaciones entre particulares, pueden verse imbricadas serias y flagrantes violaciones a los derechos humanos o fundamentales, reconocidos en el derecho internacional y en la propia Carta Magna. Así verbigracia, pueden mencionarse los siguientes derechos:

Derecho a la vida

Derecho a la integridad física y moral

Libertad de religión

Derecho a la seguridad jurídica y tutela judicial

Inviolabilidad del domicilio.

Derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas

Derechos de los niños

Derecho a la vida privada. Derecho a la intimidad

Derecho a la igualdad

Sin embargo, hay principios constitucionales como los de carácter laboral o los que tienen que ver con el tema de la ciudadanía, que podrían propiciar enfrentamientos con los derechos fundamentales mencionados con antelación, en las relaciones entre particulares.

Por principio de cuentas, si se quiere mencionar categóricamente, cuales son los principios constitucionales que pueden generar un marco de confrontación con los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares, no se puede dejar de mencionar el principio constitucional de la “suspensión de garantías” contenido en el artículo 29 de nuestra Carta Magna. Con el cual se da pie a la configuración de un escenario de no respeto de los derechos fundamentales entre las autoridades y los gobernados, pero también entre los propios particulares.

Quizás los principios constitucionales contenidos en el artículo 123, entrañan una confrontación entre los derechos fundamentales de los particulares que se ven envueltos en conflictos laborales. Puesto que, la ley reglamentaria de dicho artículo (Ley Federal del Trabajo) contiene principios adjetivos y sustantivos en la materia, que favorecen en demasía a la clase trabajadora. Lo cual comprometería el derecho a la igualdad y a la seguridad jurídica de los particulares que sean enmarcados dentro de la clase patronal.

La garantía de libertad de asociación o reunión, en contraposición al ejercicio de la garantía de libre tránsito, comúnmente producen innumerables roces en las relaciones entre particulares. Pero no se trata de un encuentro entre derechos fundamentales y principios constitucionales, puesto que dicha contradicción entre el derecho a la libre circulación y la libertad de reunión o asociación, es un lastre que viene arrastrando desde su origen, la doctrina de los derechos fundamentales.

Así pues, tenemos que el desarrollo jurídico de la doctrina *Drittwirkung*, no está exento de escollos u obstáculos que dificulten su plena implementación. Con todo, la actualización de nuestro marco jurídico a la jurisprudencia o la doctrina llevada a cabo por los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, resulta impostergable.

La *Drittwirkung* consiste en que los derechos fundamentales deben ser respetados tanto por los poderes públicos como por los particulares en relación con otros particulares. Es consecuencia del nuevo sentido dado a la igualdad en el Estado Social de Derecho, en que no sólo se persigue igualdad formal sino también material.

Busca inicialmente, ante todo, destacar el nuevo destinatario de los derechos fundamentales, los terceros –*Dritte*–, frente a la tradicional vinculación estatal. El término *Drittwirkung* se ha traducido como eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales.

En torno a dicha doctrina se han presentado tres teorías, que buscan la manera en que los derechos fundamentales despliegan su eficacia en el ordenamiento jurídico privado:

**A.** Teoría del efecto mediato o indirecto en terceros: los principales representantes son Dürig y el tribunal Constitucional Federal; para Dürig los derechos fundamentales operarían en el ámbito privado a través de las cláusulas generales y los conceptos jurídicos, las cuáles reciben los contenidos establecidos por las normas constitucionales relativas a las posiciones fundamentales de libertad; y que actuarían como puntos de irrupción, como punto de entrada de los derechos fundamentales en el tráfico jurídico privado.

La incidencia por tanto de los derechos fundamentales no es directa, provocando consecuencias jurídicas en las actuaciones de los particulares, sino operando, de manera mediata, y por lo tanto indirecta, a través de las cláusulas generales. Para la posición del juez, el efecto de irradiación debería fundamentar el deber de tener en cuenta en su interpretación la influencia iusfundamental en las normas de derecho privado.

**B.** Teoría del efecto inmediato o directo en terceros: los principales representantes son Nipperdey y la Cámara Primera del Tribunal Federal del Trabajo. Ésta sostiene (la teoría) que los derechos fundamentales en el sentido clásico, estricto en tanto derechos subjetivos públicos se dirigen sólo contra el Estado, al igual que en el caso de la teoría de la influencia mediata en terceros, la influencia de las normas de derecho fundamental en el derecho privado habría de resultar de su propiedad como derecho constitucional objetivo, vinculante.

La diferencia consiste en que los principios objetivos no habrían de afectar la relación ciudadano/ciudadano influyendo en la interpretación de las normas de derecho privado sino en el sentido de que de ellos fluyen directamente también derechos privados subjetivos del individuo (...). En este sentido, los derechos fundamentales habrían de tener un efecto absoluto.

**C.** Teoría del efecto producido a través de derechos frente al Estado: de acuerdo con esta teoría los efectos en la relación ciudadano/ciudadano son consecuencia de la sujeción del Estado a los derechos fundamentales en tanto derechos subjetivos públicos. Fuente constitucional, legal y supuestos jurisprudenciales en que procede la acción de tutela contra particulares en Colombia, cuando se está frente a un estado de subordinación e indefensión.

Por ejemplo, en Colombia la constitución del 91 elimina la discusión de la procedencia de la tutela contra particulares, tal y como está consagrado en el artículo 86 de la máxima carta política: “La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación e indefensión”.

Aquí la norma de normas estableció la procedencia de la tutela contra particulares y dejó en manos del legislador los casos en que se presenta. Por lo cual no se da el problema procesal frente a la acción de tutela (proceso de amparo en México, derecho de amparo español y Verfassungsklage alemán) contra particulares.

El ordenamiento fundamental colombiano ha establecido los supuestos en los cuales se puede presentar la tutela contra particulares, a saber:

- La prestación de un servicio público.
- La conducta de un particular que afecte grave y directamente al interés colectivo.
- Estado de subordinación y de indefensión.

### **Amparo en revisión 2/2000 SCJN.**

La resolución del amparo en revisión con número de expediente 2/2000, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido considerada por algunos como un precedente de una doctrina que arroja patrones teóricos similares al *Drittwirkung der Grundrechte* de procedencia alemana, en tratándose de la vigencia y eficacia de la aplicación de los derechos fundamentales entre particulares.

Aunque cabe decir que dicha resolución emitida por nuestro máximo órgano impartidor de justicia, no tiene los cimientos teóricos necesarios para ser considerada como un instrumento precursor de una doctrina de la vigencia de los derechos fundamentales entre particulares, en tanto que por principio de cuentas, el bagaje de los derechos fundamentales es mucho más amplio que lo comprendido en nuestra Constitución Política como “Garantías Individuales”.

Además, la misma Corte en dicha resolución, al abordar el tema de la “ilicitud constitucional” vincula las obligaciones o deberes generales, tanto para autoridades como particulares, con las prescripciones del derecho objetivo penal. Lo cual nos refiere que en el seno de dicho órgano judicial, se encuentra vigente el ánimo de conservar la división tradicional de los destinatarios del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal.

En tanto que algunos doctrinistas del derecho internacional de los derechos humanos, señalan que estos últimos son un marco especial de derechos, que encierran obligaciones de respeto y garantía de cumplimiento por parte de los Estados. Quienes se consideran como los destinatarios, no así los individuos o gobernados, quienes adoptan el papel de beneficiarios.

En tal tesitura, los Estados están obligados no solo a cumplir y respetar lo preceptuado en las disposiciones que contienen los derechos fundamentales, sino también a hacer respetar los mismos y garantizar su debido cumplimiento, a través de los diferentes mecanismos (como serían las llamadas garantías primarias y garantías secundarias).

Pero además, se ha establecido que la obligación del Estado va más allá, en el ánimo de garantizar una plena eficacia de los derechos en comento, puesto que el mismo es responsable de evitar la violación de estos, en cualquiera de las esferas de los gobernados y dado el caso, de que particulares vulneren los derechos fundamentales, también el Estado es responsable de sancionar a los culpables, tomar las medidas necesarias para evitar de que la violación se siga produciendo y reparar los daños causados por tales violaciones, para el caso de que no se pueda restituir a los individuos victimados en el goce de sus derechos fundamentales y restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

De lo dicho con antelación, se desprende que el derecho penal se constituiría en una de las herramientas del Estado, para garantizar el cumplimiento y la efectiva observancia de los derechos humanos entre particulares e incluso dentro del seno de los mismos organismos pertenecientes al aparato estatal. Permaneciendo así, una división teórica que nos ayuda a dilucidar, cuales son los destinatarios del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho penal.

Claro está que la concepción teórica implicada en las líneas anteriores, contraviene en cierta medida a la cada vez más relevante doctrina de *Drittwirkung der Grundrechte*, pero si quisiéramos encuadrar a los tibios principios teóricos, desprendidos de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en alguno de estos campos, podríamos colegir que tal sentencia se encuentra inmersa entre ambas doctrinas.

Va de suyo, que dada la crítica redacción utilizada por los Ministros de la Corte en algunos párrafos de la sentencia de merito en su última parte, no se puede apreciar una clara definición de lo que constituye la llamada “ilicitud constitucional” y sus efectos.

Más bien estamos frente a un intento mediocre, por establecer algunos principios teóricos que nos arrojen luz respecto de los sujetos obligados a cumplir con los preceptos constitucionales. Que en el caso concreto, la Sala de la Suprema Corte de Justicia menciona que en los artículos 2, 4, 27 y 31 por ejemplo, se establecen obligaciones a todo individuo y no solo a las autoridades.

Y de este modo, señala dicha Corte que toda violación de garantías constituye una ilicitud constitucional, pero no toda ilicitud constitucional constituye una violación de garantías. Con lo cual se pone de manifiesto, que en el cuerpo de nuestra Carta Magna se consagran algunas disposiciones que entrañan imperativos que son de orden social, como lo es el de la inviolabilidad de la correspondencia o de las comunicaciones privadas (que por cierto es el derecho que constituye la parte total del juicio de garantías que da origen a la revisión).

Pero lo anterior tan solo constituye una aseveración que no es nada reveladora; ciertamente de la redacción de algunos preceptos constitucionales se puede inferir el establecimiento de deberes o prohibiciones generales que son propios de todos los individuos, ya sea como particulares o como funcionarios del gobierno.

Quizás la aportación teórica que puede encontrarse en lo dicho por la Corte tiene que ver con la determinación tajante que hace la misma en el sentido de que tales deberes previstos en la Constitución vinculan tanto a las autoridades como a los gobernados, toda vez que tanto unos como otros pueden ser sujetos activos en la comisión del ilícito constitucional con total independencia del procedimiento que se prevea para el resarcimiento correspondiente.

Situación a la que arriba nuestro máximo Órgano Judicial, después de recoger algunas ideas del constituyente de 1857, respecto de la garantía de la inviolabilidad de la correspondencia. Ideas que se consideran de actualidad y que tienen algunas similitudes con lo establecido en la exposición de motivos, por los legisladores que aprobaron la reforma al artículo 16 Constitucional.

Sin embargo, dado que nuestra Constitución Política, confunde las llamadas “Garantías Individuales” con los derechos humanos; rehúsa a incorporar los adelantos teóricos en la doctrina del derecho internacional de los derechos humanos y no contempla herramientas efectivas para la protección de tales garantías, además del amparo, la naciente teoría del la “ilicitud constitucional” resulta completamente insuficiente, como para ser considerada como un desarrollo teórico serio respecto de la doctrina de la vigencia de los derechos fundamentales entre particulares.

Porque además, en la sentencia de merito, la Corte no va más allá del señalamiento de que tanto las autoridades como los gobernados, pueden ser sujetos activos en la comisión del multicitado ilícito constitucional.

Se debió haber precisado cuáles son las consecuencias o los efectos, que produce la comisión del ilícito constitucional por parte de los gobernados. Siendo el caso que, al invocar los numerales del código penal sustantivo que hacen referencia al delito de violación de comunicaciones privadas, la Corte da entrever que el derecho penal viene a constituir el complemento, que es esa parte punitiva reservada para los gobernados que incurren en el ilícito en cuestión.

Con lo cual, la Suprema Corte no se aparta completamente de esa teoría convencional de los derechos humanos, en donde el Estado es el sujeto obligado a cumplir y garantizar tales derechos y en donde el derecho penal sirve como mecanismo de garantía para coaccionar a los particulares al respeto y observancia de los derechos fundamentales.

Aunque por otro lado, la sentencia del máximo órgano impartidor de justicia, puede servir de precedente para desarrollar una teoría constructiva y sistemática de la vigencia de los derechos humanos entre particulares.

Con mayor razón, cuando a través de las últimas reformas al artículo 1o Constitucional, se ha establecido en nuestra Carta Magna el reconocimiento pleno en nuestro ordenamiento jurídico, de la totalidad de los derechos humanos considerados como normas de jus cogens, recogidos en los acuerdos y tratados internacionales (Convención Americana de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles, Declaración Americana de los Deberes del Hombre, Declaración Universal de los Derechos Humanos, etcétera), así como la incorporación del principio “pro homine” en la interpretación y aplicación del derecho internacional e interno de los derechos humanos.

Faltaría quizás la reconfiguración del control difuso de la Constitución y del control nacional de convencionalidad de los tratados internacionales, sobre todo el llamado “externo” o “desde abajo”.

### **Argumentación**

Queda claro de todo lo expuesto con antelación, que los derechos fundamentales, que en principio solo eran una prerrogativa oponible directamente frente a la autoridad, pueden ser también violados por particulares y por lo tanto, los mecanismos procesales existentes que operan frente a la autoridad para proteger el respeto de los mismos, deben operar también frente a particulares.

Es así como surge la idea de integrar en la propia Carta Magna, la posibilidad de que los mecanismos jurídicos de protección de la justicia de la unión, se avoquen a la violación de los derechos reconocidos en la Constitución, cuando se trate de relaciones entre particulares o instancias no consideradas como autoridades del Estado, pues no se puede negar la existencia de personas físicas y morales con potencial suficiente para violar derechos humanos.

Se insiste en el hecho que en otras partes del propio continente se ha avanzado desde hace tiempo en esta materia. En Colombia la acción de tutela posibilita la intervención estatal tratándose de violaciones de derechos fundamentales por parte de particulares. Asimismo, en Argentina, nación que perfecciona el amparo mexicano, se permite su procedencia contra particulares desde la década de los 50s del siglo pasado.

La presente iniciativa tiene por objeto inaugurar la procedencia de la tutela judicial en los casos de violaciones a los derechos humanos entre particulares.

Tópico trascendental que se trató de abordar, aunque de manera tibia y timorata en la fracción II, del artículo 5, de la nueva ley de amparo. No obstante, se desnaturaliza ese fin cuando dispone la Ley que:

**“Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general”**

La anterior descripción normativa, en efecto, desnaturaliza el principio de la doctrina de *Drittwirkung der Grundrechte* o de la “ilicitud constitucional” introducido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por una sencilla razón: un particular que realiza actos equivalentes a los de autoridad, cuyas funciones están determinadas en la ley, no es un particular... es una autoridad.

Ya que la autoridad y el imperio inmanente a ella, son tales en virtud de la consignación expresa en la Ley. En este último caso, resulta un sinsentido hablar de amparo contra particulares, cuando se exige que estos lleven a cabo actos equivalentes a los de autoridad y cuyas funciones estén reguladas en normas de carácter general.

Por otro lado, tales disposiciones contenidas en la fracción II del artículo 5 de la Nueva Ley de Amparo, no encuentran sustento constitucional alguno.

Por todo lo anterior, resulta pertinente establecer en el artículo 103 de la Carta Magna, la posibilidad de tutela judicial por parte de los tribunales federales, para el caso de controversias que se susciten por violaciones a los derechos humanos, como resultado no solo de actos u omisiones perpetrados por las autoridades, sino también por los particulares.

Esto introduciría las raíces de la *Drittwirkung der Grundrechte* en el derecho mexicano, y posibilitaría su eventual desarrollo en las leyes reglamentarias correspondientes, como lo es la propia Ley de Amparo. Lo que vendría a superar el tímido intento legislativo contemplado en este último ordenamiento, le daría un sustento constitucional a la figura del amparo por violaciones de derechos humanos entre particulares, y obligaría a un mayor desarrollo de dicha figura.

En suma se trata de armonizar el precepto constitucional materia de la presente iniciativa, con la reforma constitucional, consagrada entre otros en el artículo 1 del mismo ordenamiento supremo, reconociendo que las violaciones a los derechos humanos no solo son violentados por actos y omisiones de servidores públicos, sino también entre gobernados, correspondiéndole a estos últimos hacer valer su respeto y protección, el sistema de protección no jurisdiccional que consagra entre otros este precepto que se pretende reformar.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de

### **Decreto, por el que se reforma la fracción I de artículo 103 De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único** . Se reforma la fracción I del artículo 103 constitucional, en los términos siguientes:

**Artículo 103.** Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad, **así como actos u omisiones entre particulares** que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Texto original	Texto propuesto
<p><b>Artículo 103.</b> Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite</p> <p><b>I.</b> Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;</p> <p><b>II.</b> Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y</p> <p><b>III.</b> Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.</p>	<p><b>Artículo 103.</b> Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite</p> <p><b>I.</b> Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad, <b>así como actos u omisiones entre particulares</b> que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;</p> <p><b>II.</b> Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y</p> <p><b>III.</b> Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.</p>

**Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a los 29 días del mes de abril de 2013.

Diputado José Francisco Coronato Rodríguez (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA BLANCA JIMÉNEZ CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La que suscribe, Blanca Jiménez Castillo, integrante de la LXII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona un párrafo sexto al artículo 10. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La presente iniciativa pretende incorporar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el uso del lenguaje incluyente, a fin de combatir la discriminación, la desigualdad entre los géneros y la eliminación de roles y estereotipos tradicionales atribuidos a mujeres y hombres.

El lenguaje es el conjunto de signos y sonidos que el ser humano ha utilizado, desde su creación hasta nuestros días, para poder comunicarse con otras personas, a las que manifiesta lo que siente y lo que piensa acerca de una cuestión determinada.

El lenguaje es el recurso humano que hace posible la comunicación. En el caso de la humanidad, esta herramienta se encuentra extremadamente desarrollada y es mucho más avanzada que en otras especies animales, ya que se trata de un proceso de raíces fisiológicas y psíquicas.

El lenguaje, brinda la posibilidad a mujeres y hombres de seleccionar, citar, coordinar y combinar conceptos de diversa complejidad.

Es importante comentar que, antes de desarrollar sus capacidades de forma amplia, las personas desarrollamos un prelenguaje, consistente en un rudimentario sistema de comunicación que se hace evidente durante los primeros años de vida y que implica capacidades tanto de carácter neurofisiológico como psicológico, tales como la percepción, la motricidad, la imitación y la memoria.

El lenguaje tiene una estrecha relación con nuestro pensamiento y a través de él, se nombra e interpreta la realidad en la que vivimos. El lenguaje refleja lo que la sociedad es en cada momento, pero a su vez, en constante evolución de acuerdo con los cambios que experimenta la humanidad, va creando nuevas formas en virtud de lo que sus hablantes desean que sea la sociedad en la que viven.<sup>1</sup>

Desafortunadamente, el lenguaje también es una de las vías principales para emitir y reproducir prejuicios y estereotipos discriminatorios.

La importancia de las mujeres en la vida pública y sus nuevos roles, implican grandes cambios en el lenguaje, lo cual nos obliga a replantear nuestros hábitos lingüísticos para que respondan a esta nueva realidad.

El **sexismo lingüístico** es el uso discriminatorio del lenguaje que se hace por razón de sexo. La lingüista Española Eulalia Lledó comenta que “el lenguaje no sexista en sí mismo, sí lo es su utilización. Si se utiliza correctamente también puede contribuir a la igualdad y a la visibilización de las mujeres”.<sup>2</sup>

La lengua española, al ser el reflejo de la sociedad que la utiliza, transmite la ideología imperante en la misma, pues refleja y refuerza las desigualdades derivadas de la discriminación ejercida hacia las mujeres a través del androcentrismo y del sexismo.

El androcentrismo es la visión del mundo que sitúa al hombre como centro de todas las cosas. Esta concepción de la realidad parte de la idea de que la mirada masculina es la única posible y universal, por lo que se generaliza para toda la humanidad, sean hombres o mujeres. Los hombres son considerados, así, el sujeto de referencia y las mujeres seres dependientes y subordinados a ellos.<sup>3</sup>

Este androcentrismo se manifiesta gracias a la desigualdad en el orden de las palabras, en el contenido semántico de ciertos vocablos o en el uso del masculino como genérico para ambos sexos.

El sexismo, también denominado discriminación por género o discriminación basada en el sexo, es el prejuicio o la discriminación basada en el sexo o género; o condiciones o actitudes que promueven estereotipos de roles sociales basados en el sexo.<sup>4</sup>

**Sin embargo, en la lengua española existen también términos y múltiples recursos para incluir a mujeres y a hombres sin prejuicio ni omisión de unas y otros.**

Como en todos los ámbitos sociales, la comunicación se ha construido desde el patriarcado a partir del sexo de las personas. El lenguaje y la forma en la que se comunican las mujeres y los hombres, no está exento de esta forma de construcción y ha sido elaborado, no sólo como dice Simone de Beauvoir, a partir de los intereses de los hombres sino que está cargado de una clara intencionalidad por remarcar el carácter negativo del sexo femenino y supervalorar el sexo masculino.

Por ello encontramos que muchas de las palabras que usamos cambian radicalmente su significado según de quien se esté hablando.

**Por ejemplo:**

**Hombre público:** “Aquel que interviene públicamente en los negocios políticos”

**Mujer pública:** “Ramera”.

Por otra parte, a nivel internacional son numerosos los esfuerzos realizados para reconocer que los derechos de las mujeres y de las niñas son parte inalienable e indivisible de los derechos humanos universales; por ello, la comunidad internacional a impulsado instrumentos jurídicos internacionales, resultado de la constante lucha y demandas de la movilización de la sociedad civil, de las organizaciones de mujeres y de la voluntad de los gobiernos y organismos internacionales que entrañan un valor histórico fundamental para la defensa y promoción de los derechos y libertades de las mujeres.

Los derechos consagrados en estos instrumentos internacionales constituyen una parte del deber ser del marco jurídico de los Estados miembros. Son un modelo al cual deben adecuarse el conjunto de

leyes nacionales y locales, así como una referencia para los particulares en la defensa, promoción y protección de los intereses y derechos de las mujeres.

Por ello, el Estado Mexicano ha ratificado diversos instrumentos internacionales comprometidos con la igualdad entre mujeres y hombres; así como con la erradicación de la violencia de género, los cuales de conformidad con lo establecido por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son Ley Suprema de toda la Unión y los Jueces y Juezas de cada Estado deben atender a dicha Constitución, Leyes y Tratados Internacionales, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.

Entre estos instrumentos internacionales encontramos a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), que en su artículo 3 a la letra establece que los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Asimismo, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer es un instrumento jurídico celebrado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado, que en su artículo 7 inciso C, compromete al Estado Mexicano a condenar todas las formas de violencia contra las mujeres y adoptar por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia, incluyendo en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso.

**Así las cosas, el lenguaje de las leyes, enmarcado dentro del lenguaje jurídico, es uno de los que requiere mayor rigurosidad en su concreción, por cuanto al tener la función directiva de conductas, va construyendo realidades.**

Por otra parte, del análisis de las legislaciones extranjeras, se observan diversos tratamientos a la materia del lenguaje de género, hay países que regulan específicamente su uso, como España y Argentina.

Otros países disponen de guías para las instituciones públicas, como México, Suiza, Canadá y Austria.

En lo que respecta a los organismos internacionales, estos también se han avocado al tema, dictando una serie de normas. Si bien no son normas de carácter obligatorio, sí constituyen referentes obligados de elaboraciones teóricas y metodológicas respecto de la materia.

Si revisamos los mecanismos de implementación del lenguaje de género en las leyes, podemos encontrar que la doctrina española se ha abocado a buscar fórmulas que permitan la incorporación del lenguaje de género en los textos legales, entre las que encontramos:

1. El uso preferente de expresiones genéricas, la omisión de los determinantes, las frases sin sujeto y el uso de formas impersonales del verbo.
2. La inclusión de una declaración de voluntad sobre un uso no sexista del lenguaje en la parte final de la ley.

A nivel de legislación comparada, es necesario distinguir entre los países que derechamente han legislado en la materia del lenguaje de género y aquellos que han dictado guías que más bien constituyen recomendaciones en la materia. Entre los países con legislación o proyectos de ley sobre lenguaje de género encontramos los siguientes:

### **España**

Dentro de los países del Consejo de Europa (47 Estados miembros), España es el único país que ha regulado los asuntos de género mediante las siguientes disposiciones:

Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno,

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Su artículo 14. 11 dispone: “La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas”

Además de lo anterior, en España en los últimos años se han publicado numerosas guías de lenguaje no sexista, las que han sido editadas por universidades, Comunidades Autónomas, sindicatos, ayuntamientos y otras instituciones.

### **Argentina**

En Argentina, distintos proyectos de ley han tratado de llevar al uso de un lenguaje más justo e igualitario. El año 2008 se presentó un proyecto de Ley de utilización de lenguaje no sexista en la administración pública, la que no llegó a ser sancionada, volviendo la iniciativa a la palestra en 2011.

Que entre los países que disponen de guías del uso de un lenguaje no sexista podemos encontrar los siguientes:

### **Suiza**

En Suiza existen guías para el uso de un lenguaje no sexista en los textos administrativos y legislativos para el idioma francés, alemán e italiano.

### **Canadá**

La Guía del Redactor del Oficio Nacional de Traducción al Francés de Canadá, posee un capítulo especial al tema. Él indica el uso de formulas no sexista: Si el traductor decide utilizar las recomendaciones de la Guía, dos de estas poseen preferencias sobre las otras: escribir las dos formas o utilizar una manera neutra.

### **Austria**

En Austria, se encuentran diversas recomendaciones en las instituciones públicas para un uso no sexista del lenguaje.

En el caso de México existe el Manual para el uso no sexista del lenguaje publicado por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Asimismo, existen manuales

elaborados por distintas instituciones públicas. Estas guías tienen por objeto proporcionar las herramientas y establecer criterios para que se utilice un lenguaje incluyente, libre de toda forma de discriminación, fomentando la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres; sin embargo desafortunadamente no tiene carácter vinculatorio en todas las instituciones o Estado de la República.

Es muy importante comentar que gratamente, mediante el decreto 212, publicado en el Periódico Oficial. 366, el 25 de abril de 2012 se adiciono el artículo 3 de la Constitución Política del Estado de Chiapas que a la letra dice:

“Artículo 3. Toda persona en el Estado de Chiapas gozará de las garantías individuales y sociales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como de los Derechos Humanos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamados y reconocidos por la Organización de las Naciones Unidas, que son los siguientes:

XXX. Nada en esta Constitución podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en esta Constitución particular.

Los derechos consagrados en esta Constitución Política y las leyes reglamentarias emanadas de la misma, así como las referencias a las personas o de quienes conforman los Poderes Públicos, instituciones públicas y los organismos autónomos del Estado, deberán entenderse siempre con un ánimo de lenguaje incluyente y perspectiva de género, por encima de la cuestión gramatical con que se encuentren redactados; en ese tenor los nombramientos que para tal efecto se expidan, deberán referirse en cuanto a su género”.

El lenguaje es un producto social e histórico que influye en la percepción de la realidad. Habiendo cambiado el rol de la mujer en la sociedad que hace indispensable modificar los mensajes que el lenguaje sigue transmitiendo sobre ellas, los que actualmente refuerzan su papel tradicional y dan una imagen de ellas relacionada con el sexo y no con sus capacidades y aptitudes, intrínsecas a todos los seres humanos.

Que teniendo en consideración lo anterior, creemos necesario avanzar en el reconocimiento de la perspectiva de género en nuestra legislación, con el objeto de aportar y poner en discusión éste y otros asuntos vinculados al lenguaje de género y el reconocimiento de su importancia.

Que ante la imposibilidad de “feminizar” todos los cuerpos legales vigentes de nuestra legislación, creemos necesario proponer una reforma constitucional que reconozca las distintas denominaciones de los más altos cargos públicos, con el objetivo de dar una señal política concreta en esta materia en orden a reconocer el lenguaje de género.

El presente proyecto de reforma constitucional viene no solo a propender un marco constitucional no discriminatorio en este caso por género, lo cual es concordante con lo señalado en la propia Constitución Política de la República al señalar que los hombres y las mujeres gozan de iguales derechos; lo que es acorde con el espíritu de nuestra Carta Magna que elimina cualquier forma de discriminación, lo que incluye el lenguaje y las expresiones jurídicas, sobre todo cuando se trata de denominaciones de los altos cargos en la Administración del Estado.

**En razón de lo expuesto, someto a la consideración del pleno de esta H. Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de**

**Decreto por el que se adiciona un párrafo sexto al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 1o. ...**

...

...

...

...

**Los derechos consagrados en esta Constitución y los contenidos de las Leyes emanadas de la misma, deberán entenderse siempre con un ánimo de lenguaje incluyente y no discriminación, independientemente de las reglas gramaticales con las que se encuentren redactados.**

**Transitorios**

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

**Notas**

1 Guía de Lenguaje no Sexista. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Oficina de Igualdad. Madrid, España.

2. <http://www.mujerpalabra.net/pensamiento/lenguaje/eulalialledocunill.htm>

3. <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1600>

4. The Merriam-Webster Unabridged Dictionary

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 días del mes de Abril del año 2013.

Diputada Blanca Jiménez Castillo (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 71 Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE CARLOS FERNANDO ANGULO PARRA Y SUSCRITA POR MARÍA GUADALUPE MONDRAGÓN GONZÁLEZ, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, diputados federales Carlos Fernando Angulo Parra y María Guadalupe Mondragón González, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II el artículo 71 y el inciso h) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, numeral 1, 77 y 78 del Reglamento de la honorable Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa que adiciona un párrafo a la fracción cuarta del artículo 71 y un segundo párrafo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto sustentado con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Hoy día se reconoce que el camino para llegar a una sociedad democrática, con apego al respeto y protección de los derechos humanos, es el resultado de un largo proceso político, económico y social, en donde la humanidad ha buscado intensamente las formas más eficientes de gobernarse, en un escenario donde la toma de decisiones sean adoptadas efectivamente por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que confieran legitimidad a sus representantes, pero donde también se consideren de manera preponderante sus propias garantías como seres humanos.

Prueba de esa incesante apuesta por alternativas democráticas modernas, es la gran cantidad de países que después de muchos años de transitar hacia formas más avanzadas de cultura política, se enfrentan a factores internos o externos que hacen más frágil su democratización; con indeseables y muchas veces imperceptibles retrocesos, debido a la cambiante realidad que les rodea y frente al reto que representa el reconocimiento e identificación de aquellos factores que hacen más rápida o lenta su evolución.

Así tenemos que para comprender mejor los factores que determinan el posible adelanto o el movimiento hacia atrás de las naciones en el tema de la democracia, resulta por demás recomendable analizar el concepto que de esta materia se puede tener, así como los principales elementos que la integran, para después correlacionarla con la importancia actual de los derechos humanos en México, a la luz del diseño constitucional aprobado en Junio del 2011 y de algunas asignaturas que aún quedaron pendientes, considerando como uno de los aspectos más importantes que no fueron mencionados en el ordenamiento de referencia, el que tiene que ver con la previsión de que en la creación de normas jurídicas se tengan presentes los compromisos de México en materia de derechos humanos.

En este orden de ideas, encontramos que el doctor Jorge Carpizo, después de estudiar a grandes juristas internacionales, integra en sus conceptualización de democracia interesantes aspectos, en el sentido de que es un sistema en el cual los gobernantes son electos periódicamente por los electores, que el poder se encuentra distribuido entre varios órganos con competencias propias y con equilibrios y controles entre ellos, así como responsabilidades señaladas en la Constitución, con el objeto de asegurar los derechos fundamentales que la propia Constitución reconoce directa o indirectamente.

De esta forma, percibimos que esta conceptualización allana el camino en buena medida, para acercarnos a lo establecido en la Carta Democrática Interamericana, que en el artículo 1, determina

que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla, dejando claro en su artículo número tres, que son elementos esenciales de una democracia representativa, entre otros, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio, con sujeción al estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; así como el régimen plural de partidos y organizaciones políticas y la separación e independencia de poderes.

Como consecuencia de esa importante normatividad, se desprende que la mejor manera de percibir, si existe un verdadero avance en el proceso democratizador o si se está revirtiendo, es la constante observación del acontecer de la vida pública nacional, bajo la óptica de realizar algún tipo de reconocimiento de aquellas características consideradas más comúnmente dentro de los parámetros que identifican a un Estado de esta naturaleza.

Estos elementos, consideran la existencia de aspectos tan fundamentales, como lo son por ejemplo, el que el estado esté organizado políticamente, o que todas las personas e instituciones estén supeditadas a leyes escritas, a que exista soberanía popular; entendida ésta como el reconocimiento de que el poder y la autoridad de la instituciones emanan del pueblo, que cuenten con elecciones libres, que exista la posibilidad de hacer uso del sufragio universal, libre y secreto, así como que se encuentra definida una clara división de poderes.

Por otro lado, se deben localizar de forma más específica, algunas otras características vinculadas aún más con el respeto y promoción de los derechos humanos, como lo son el de igualdad ante la ley, considerando a éste como el que todas las personas tienen los mismos derechos, independientemente de su origen, riqueza o condición social. La libertad de expresión para manifestar su opinión libremente también es otro interesante referente, sumado esto a la característica de la prevalencia del pluralismo político e ideológico, donde se perciba la libertad para formar partidos políticos de distintas ideologías con posibilidades de participar en el gobierno, con una prevalencia de mayorías pero con un gran respeto a las minorías. Con igualdad de oportunidades, así como de derechos y de libertades individuales.

Si del resultado de la observación de estos parámetros y de los mecanismos que evidencian su desarrollo, se desprendieran condiciones sumamente limitadas o disociadas del marco jurídico, lo más conveniente es, que para hacer frente a esas nuevas realidades, se emprenda el camino de mejoras a la legislación y al funcionamiento de las políticas públicas, precisando preferentemente cuestiones novedosas, que no representen mayores dificultades, procurando más bien que se convirtieron en detonantes de la propia democracia o de las libertades de las personas (Carpizo Mac Gregor, Jorge: *Concepto de democracia y sistema de gobierno de América Latina*. IIJ-UNAM. 2007). Así tenemos que el sistema de derecho internacional público puede definirse como el conjunto de normas jurídicas y principios que las jerarquizan y coordinan coherentemente, destinadas a regular las relaciones externas entre sujetos soberanos, los estados y otros sujetos.

Por otro lado, bien vale la pena puntualizar que en el continente americano, los derechos humanos están regidos a nivel internacional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mismas que son depositarias de la grave responsabilidad de velar por los derechos humanos y de actuar en el sentido de que se respeten los compromisos de los países participantes.

En este contexto, es necesario también comentar, que algunos interesados en la materia, se han pronunciado y orientado en sentido negativo al respecto, al hacer énfasis en que con los tratados

Internacionales, si se ve afectada la soberanía de los países, porque con la suscripción a los mismos, se hace que las leyes internas del propio país sean absorbidas por el tratado Internacional, y como consecuencia, el tratado prevalece por encima de dichas leyes interiores.

De esta forma, se entra de lleno en el principio jurídico “Pacta Sunt Servanda” que es una locución latina que se traduce como “lo pactado obliga” o “los pactos deben honrarse” donde se infiere que los Estados en su legislación o soberanía queden sometidos, porque los pactos se cumplen, aún a pesar de que existan leyes en contrario de uno de los países celebrantes. En esta última aseveración, descansa uno de los puntos fuertes de esta propuesta. Es decir, en prever la conveniencia nacional de no presentar y muchos menos expedir leyes que sean contrarias a lo pactado internacionalmente en materia de derechos humanos.

Es verdad, que esto representa una enorme carga para un Estado, toda vez que al no cumplir con lo estipulado en un tratado, se genera como consecuencia una responsabilidad a su cargo, orillando a la contraparte a que interponga los procedimientos necesarios para que se adopten sanciones. Esto, tiene que estar totalmente de acuerdo con lo que se haya especificado en los pactos.

De forma adicional, se debe tomar en cuenta, que también existen sanciones generales que rigen la normatividad de los tratados, pues también se parte del principio de “Buena Fe” o “Bona Fides”, siendo éste un principio general del derecho, en donde se presupone una conducta honesta o recta en relación con las partes interesadas, o como lo definió en su momento el notable jurista uruguayo Eduardo Couture, en el sentido de que es “... la calidad jurídica de la conducta legalmente exigida de actuar en el proceso con probidad, con el sincero convencimiento de hallarse asistido de razón”. De manera general, este principio busca impedir las actuaciones abusivas de las partes que tengan por finalidad dilatar un juicio.

Con estos antecedentes, resulta adecuado rescatar el concepto de tratado, en donde se puede entender como un acuerdo entre Estados celebrado para ordenar sus relaciones recíprocas, ya se trate de materia cultural, económica, científica, etcétera.

También existen tratados enfocados a resolver conflictos surgidos entre estados o para su prevención.

### **Antecedentes de firmas de tratados internacionales**

Los estudiosos del derecho internacional público, coinciden en que en una primera etapa se constituyó como la internacionalización del derecho constitucional, y actualmente estamos transitando a la etapa de la constitucionalización del propio derecho, en donde los derechos humanos juegan un papel primordial.

Dicho lo anterior, encontramos que nuestro país ha suscrito una cantidad importante de tratados Internacionales, de los cuales ahora es parte fundamental y en los que se reconocen de manera específica los distintos derechos humanos, además de que actualmente a raíz de la citada reforma del 2011, forman parte íntegra de nuestra propia Constitución, en una suerte de “constitución ampliada”.

En este escenario, podemos citar los más importantes de carácter general como:

1. La Carta de la Organización de los Estados Americanos, cuyo origen se remonta al 13 de enero de 1949.
2. La Carta de las Naciones Unidas, del 9 de octubre de 1946.

3. La Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, que tuvo verificativo el 7 de mayo de 1981.
4. La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, del 25 de agosto del 2000.
5. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, signada el 9 de octubre de 1946.
6. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de mayo de 1981.
7. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
8. El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de derechos económicos, sociales, y culturales, Protocolo de San Salvador, del 1 de septiembre de 1998.
9. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
10. El Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinados a abolir la Pena de Muerte.

Y de manera específica encontramos una amplia gama de compromisos signados en distintas materias como la de asilo, de derecho internacional humanitario, del caso de desaparición forzada, de discapacitados, de discriminación racial, de educación y cultura, de esclavitud, genocidio, medio ambiente, menores, migración y nacionalidad, minorías y pueblos indígenas, mujeres, penal internacional, propiedad intelectual, refugiados, salud, tortura, trabajo, etcétera.

### **Control legislativo de la convencionalidad**

De esta forma tenemos, que es precisamente en esta última parte, donde se encuentra el mayor sentido de uno de los puntos nodales de esta propuesta, y tiene que ver con el hecho de que si bien es cierto, resulta altamente plausible la extensión hacia los ámbitos internacionales de la protección de los derechos humanos y las libertades individuales –porque ya están plasmados en la ley, a raíz de la importante reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, publicada en junio del 2011– aún sigue pendiente el definir en el mismo cuerpo legal, cual va a ser la actuación del Poder Legislativo al respecto, toda vez que aún falta detallar en el ordenamiento de referencia, los controles que deben establecerse para que las personas que tienen derecho de iniciar leyes, también se les determine en caso de que sus propuestas tengan que ver con derechos humanos, cuáles serán los mecanismos pertinentes que aseguren que la redacción de sus textos o contenidos, que de ninguna manera contravengan las obligaciones internacionales contraídas en esa materia, sino por el contrario contribuyan a su enriquecimiento.

De esta forma recordaremos, aquellas palabras que apuestan a que la democracia es el principio legitimador de la Constitución, entendida ésta no solo como forma política histórica sino, sobre todo, como forma jurídica específica, de tal manera que solo a través de éste principio legitimador, la Constitución adquiere su singular condición normativa, ya que es la democracia la que presta a la Constitución una determinada cualidad jurídica, en la que validez y legitimidad resultan enlazadas (Aragón Manuel, *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, página 25).

En este mismo contexto, y si bien es cierto que los contenidos de estas reformas significan un decidido avance hacia una sociedad más moderna y democrática, orientada a la protección de los derechos

individuales y elementales; este acercamiento no ha sido lo suficientemente bien dirigido, para que pueda ser de utilidad para disminuir el probable impacto negativo que pudiera detonarse por el desconocimiento generalizado que de estos tópicos prevale en el país, sobre todo por lo que respecta a la concepción, interpretación y aplicación de los derechos humanos.

Por otro lado, es menester recapitular dentro de los avances más importantes logrados en el ordenamiento de referencia, los que encontramos por ejemplo en el cambio de la denominación de “garantías individuales” para pasar a la de “derechos individuales y sus garantías”.

Otra innovación que bien vale la pena destacar, es la del tránsito del concepto de “otorgamiento” de los derechos, al “reconocimiento” así como sus mecanismos de garantía, plasmados en la propia Constitución y en los tratados internacionales. Se introduce también a nuestra carta magna la figura de “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos, deberán ser interpretadas con base en ambas instancias (Carbonell, Miguel. *La reforma constitucional en materia de derechos humanos, principales novedades*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: Artículo de revista).

Un avance del ordenamiento de referencia, se enfoca a introducir el principio de interpretación “pro homine” o “pro personae” que implica que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, tal como se detalla en el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Aunado a esto, también se encuentra ya asentado en la propia Carta Magna, la obligatoriedad para todos los niveles de gobierno, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y adicionalmente recalca que estas acciones deben cumplirse, considerando los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad.

Por otro lado también se avanzó en el sentido de que el Estado mexicano, ahora debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de los derechos humanos.

En el caso del rubro educativo, hubo otra importante adición al detallarse que los derechos humanos, deberán considerarse como una de las finalidades de la educación. Adicionalmente las reforma de referencia, otorgan rango constitucional al “asilo político”, concebido éste como el derecho de una persona a no ser extraditada de un país a otro que lo requiere para juzgarle por asuntos que le competan.

Otro importante avance en esta materia, también radica en que se sientan las bases para organizar con este esquema de protección a los derechos humanos, el sistema penitenciario, solo por mencionar algunos de los ordenamientos reformados.

En resumidas cuentas, es innegable la importancia, de la necesidad de que en el proceso legislativo, también se adopten algunas medidas paralelas o complementarias, tendientes a armonizar las medidas aprobadas en la concepción de las normas.

Esto adquiere aún más interés, si consideramos que dentro de las personas facultadas para iniciar leyes o decretos, aparte del Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados, también existe ya la facultad para los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores.

De manera paralela, hay que considerar, que aun cuando es innegable el gran avance que significó el que quedara plasmada en la carta magna la iniciativa ciudadana, falta dotar a la propia ciudadanía de los elementos necesarios para preparar piezas legislativas que reúnan por lo menos los requisitos básicos.

### **El derecho de iniciar leyes**

Ahora bien, resulta muy oportuno en esta de la argumentación de la propuesta, recordar lo que implica el derecho de iniciar leyes. Así tenemos que en los países que se caracterizan por organizarse democráticamente, el derecho de iniciativa se considera como una prerrogativa que tienen algunas entidades, de presentar ante los parlamentos o congresos, proyectos o de ley o decreto, con la oportunidad de que de cumplir con los requisitos necesarios, puedan ser tomado en cuenta, discutidos y votados formalmente para su respectiva dictaminación.

De esta manera tenemos que el proceso de elaboración de Leyes federales, es el conjunto de etapas sistematizadas y ordenadas por la ley fundamental mexicana, que deberán ser observadas por el Poder Legislativo para incorporar al Sistema Jurídico aquellas normas de aplicación general y obligatoria conocidas como leyes.

Las normas sobre la producción jurídica están plasmadas en los artículos 71 y 72 constitucionales. Este proceso consta de seis etapas. Para que una ley sea considerada como tal, se requiere el cumplimiento de las formalidades exigidas también llamadas etapas que son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación, iniciación de la vigencia.

En la práctica parlamentaria se reconoce especialmente en la primera etapa de iniciativa, lo conveniente de que se presente con una excelente técnica legislativa, considerando una muy buena estructura lógica en sus apartados como pueden ser capítulos, fracciones, o incisos, con el respectivo detalle del articulado, con precisión en las palabras y conceptos que sean congruentes y acordes con una suficiente exposición de motivos que dé cuenta fehaciente del espíritu que anima al legislador a presentar un tema en particular.

Para el caso de México, las características formales actuales, plasmadas en el artículo 71 constitucional, resultan insuficientes para asegurar que se cumplan con los controles de apego al orden jurídico internacional, sobre todo en materia de derechos humanos, aún cuando dentro del marco jurídico procesal legislativo, se reconoce al proceso legislativo como aquel que se observa exclusivamente para crear, modificar, suprimir y poner en vigor leyes o decretos.

En este orden de ideas, tenemos que esta primera etapa o instancia procesal se inicia con el ejercicio del derecho de presentación del documento que contiene una iniciativa de ley o decreto, cuya inclusión se debe registrar en la agenda de temas que la asamblea debe conocer en el documento denominado orden del día, para el trámite correspondiente, así como para la resolución que dicta el presidente de la Mesa Directiva, imponiéndose trámite para que la Secretaría la turne a una o varias comisiones de dictamen legislativo (Camposeco Cadena, Miguel), regulado básicamente en concordancia con los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política Federal, y en cada entidad federativa por la Constitución local.

Actualmente el derecho de iniciar leyes o decretos, le compete al presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados que ejercen su facultad de poner a consideración del Congreso un proyecto de ley, así como a los ciudadanos a través de la denominada “iniciativa ciudadana”.

### **Actualización con respecto a las iniciativas ciudadanas**

Un elemento más de esta propuesta, está direccionado a la pretensión de crear conciencia e información oportuna dentro de la sociedad mexicana interesada en estos temas, de que corresponde a todas las personas facultadas por nuestra carta magna para iniciar leyes, el cotejar si las normas que pretenden promover son congruentes con la Convención Americana de los Derechos Humanos y otros tratados internacionales signados por nuestro país, con el fin de no crear normas que finalmente van a fracasar en su tránsito por el proceso legislativo por no reunir los requisitos necesarios, y que de entrada pudieran significar un fuerte desgaste para los propios promoventes.

En el rubro de lograr que los ordenamientos que tienen que ver con el detalle de los procesos legislativos –sobre todo con el derecho de iniciativa–, como lo son la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los Reglamentos de ambas Cámaras, se propone que el Poder Legislativo Federal implemente las acciones de actualización normativa para armonizarlos.

Estas acciones, se propone que también sean implementadas a nivel estatal para que en sus propios procesos legislativo que tengan que ver con derechos humanos, no exista un desfase con relación a la Carta Magna.

### **El control de la convencionalidad en el Poder Judicial**

Otro importante factor que ha influido en la presentación de esta propuesta, radica en la realidad que priva actualmente en el Poder Judicial de la Federación, en donde se pueden observar las acciones preventivas que ya se están desarrollando, mismas que tienen que ver con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 23 de Noviembre de 2009 que dice que “en relación con las prácticas judiciales, este tribunal ha establecido en su jurisprudencia que es consciente de que los jueces y tribunales internos estén sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, que desde un inicio carecen de efectos jurídicos”.

En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer de forma obligatoria lo que se ha llamado el “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y considerando las regulaciones procesales correspondientes.

En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, finalmente intérprete último de la Convención Americana.

Entendemos pues, que el “control de la convencionalidad” es un mecanismo para establecer estándares comunes en la región en el rubro de derechos humanos (Ferrer MacGregor, Eduardo. *El control de la convencionalidad y la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, 2012, página 26).

Al respecto se puede acotar, como uno de los aspectos más importantes que el propio Poder Judicial ha considerado relevante para no quedarse a la saga de las acciones modernizadoras en esta materia, es la línea de actualización permanente en materia de derechos humanos, direccionada a poner al día a los actores que intervienen en estos procesos, a todo lo ancho y largo del país.

En este contexto de acciones del poder judicial, encontramos una gran utilidad si las visualizamos de carácter preventivo, toda vez que consideramos que en el Poder Legislativo también se debe ejercer una suerte de “control legislativo de la convencionalidad”, en donde se estaría disminuyendo la posibilidad de incurrir en una alta incidencia de errores en la elaboración y aprobación de nuevas normas, que estarían totalmente dissociadas de las actuales obligaciones que ha contraído el país en esta materia.

De esta forma, consideramos de sumo interés que el poder legislativo federal difunda con mayor oportunidad entre el grueso de la población y con los medios a su alcance, lo que se integra en las principales instituciones que tienen que ver con los derechos humanos, tal es el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, mismo que constituye el marco para la promoción y protección de los derechos humanos y provee una fuente informativa importante de recursos a los habitantes de América, que han sufrido violaciones de sus derechos. Para lograrlo se ha integrado un artículo transitorio direccionado a lograr esta fuente de oportunidad informativa.

### **De la no afectación al contenido esencial de un derecho fundamental**

La segunda parte de esta propuesta, tiene que ver con la necesidad de establecer en el artículo 133 de la propia Carta Magna, que en ningún caso se podrá afectar el contenido esencial de un derecho fundamental. Para esto, vale la pena recapitular algunas importantes consideraciones que se esbozan a continuación, y que seguramente darán la fuerza argumentativa necesaria para plasmar esta modificación en nuestra ley de leyes.

Iniciaremos con una breve revisión retrospectiva, donde encontramos que con la Constitución de 1857, adquieren carta de naturalización en nuestro país los derechos subjetivos públicos bajo el rótulo de derechos fundamentales. En dicho congreso constituyente se apreció la voz, aún en solitario, de lo que serían para entonces los derechos sociales, a cargo de don Ponciano Arriaga, que manifestaba su punto de vista en el sentido de que habría una explosión de reivindicación violenta que finalmente llegó, y nadie la pudo detener, esto para el año de 1910, donde por fortuna un movimiento por el respeto al sufragio, condujo de forma por demás lógica, a la expedición de una ley fundamental nueva y con fuertes visos de innovación, si consideramos que fue la primera en su tipo, en consagrar los derechos sociales.

Sin embargo, del caos que se apreció durante la revolución, de la falta crónica de recursos y de la ausencia de procedimientos de protección para los derechos sociales como el derecho a la alimentación, a la educación, a la salud y a la vivienda, entre otros, terminaron siendo considerados derechos y, con ello, postergados sistemáticamente quedando el espíritu visionario de la Constitución de 1917 en declaraciones de derechos sin eficacia.

Otro elemento importante en esta materia, lo constituye lo comentado por el doctor Salvador Felipe Arias Ruelas, catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su trabajo denominado *La reforma constitucional de derechos humanos y la transversalización de los derechos*”, donde el doctor considera lo siguiente:

En efecto, a partir de este nuevo constitucionalismo europeo, reflejado posteriormente en el iberoamericano, los derechos fundamentales juegan un papel relevante en las sociedades y se les dota de un complejo sistema de garantías de carácter normativo, jurisdiccional e institucional, todo ello reforzado con el reconocimiento de la competencia de la comunidad internacional para participar de forma subsidiaria en la protección de los derechos humanos.

Los derechos fundamentales adquieren una posición preferente en el ordenamiento jurídico y, por tanto, una fuerza expansiva en el actual Estado constitucional, esto es, tales derechos deben extenderse tanto en la actuación de los poderes públicos, como en la elaboración, aplicación e interpretación del resto de las normas del ordenamiento jurídico. Este sentido transversal adquiere vigencia tanto en el deber de los sujetos obligados por los derechos fundamentales para asegurar su cumplimiento, como en la capacidad de los titulares de tales derechos para exigirlos.

En otras palabras, la tendencia natural de los preceptos constitucionales en materia de los derechos humanos radica en su expansión, no en su restricción. De ahí que para asegurar su desarrollo en el orden jurídico nacional, se requiere de abastecer a este grupo de normas constitucionales de derechos humanos, no sólo de la supremacía que le viene de la concepción constitucional del Siglo XIX a partir de la ley fundamental de 1857, sino también de la conservación y defensa propia del constitucionalismo contemporáneo.

Otro referente de interés, lo encontramos en la expresión de Francisco Vázquez Gómez Bisogno, que considera que existe la necesidad de limitar al poder constituyente constituido. En su obra *La defensa del núcleo intangible de la Constitución* (páginas 110 y 111) encontramos las razones siguientes de dicho aserto:

Sostener que no existen en la Constitución algunos valores y principios superiores que deben ser protegidos de las actuaciones del Poder revisor de la Constitución, implica la aceptación de que el constitucionalismo es irrealizable.

Una Constitución normativa en un estado de derecho conlleva ciertos límites implícitos. Nos referimos a las paredes maestras del estado de derecho.

Si estos muros de carga de la Constitución son derribados, no se puede hablar de una reforma constitucional, sino más bien, de la desaparición de una auténtica Constitución normativa y del ocaso del estado de derecho.

Ya desde la Constitución francesa se distinguía una parte esencialmente constitucional, relacionada con los fundamentos últimos de la organización jurídica y política (entonces, los derechos individuales, la soberanía nacional y la separación de poderes), de una parte denominada Constitución instrumental, que no contenía los principios fundamentales sino los principios técnicos de su realización.

Es natural que un poder constituido tenga límites, más allá de los cuales se transformaría en un Poder Constituyente.

El poder de revisión constitucional recibe su validez de la propia Constitución, por lo que si la contradijera al derribar sus muros de carga, se transformaría en un poder enemigo de la Constitución que ya no podría invocarla como asiento de su existencia y validez.

Toda Constitución debe interpretarse sistemática y congruentemente, en el entendido de que todos sus artículos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico, lo que no obsta para reconocer que en las Constituciones pueden establecerse excepciones, las cuales, desde el particular punto de vista de la SCJN, deben preverse expresamente.

En referencia a las Decisiones Políticas Fundamentales, el constitucionalista Carl Schmitt, quien acuñó el término, manifiesta en su obra *Teoría de la Constitución* (Editora Nacional, página 28) lo siguiente:

Es un error típico de la teoría del estado de la preguerra desconocer la esencia de tales decisiones y hablar, sintiendo que había algo distinto de una normación legal, de ‘simples proclamaciones’, ‘simples declaraciones’ y hasta ‘lugares comunes’. La Constitución misma se disuelve así en la nada entre ambos elementos: algunas expresiones de mejor o peor gusto; por un lado, una multitud de leyes inconexas, externamente caracterizables, por el otro. Consideradas de manera razonable, aquellas decisiones políticas fundamentales son, incluso para una jurisprudencia positiva, el primer impulso y lo propiamente positivo. Las ulteriores normaciones, las enumeraciones y delimitaciones de competencia en detalle, las leyes para las que se ha elegido o cualquier causa de la forma de ley constitucional, son relativas y secundarias frente a aquellas decisiones.

Por todas estas argumentaciones, se desprende la necesidad de armonizar también el artículo 133 constitucional, para que la reforma de derechos humanos de Junio del 2011 se pueda considerar completa; en concordancia con lo que Carl Schmitt ha expresado en diferentes foros, en el sentido de que las decisiones políticas fundamentales no deben ser alteradas.

Es por lo anteriormente expuesto, que los promoventes de esta iniciativa, solicitamos se privilegie su presentación ante esta honorable asamblea, de manera tal que este Poder Legislativo sea el conducto para el fortalecimiento de la misma, de acuerdo con el siguiente

### **Decreto que adiciona el artículo 71 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Para quedar como sigue:

**Artículo Único.** Se adiciona un segundo párrafo a la fracción cuarta del artículo 71 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

#### **Artículo 71 ...**

I. a III. (...)

IV. ...

La ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

**Para el caso de proyectos de ley o decreto, cuyo contenido se refiera a normas relativas a los derechos humanos y sus garantías, deberán ser elaboradas de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia en los que México sea parte.**

Artículo 133. ...

**En ningún caso se podrá afectar el contenido esencial de un derecho fundamental.**

**Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones que se opongan a este decreto

**Tercero.** El Congreso de la Unión contará con 180 días hábiles a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para modificar la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y los reglamentos respectivos, con el propósito de que puedan identificarse con detalle y claridad, los procedimientos y las características principales que deberán integrarse a las iniciativas que versen sobre los derechos humanos y sus garantías.

**Cuarto.** Para la eficiente puesta en marcha de este proyecto, el Poder Legislativo federal deberá desarrollar una serie de acciones, tendientes a informar a las personas facultadas para iniciar iniciativas, así como a la población en general, las posibilidades que representan para México, su adhesión a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

**Quinto.** Las legislaturas de los estados, así como la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán adecuar sus ordenamientos en materia de derecho de iniciativa, de manera análoga a esta Constitución.

Salón de sesiones de la honorable Cámara de Diputados, a 29 de abril de 2013.

**Diputados:** Carlos Fernando Angulo Parra, María Guadalupe Mondragón González (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR INTEGRANTES DE DIVERSOS GRUPOS PARLAMENTARIOS**

Que reforma los artículos los artículos 74, fracciones VII, VIII y IX; 79, párrafos primero y segundo de la fracción I; 108, último párrafo; 116, párrafo sexto de la fracción II y 117, fracción VIII; y se adicionan los artículos 25, con un párrafo segundo, pasando los actuales párrafos segundo a octavo a ser los párrafos tercero a noveno; 74, con las fracciones VIII y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados, Miguel Alonso Raya del Grupo Parlamentario PRD, Jorge Iván Villalobos Seañez del Grupo Parlamentario PAN, Arturo Escobar y Vega, Y Tomás Torres Mercado, del Grupo Parlamentario PVEM, María Sanjuana Cerda Franco del Grupo Parlamentario PANAL, Lilia Aguilar Gil del Grupo Parlamentario PT, Ricardo Mejía Berdeja del Grupo Parlamentario MC y Marco Antonio Bernal Gutiérrez, José Manzur Quiroga y Manuel Añorve Baños, del Grupo Parlamentario PRI, integrantes de la LXII Legislatura, y con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y 72 Inciso H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 6, fracciones I y IV, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

**Exposición de Motivos**

La disciplina financiera de estados y municipios, es una reforma impostergable, con ese objetivo, la presente iniciativa, recoge en su esencia e integralidad, los diversos proyectos que se han planteado en el Congreso de la Unión, con el propósito de dar armonía al texto de la Carta Magna, y de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

A raíz de los problemas que se suscitaron con la crisis de 1995 y ante la vulnerabilidad del sistema de pagos que no resistía la cartera vencida, el gobierno federal implementó un programa para atender la grave situación que ponía en peligro las finanzas de los gobiernos locales con deuda pública. Con este programa, una gran parte de la deuda pública fue reestructurada y los programas financieros de los estados y municipios recuperaron su viabilidad.

Después la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue impulsando, por medio de convenios con las entidades federativas, una serie de cambios orientados a crear y/o consolidar la normatividad estatal sobre la deuda pública y a sanear las finanzas de los estados que presentaban mayores problemas.

En los últimos años ha sido evidente que los recursos que recauda y distribuye el gobierno federal y los que generan los estados y municipios, a través de una serie de disposiciones fiscales, jurídicas y presupuestarias, aunque se han incrementado, no son suficientes para atender las necesidades de la población, por lo que las entidades y municipios han tenido que hacer uso del endeudamiento cada vez más para realizar inversiones en infraestructura.

Sin embargo, el endeudamiento de los estados y municipios de México, que ha crecido en los últimos años, lleva a un urgente replanteamiento sobre el manejo responsable de las finanzas públicas. Sobre todo porque el uso incorrecto de los recursos públicos mina la posibilidad de un futuro con crecimiento y desarrollo para las entidades y municipios del país.

Con las reformas que hagamos debemos garantizar el uso responsable de la contratación de financiamiento dentro o fuera del país; créditos, empréstitos o préstamos para los gobiernos estatales y municipales, así como de su administración transparente. Tenemos la oportunidad de fortalecer el marco normativo dentro del respeto del federalismo de nuestro país, por ello esta iniciativa se orienta a fijar límites muy claros y precisos al endeudamiento de estados y municipios, que contribuirá a disminuir el costo de la deuda al que cada vez acceden más.

Las regiones del país requieren urgentemente incrementar la inversión en proyectos de infraestructura para proveer los servicios sociales básicos y de comunicaciones y transportes que la sociedad exige.

En este marco de necesidades sociales, es importante que los sistemas financieros superen la simple transmisión de la información y logren sentar las bases de un sistema de rendición de cuentas en la cual la sociedad evalúe los recursos financieros que ejercen los tres niveles y órdenes de gobierno, de manera especial los obtenidos por deuda pública, que permita generar bienestar y desarrollo en las entidades y municipios. Para ello es fundamental utilizar de manera ética, responsable y transparente los recursos financieros con los que cuentan.

Por lo anterior, hoy a diferencia de hace algunos años, es importante legislar sobre deuda pública para las entidades y municipios, que permita seguir considerando esta alternativa para financiar parcial o totalmente, complementando inversiones de los tres órdenes de gobierno y de la iniciativa privada, los proyectos de infraestructura que tienen una alta rentabilidad social y/o una fuente de repago.

El uso incorrecto de los recursos públicos mina la posibilidad de un futuro con crecimiento y desarrollo para las entidades del país.

Algunos gobiernos estatales y municipales han abusado del endeudamiento al realizar obras políticamente rentables, dejando la responsabilidad de la operación, el mantenimiento y el pago de dicha deuda a las siguientes administraciones.

Esto ha ocasionado el sobregiro de la capacidad de endeudamiento de los estados y municipios cuando el presupuesto que se destina al pago de los intereses y el capital es tan grande que limita seriamente su operación normal, poniendo en peligro el equilibrio de la tesorería y los servicios públicos que el gobierno está obligado a proporcionar.

La experiencia negativa cuando la ha habido, consiste en que la deuda se incrementa exageradamente; gran parte del capital que proviene de la deuda se malgasta; los desembolsos anuales para hacer frente al financiamiento se disparan más allá de lo prudente, por lo que las finanzas del gobierno en sus tres ámbitos, se desequilibran y tienen graves problemas para pagar las deudas.

La incapacidad de los gobiernos locales para atender sus obligaciones crediticias, por lo general ha coincidido con la presencia de cualquiera de los siguientes factores o una combinación de ellos:

- Un desequilibrio de fondos de operación en el que los gastos corrientes exceden significativamente a los ingresos corrientes en un período fiscal.
- Una desviación importante y creciente en la recaudación de los ingresos pronosticados.
- Un incremento inesperado en el monto de los intereses a pagar en un ejercicio (cuando en los contratos se estipulan tasas variables de interés), por causas de un desequilibrio macroeconómico como incrementos constantes en las tasas de inflación.

- Una actitud displicente de la banca privada, para otorgar créditos sin el debido sustento.

Este es el momento de generar el marco legal que haga posible un uso más eficiente, responsable y transparente de los recursos públicos por parte de los funcionarios estatales y municipales, el cual dé certeza a los ciudadanos de que sus impuestos están siendo destinados de la mejor forma posible y tengan la garantía de que nadie ha comprometido su bienestar o los servicios públicos a los que tienen derecho en los años por venir.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público indican que entre 2000 y junio de 2012, la deuda de estados y municipios aumentó el doble que sus ingresos, lo que puso a muchos de ellos en riesgo de insolvencia financiera, limitó sus posibilidades de endeudarse para proyectos realmente necesarios y paralizó a algunos por la falta de liquidez ante sus proveedores.

En estos últimos 12 años la deuda de estados y municipios aumentó en más de 130 por ciento. Más del 50 por ciento de esos recursos fueron erogados en los últimos cuatro años sin que se conozca con el suficiente detalle el destino de los mismos, las tasas a las que fueron contraídos cada uno de esos créditos y las razones que justificaron su contratación.

Por otra parte, toda iniciativa que verse sobre empréstitos, corresponde a la Cámara de Diputados, en razón de que, de conformidad con el artículo 72 inciso H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el conocimiento como Cámara de origen en dicha materia está reservado a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Artículo 72 inciso h) de la Constitución

h. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre **empréstitos**, contribuciones o impuestos, o sobre el reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse **primero en la Cámara de Diputados**.

En ese tenor, el propósito de la presente iniciativa es armonizar los preceptos constitucionales, a partir de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Por lo expuesto, fundado y motivado, nos permitimos poner a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de

### **Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único:** Se **reforman** los artículos 74, fracciones VII, VIII y IX; 79, párrafos primero y segundo de la fracción I; 108, último párrafo; 116, párrafo sexto de la fracción II y 117, fracción VIII; y se **adicionan** , los artículos 25, con un párrafo segundo, pasando los actuales párrafos segundo a octavo a ser los párrafos tercero a noveno; 74, con las fracciones VIII y IX, 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. Para ello, procurará el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera, tomando en consideración los ciclos

económicos nacionales e internacionales. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dichos principios.

...

**Artículo 74. ...**

**I. a VI. ...**

**VII.** Para iniciar leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados y Municipios y el Distrito Federal, con base en los principios establecidos en el párrafo segundo del artículo 25.

**VIII.** Para iniciar leyes que establezcan 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.

**IX.** Conocer, y en su caso, objetar, a través de la comisión legislativa competente y en un plazo máximo de quince días hábiles, la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que, en su caso, pretendan celebrar con el gobierno federal para obtener garantías. Lo anterior aplicará en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento alguno, inclusive durante los periodos de receso del Congreso de la Unión, dichas estrategias se considerarán no objetadas. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, ser 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.

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

**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 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 federales y locales, y deuda pública.

...

...

**III. a VII. ...**

**Artículo 117. ...**

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

**VIII.** Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo condiciones de 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 condiciones de 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. Dichas obligaciones deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del período 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 VII del artículo 74 constitucional, 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, 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 constitucional.

**Sexto.** Las entidades federativas y los municipios enviarán al Ejecutivo federal 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. Dicha información será remitida a la Cámara de Diputados en un plazo máximo de 60 días naturales posteriores al término del plazo señalado anteriormente.

**Séptimo.** La ley reglamentaria establecerá que en el registro a que se refiere el artículo 74, fracción VIII, constitucional, 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 de la Cámara de Diputados 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, la Cámara de Diputados pueda dar puntual seguimiento al endeudamiento de los estados y municipios.

Los servidores públicos y demás personal la Cámara de Diputados que tengan acceso a la información referente al presente artículo transitorio, serán responsables del manejo de la misma y responderán por los daños y perjuicios que en su caso ocasionen por su divulgación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de abril de 2013.

**Diputados:** Marco Antonio Bernal Gutiérrez, José Manzur Quiroga, Manuel Añorve Baños, Miguel Alonso Raya, Jorge Villalobos Seañez, Arturo Escobar y Vega, Tomás Torres Mercado, María Sanjuan Cerda Franco, Lilia Aguilar Gil, Ricardo Mejía Berdeja (rúbricas).

## 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

La que suscribe, diputada María Guadalupe Mondragón González, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le otorga 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 la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

El arraigo: una figura cuestionada.

A partir de su entrada en vigor en el 2008, el arraigo ha suscitado opiniones divididas entre los que consideran necesaria su aplicación y quienes lo rechazan. Entre los primeros es frecuente enterarse de declaraciones de las autoridades responsables de la procuración de justicia en el sentido de que resulta imprescindible para enfrentar a la delincuencia organizada. Son defensores de derechos humanos tanto presidentes de organismos públicos como miembros de organizaciones sociales los que militan en contra de su vigencia. La **Conferencia Nacional de Procuración de Justicia** acordó de manera unánime solicitar al Senado de la república revisar la posibilidad de hacer una enmienda constitucional para devolver las posibilidades de arraigo a delitos del orden común, mientras que los estados de Chiapas, Chihuahua, Yucatán y Oaxaca han eliminado la figura. Guanajuato no la incluyó en su nuevo Código de Procedimientos Penales. Los presidentes de la **Comisión Estatal de Derechos Humanos de Hidalgo** y el **del Distrito Federal** han pedido que el arraigo desaparezca de nuestra legislación. Este último elaboró un estudio en detalle al que haremos alusión más adelante. Diversas instancias de las **Naciones Unidas** se han sumado a la exigencia en contra del arraigo y otras de la misma Organización junto con organismos regionales y numerosas naciones han reconocido el esfuerzo que significa para el pueblo de México el combate a la delincuencia.

Cabe señalar que el decreto publicado el 18 de junio del 2008 en el **Diario Oficial de la Federación** relativo a los juicios orales establece, en el régimen transitorio, lo siguiente:

**Décimo Primero.** En tanto entra 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 cuarenta días.

Esta medida será procedente siempre que sea necesaria para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia.

Lo anterior implica que las Procuradurías de Justicia y Fiscalías locales están en aptitud de aplicar el arraigo hasta el 2016.

El ex titular de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, **Jorge Alberto Lara Rivera** en el artículo “La figura del arraigo es pertinente y cumple cabalmente criterios de derechos humanos” (Revista “defensor” de febrero de 2012, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal) considera lo siguiente:

No podemos realizar una discusión objetiva sobre el arraigo sin tener en cuenta y poner en el centro de la discusión de las figuras penales y procesales a la figura de la víctima. Y me parece que la necesidad de procurar seguridad, tranquilidad, e incluso en algunos casos a la propia seguridad física y seguridad en la vida, en los bienes, en la familia y el entorno de las víctimas, hace que esta figura de medida cautelar cobre relevancia, pertinencia y plena legitimidad.

**Luis de la Barreda Solórzano**, en un artículo titulado Detener para investigar menciona lo siguiente:

#### Reprobación

El arraigo ha sido reprobado por organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

El Comité contra la Tortura de la ONU expresó el 7 de febrero de 2007 preocupación por la figura del ‘arraigo penal’ que, según la información recibida, se habría convertido en una forma de detención preventiva con el uso de casas de seguridad (casas de arraigo) custodiadas por policías judiciales y agentes del Ministerio Público, donde se pueden detener indiciados durante 30 días — hasta 90 días en algunos estados— mientras se lleva a cabo la investigación para recabar evidencia, incluyendo interrogatorios, y propuso al Estado mexicano “garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la legislación como en la práctica, a nivel federal así como a nivel estatal.

El Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes de la ONU consideró en el informe sobre su visita a México que “la figura jurídica del arraigo puede llegar a propiciar la práctica de la tortura al generar espacios de poca vigilancia y vulnerabilidad de los arraigados, quienes no tienen ninguna condición jurídica claramente definida para poder ejercer su derecho de defensa”.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU lamentó el 22 de marzo de 2010 la falta de aclaraciones sobre el nivel de pruebas necesarias para una orden de arraigo y recomendó al Estado mexicano la eliminación de esa figura jurídica.

La Relatora Especial de la ONU sobre la Independencia de Jueces y Abogados señaló, al concluir su visita a México en octubre de 2010, que la figura del arraigo es resultado del mal funcionamiento del sistema de investigación y procuración de justicia, pues coloca los incentivos en una dirección contraria al fortalecimiento de la capacidad investigativa de la autoridad y viola el principio de presunción de inocencia.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (cdhdf), en su Recomendación 2/2011, consideró que “con la solicitud y otorgamiento de las órdenes de arraigo se prolongan privaciones de la libertad de las personas, sin controlarse la legalidad de la detención, lo cual viola el derecho a la libertad personal consagrado en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano”, y que “el modelo de la reforma de 2008, al establecer en la Constitución el arraigo, se alejó de la concepción del derecho penal ciudadano y lo aproximó a modelos represivos de restricciones a los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos en diversos instrumentos internacionales. A través del arraigo se establece un régimen de excepción [...]”.

Las opiniones provenientes del ámbito internacional implican una valoración, en sede legislativa, de la relación de los tratados internacionales con el derecho interno especialmente con nuestra Ley Fundamental que abordaremos en esta misma iniciativa.

Antes de la reforma constitucional de justicia penal y seguridad pública del 2008, el arraigo estaba contemplado en los códigos de procedimientos penales así federal como del fuero común. La **Suprema Corte de Justicia de la Nación** resolvió que el arraigo regulado en la ley penal procesal de Chihuahua era violatorio de garantías en razón de que afectaba directamente la libertad personal sin contar con respaldo constitucional. De ahí que ante la oleada de violencia desatada por la delincuencia a fines de la administración federal 2000-2006 e intensificada con la entrada de la siguiente 2006-2012, el titular del Ejecutivo Federal se vio obligado a recurrir a las Fuerzas Armadas permanentes para enfrentar la emergencia nacional. Con dicha decisión para mantener y en muchos casos recuperar la seguridad interior, se presentaron sendas iniciativas ante el Congreso de la Unión para dotar a todos los cuerpos de seguridad de instrumentos jurídicos a fin de superar los ataques y peligrosidad creciente mostrada por los grupos criminales. De esta manera, por tratarse de una restricción a la libertad personal, los legisladores incorporaron a la Ley Fundamental la figura del arraigo.

Para la mayoría de las organizaciones defensoras de derechos humanos la inclusión del arraigo en la reforma constitucional de justicia penal no hizo más que dar la vuelta a la jurisprudencia de la Corte. La reforma posterior también constitucional pero en materia de derechos humanos puso en contraste aun más agudo la restricción que a título de medida cautelar implica el arraigo con diversos derechos humanos como la libertad y la integridad personales y la presunción de inocencia, entre otros. Es importante, como hemos visto, saber en qué consiste la figura del arraigo. **Luis David Coaña Be**, maestro en derecho penal y amparo; profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Yucatán considera lo siguiente:

En términos coloquiales, al arraigo lo podemos definir como una medida preventiva que permite al Ministerio Público tener a su disposición al sospechoso de haber cometido un delito mientras se perfeccionan y localizan los medios de prueba idóneos para lograr la integración de la averiguación con todos los elementos necesarios para proceder a la consignación respectiva.

Todos reconocen su naturaleza jurídica ubicándolo en el grupo de las medidas cautelares, lo cual deja ya entrever su importancia: dichas medidas tienen la finalidad de preservar el juicio principal. En otras palabras, el arraigo como medida cautelar está concebido como un instrumento para asegurar ya no digamos el éxito sino la mera instauración del procedimiento penal. En medio de una escalada de violencia caracterizada por miles de muertos y desaparecidos así como la expansión de la actividad de los grupos criminales más allá del trasiego de drogas perpetrando sistemáticamente delitos como el secuestro, la desaparición y la extorsión además de las ejecuciones, conviene ponderar con detenimiento las opiniones en pro y en contra del arraigo como medida cautelar en el combate a la delincuencia.

Las objeciones principales en torno al arraigo son las siguientes:

- a) No es acorde con el principio de inocencia.
- b) Se tramita y, en su caso, concede sin escuchar al afectado.
- c) Se prolongan privaciones de la libertad, sin controlarse la legalidad de la detención.

d) Se obstaculiza y hasta se impide el contacto del interesado con su defensa.

e) Se registran casos de tortura.

#### Principio de Inocencia

**José Antonio Caballero**, profesor e investigador del **CIDE**, especializado en administración de justicia y proceso penal, opina lo siguiente: El arraigo es muy barato. Basta con una sospecha. Eso es lo que preocupa, que se utilice como la única vía para investigar.

A fin de aminorar la afectación de este principio, habrá de requerirse al Ministerio Público que precise las pruebas que pretende desahogar y la existencia material de los medios específicos para introducir un elemento de racionalidad en su petición. Lo anterior con el propósito de evitar la práctica de detener para investigar ya que al presentar la solicitud de arraigo, la autoridad de procuración de justicia debe contar con elementos probatorios que si bien insuficientes sí permitan una valoración de la probable autoría o participación del detenido en hechos delictuosos más allá de la mera sospecha.

Es importante señalar que en tratándose de delincuencia organizada la dinámica criminal derivada el núcleo del tipo penal consistente en la asociación o acuerdo para delinquir, esto es, para concebir, planear, preparar y llevar a cabo otros ilícitos como el trasiego de drogas, adquisición y tráfico de armas prohibidas, privaciones de la libertad en modalidad de secuestro, lesiones y homicidio con agravantes, trata de personas, robo de vehículos, asalto y extorsiones, entre otros, requiere para su investigación de desarrollar actividades de inteligencia. Este tipo de investigación, por su naturaleza, implica períodos prolongados ya que las acciones que la componen llevan tiempo, tales como la infiltración de agentes encubiertos en las células criminales, la identificación de los miembros y su lugar en la jerarquía con miras a intervenir sus comunicaciones privadas, la solicitud de cateos, el seguimiento que necesariamente tiene que ser durante varios días o semanas a algún presunto integrante de la delincuencia. La recolección de datos es sólo el principio pues el denominado ciclo de inteligencia continúa con el análisis de la información para generar productos que sean finalmente útiles hacia la revelación de los mapas o redes delictivas que conduzcan al ejercicio de la acción penal. En relación con la complejidad de las investigaciones sobre la delincuencia organizada, el ex Subprocurador Lara en el artículo ya citado, considera lo siguiente:

¿Cuál es la racionalidad más importante de esta redistribución de cargas y responsabilidades en el sistema acusatorio? Es propiciar parámetros de investigaciones de excelencia entre la Policía y el Ministerio Público, las cuales sean a fondo y, en la medida de lo posible, que puedan ir generando que figuras como la flagrancia –que nunca dejarán de existir ni de tener pertinencia– puedan ir dando paso a investigaciones de calado mucho más profundo, investigaciones que impliquen inteligencia criminal, inteligencia financiera y redes de vínculos para prevenir y combatir el fenómeno delictivo en los casos particulares.

Y es para este tipo de investigaciones profundas, hacia las cuales tenemos que marchar, que las nuevas figuras investigativas y las nuevas medidas cautelares se están planteando. Desde esta visión el arraigo parece ser un puente, sobre todo atendiendo al fenómeno complejo de la delincuencia organizada.

En consecuencia, la solicitud de un arraigo debe reflejar los medios de prueba de los que se tiene noticia en relación con el ejercicio de las atribuciones que para investigar a la delincuencia organizada tiene el Ministerio Público como las citadas intervención de comunicaciones privadas y práctica de cateos.

En este orden de ideas, el arraigo será de otorgarse sólo si existe una congruencia entre los datos que el Ministerio Público aporte sobre la conducta del detenido y las pruebas que manifieste planea obtener y desahogar para efectos de una consignación a los tribunales. Desde luego, lo anterior presupone hechos que impliquen la existencia del delito grave o de delincuencia organizada; una investigación e indicios razonables sobre la participación del sujeto en la comisión del ilícito.

### **In audita parte**

Antes de decidir sobre el otorgamiento de la medida, el juez tiene el deber de escuchar al detenido pues sus explicaciones pueden resultar ilustrativas en descargo de los datos que llevaron al Ministerio Público a considerarlo miembro de la delincuencia organizada o autor en algún nivel de participación de otro delito. De igual forma, el arraigado debiera tener el derecho de aportar pruebas en cualquier momento tendientes a formar en el juez la convicción del levantamiento de la medida cautelar.

### **Legalidad de la detención**

Habiendo determinado la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** que el arraigo entraña una privación de la libertad, debiera valorar el juzgador, de manera previa a la procedencia de la medida cautelar, si la persona fue detenida bajo los supuestos constitucionales y de ley. Lo anterior sin importar que el arraigo tenga por objetivo, de obtenerse las pruebas que lo motivaron, el solicitar una orden de aprehensión pues la expedición de ésta no purga el vicio de una detención ilegal.

Casi siempre la necesidad del arraigo se hace evidente cuando se ha detenido a algún miembro de la delincuencia organizada en flagrancia pero no se cuenta con pruebas suficientes para lograr un auto de sujeción a proceso. Es paradigmático y frecuente el caso del homicidio en que se recopila sangre en la vestimenta del imputado pero la prueba pericial de genética lleva casi un mes para concretarse. En este sentido, es de atenderse la observación de la **Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal** para establecer que antes de entrar al estudio de la procedencia de la petición de arraigo, el juez debiera revisar la legalidad de la detención.

### **Obstáculos a la Defensa.**

En realidad, no debiera registrarse el mínimo impedimento o barrera a la labor del defensor ya que no existe precepto alguno que permita pensar que el otorgamiento del arraigo produce el efecto de suspender este derecho del detenido para reanudarse en caso del ejercicio de la acción penal. La defensa debiera estar en contacto con el detenido cuantas veces considere necesario en preparación de cuanta acción, recurso o alegato piense que es necesario para la preservación de los derechos fundamentales del afectado por el arraigo. El acceso a la averiguación previa penal debe ser amplio. No obstante, en la práctica cotidiana nos encontramos con que es frecuente que en las Procuradurías de Justicia se niegue sistemáticamente al detenido tener contacto con su defensa y a que nieguen el expediente, la defensa así se ve obligada a interponer demandas en pos de la protección de los tribunales federales para que se reconozca un derecho con el que ya cuenta. De ahí la necesidad de reiterar en la preceptiva constitucional del arraigo que el detenido tiene derecho a reunirse con su defensa cuantas veces lo crea necesario.

### **Erradicación de la Tortura**

Las circunstancias anteriores, en particular la detención ilegal y la negativa al derecho a la defensa, contribuyen a crear una situación propicia para que el detenido sea víctima de tortura. Una situación de aislamiento y abandono que algunos investigadores y hasta Agentes del Ministerio Público

provenientes de una cultura ajena a los derechos humanos pueden y de hecho interpretan como carta blanca para torturar.

En reportes de la **Comisión Nacional de Derechos Humanos** aparece que de las 120 quejas recibidas entre junio de 2008 y abril de 2010 relacionadas con arraigos, 38 por ciento correspondían a detenciones arbitrarias y otro 41 por ciento a tratos crueles, inhumanos o degradantes durante o después de la captura... 26 por ciento de los denunciantes, además, revelaron haber sufrido ambos tipos de abuso.

Una figura establecida a nivel constitucional como el arraigo no debe degenerar en una patente para violentar la integridad física de los detenidos. Con la finalidad de salvaguardar al detenido de la práctica de la tortura es menester que el juez esté consciente que sobre sus hombros recae la integridad física y psíquica de la persona bajo arraigo en la medida que dicte reglas para conservarlo y mantenerlo libre de malos tratos, golpes o amenazas. Escuchando a las partes, el juez determinará si un familiar o persona de confianza acompaña al arraigado; si se instalan cámaras de video-vigilancia, si está presente en todo momento su abogado defensor o personal de organismos defensores de derechos humanos, si se le revisa por un médico forense por la mañana y por la noche, en fin la que considere adecuada para evitar que el arraigado resulte víctima de tortura.

### **Margen de apreciación**

Finalmente, es importante tener presente que los tribunales internacionales, especialmente la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, han adoptado el criterio de que los Estados parte del sistema de protección regional gozan de un margen para aplicar los deberes que han contraído al suscribir los pactos de derechos humanos, desde luego sin llegar a la denegación de hecho de los derechos.

Sin abdicar de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos es importante tomar en cuenta que el principio del margen de apreciación surgió precisamente cuando la seguridad nacional de algunas naciones se encontraba amenazada. **Carlos Brokmann Haro**, académico, menciona que la Corte Europea impulsó la doctrina del margen de apreciación en un principio debido a las preocupaciones de los gobiernos de los países europeos de la posible intromisión de las políticas internacionales en las cuestiones de seguridad nacional. Dicho principio se acuñó originalmente en el **Tribunal Europeo de Derechos Humanos** y, sin mencionarlo explícitamente, ha sido aplicado en nuestra región por la **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, por ejemplo en el caso *Castañeda Guzmán c. México*, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 6 de agosto de 2008. En el caso *Irlanda contra el Reino Unido*, el Tribunal Europeo señaló:

“Incumbe a cada Estado contratante, responsable de la vida de la nación, determinar si un peligro público lo amenaza y si esto ocurre evaluar los medios que tiene para disiparlo. [...] las autoridades nacionales se encuentran en principio, en mejor lugar, que el juez internacional para pronunciarse sobre la presencia de ese peligro, así como sobre la naturaleza y el alcance de las suspensiones para conjurarlo. El artículo 15 permite un amplio margen de apreciación.”

El tratadista colombiano **Francisco R. Barbosa Delgado** considera lo siguiente: “Tanto el Tribunal Europeo como la Corte Interamericana desde una perspectiva externa, se refieren al margen nacional de apreciación como el espacio limitado de interpretación que tiene el Estado frente a los derechos fundamentales”. Como se puede observar, el principio del margen de apreciación impulsa el respeto de los tribunales internacionales por las decisiones nacionales.

Lo anterior nos lleva a verificar si las circunstancias de amenaza a la seguridad nacional persisten en nuestro país y, en consecuencia, la necesidad del interés público de un régimen de excepción para perseguir a la delincuencia organizada.

Actualidad de la vulneración a la Seguridad Nacional.

Para aprobar la Reforma Constitucional de Justicia Penal fueron de suma importancia lo siguiente:

Dictamen 13 de diciembre 2007, Consideraciones

Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Gobernación; de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos, Segunda

En este tenor, se estima oportuno y conveniente aprovechar este momento para dictaminar la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante esta cámara, por el Ejecutivo Federal en sesión ordinaria del martes 13 de marzo de 2007, y turnada a estas comisiones dictaminadoras, y con opinión de la Comisión de la Defensa Nacional, en razón de que ésta solicitó ampliación de turno. Lo anterior en virtud de que coincide en forma esencial con el espíritu de la minuta en estudio, ya que dicha iniciativa responde a la necesidad de llevar a cabo una reforma sustantiva en materia de justicia penal en México, al considerar que las leyes han sido rebasadas por el fenómeno delictivo y que deben ser adecuadas a la realidad para que el Estado mexicano cuente con las herramientas suficientes para tener éxito en el combate a la delincuencia.

Estas comisiones unidas coinciden primordialmente con la evaluación y análisis de la problemática en materia de seguridad pública y justicia penal que anima la propuesta del Ejecutivo Federal, así como con los objetivos y fines que se persiguen con ella.

En efecto, estas comisiones comparten la idea de que para hacer prevalecer el Estado democrático de derecho en nuestro país, deben por un lado adecuarse las estructuras constitucionales y legales existentes, a fin de dar respuesta con mayor efectividad al grave fenómeno delictivo que nuestro país padece, sin conculcar los derechos fundamentales de las personas tutelados en nuestra Carta Magna y en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.

El proponente de la iniciativa en comento, señala que en nuestro país, los niveles de impunidad y de inseguridad pública se han incrementado en los últimos años, lo que dificulta el desarrollo político, económico y social de México, además de que siembra incertidumbre, temor generalizado en la sociedad y provoca desconfianza en las instituciones del Estado además de que obstaculiza el pleno desarrollo individual de los miembros de la sociedad.

Agrega que el actual sistema de justicia fue concebido en una época distinta a la que vivimos hoy. La globalización y las nuevas tecnologías han modificado no sólo las necesidades y los intereses de los distintos grupos que conforman la sociedad, sino sus actividades y valores así como los medios e instrumentos a través de los cuales los miembros de la sociedad interactúan y se comunican. Es por ello, que se requiere una revisión profunda a nuestras instituciones y a nuestra legislación, a fin de hacer frente a las formas que la delincuencia ha adoptado.

De manera general, durante el presente análisis y estudio se identificaron tres problemas centrales, a saber:

1. Que el sistema de procuración e impartición de justicia penal tiene serios problemas operativos y de diseño, y que no cumple con sus funciones.
2. Que existe una crisis en la seguridad pública que amenaza al Estado mexicano en su conjunto, en particular aquella generada por la delincuencia organizada.
3. Que se carece de una indispensable coordinación entre los poderes y los órdenes de gobierno - federal, estatal y municipal- para enfrentar el problema de la seguridad pública y para mejorar el funcionamiento de la justicia penal. Esto es particularmente grave en el ámbito de las policías.

El consenso sobre la existencia de estos tres grandes problemas permitió definir con claridad los objetivos de la reforma. Estos son los siguientes:

1. Una reforma que permita un tránsito ordenado, gradual y viable al sistema acusatorio.
2. Un sistema eficaz para combatir a la delincuencia, en especial aquella que tiene el carácter de organizada.
3. Un sistema penal que garantice el debido proceso, la presunción de inocencia, asegure los derechos de las víctimas y proteja a los ciudadanos de los abusos de la autoridad.

### **Arraigo**

La minuta en estudio presenta una propuesta novedosa para el tratamiento de la delincuencia organizada, que es la de incorporar en la Constitución una medida cautelar para evitar que el indiciado pueda evadirse de la autoridad ministerial en un primer momento y de la judicial posteriormente, o bien, que pueda obstaculizar la investigación o afectar la integridad de las personas involucradas en la conducta indagada.

Es evidente que la creciente organización de la delincuencia ha puesto en algún nivel de riesgo las clásicas instituciones jurídico-procesales, por lo que el legislador ha ampliado el espectro de medidas eficaces para contrarrestar su impacto en la percepción de inseguridad pública, una de éstas es el arraigo. El arraigo consiste en detener a un individuo, por orden judicial, durante un período determinado, a petición del Ministerio Público, durante la investigación preliminar o el proceso penal, a fin de evitar que el imputado se evada del lugar de la investigación o se oculte de la autoridad, o afecte a las personas involucradas en los hechos materia de la indagatoria. Existe el arraigo en el domicilio físico del investigado o el que se cumple en un lugar distinto, inclusive de la demarcación donde reside, el primero se ha utilizado para delitos calificados como graves por la ley y el segundo sólo para presuntos miembros de la delincuencia organizada, siempre con autorización judicial previa.

La medida es de suma utilidad cuando se aplica a sujetos que viven en la clandestinidad, o que no residen en el lugar de la investigación, o cuando pertenecen a complejas estructuras delictivas que fácilmente pueden burlar los controles del movimiento migratorio o exista una duda razonable de que en libertad obstaculizarán a la autoridad o afectarán a los órganos y medios de prueba, y contra los que no puede obtenerse aún la orden de aprehensión, por la complejidad de la investigación o la necesidad de esperar la recepción de pruebas por cooperación internacional.

No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió ejecutoria en la acción de inconstitucionalidad 20/2003 promovida por legisladores del Estado de Chihuahua en contra del Congreso y el gobernador de aquél Estado, por la cual declaró la invalidez del artículo 122 bis del

otrora vigente Código de Procedimientos Penales local, argumentando en lo esencial que constituye una restricción de la garantía de libertad personal, no prevista en la Constitución General de la República, lo que resulta inadmisibles, en atención al principio previsto por el artículo 1º de la misma, el cual prescribe que las excepciones a las garantías deben contenerse en la propia Constitución.

En ese sentido, la minuta propone que se incorpore en el artículo 16 constitucional el arraigo exclusivamente para casos donde se investigue el delito de delincuencia organizada, fijando los casos de procedencia, la autoridad que lo solicita y quién lo autoriza, la temporalidad por la que puede ser otorgado, la opción de que el juez determine el lugar y demás condiciones de ejecución, la posibilidad de prórroga hasta por un término igual, y la justificación para ello, con lo cual se satisfacen los extremos de una excepción a la garantía individual de libertad personal.

Por lo que se considera procedente la propuesta de incorporar la figura del arraigo para investigaciones y procesos seguidos por el delito de delincuencia organizada, en este último caso, cuando no subsista la prisión preventiva, en los términos y condiciones que el juez establezca, de conformidad con la ley de la materia, así como por la temporalidad de hasta cuarenta días y con opción a prórroga hasta por otros cuarenta días, siempre que sigan vigentes las circunstancias que justificaron su autorización inicial.”

Hoy día, el recuento de la actividad delictiva arroja un panorama de mayor incidencia. En efecto, el periódico *Milenio* contabilizó a partir de la cobertura informativa del fenómeno criminal los datos siguientes:

De acuerdo con *Milenio*, en diciembre de 2012 se registraron 982 ejecuciones. El promedio diario (32) fue superior al del sexenio (27). En 19 entidades hubo al menos 25 ejecuciones.

En otras palabras, la causa que llevó a la decisión legislativa de elevar al arraigo a rango constitucional no sólo se mantiene sino que se agudiza.

### **Falta de control judicial.**

A fin de evitar el uso discrecional del arraigo es necesario sujetarlo, en la preceptiva constitucional, a un control judicial que permita armonizarlo con el esquema de un Estado democrático de Derecho, en el cual cobren vigencia por igual los derechos fundamentales y la función de seguridad pública y nacional en beneficio de las personas.

### **La eficacia del arraigo**

La periodista Gabriela Gutiérrez M. refiere que “...después de nueve meses de disputas, y con el apoyo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), un recurso de revisión y nueve meses de espera, la PGR brindó la siguiente información:

Sólo la Subprocuraduría de Delincuencia Organizada otorgó el dato de cuántos de estos casos habían llegado a un proceso penal: consignados, 3 mil 928; órdenes de aprehensión, 3 mil 774; autos de formal prisión, 3 mil 507. Sin embargo, se desconoce cuántos terminan en una sentencia de culpabilidad.”

Toda medida cautelar busca preservar la materia del juicio, es decir, que el juicio tenga lugar por lo que el arraigo, de acuerdo a los números anteriores resulta de una eficacia, tratándose de la SIEDO, de casi el 82 por ciento

Según cifras rastreadas por la **Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos**(CMDPDH), un promedio de 1.82 personas son puestas bajo arraigo cada día a nivel federal y 1.12 a nivel local.

En punto a la eficacia del arraigo, el ex Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales que hemos venido citando menciona lo siguiente:

A nivel federal la figura del arraigo no solamente está vigente sino que es pertinente, tiene un alto índice de eficacia y eso habla de la necesidad de que siga estando en el catálogo de medidas y de instrumentos con el que cuentan las autoridades.

Cerca de 90 por ciento de los casos que son objeto de arraigo a nivel federal logran ser consignados y encausados procesalmente.

### **Consideraciones finales**

Las razones que llevaron al Poder Legislativo Federal a aprobar el Arraigo y a las Legislaturas de los estados a ratificar dicha decisión parlamentaria se mantienen a la fecha ya que las estadísticas muestran que la delincuencia organizada continúa desplegando su accionar criminal. Si bien es cierto que diversos organismos internacionales han hecho al Estado mexicano la recomendación de cancelar dicha figura, también lo es que el principio del margen de apreciación igualmente aplicado por el sistema regional de protección de los derechos humanos permite a nuestro país adoptar medidas legislativas ante la amenaza que la delincuencia organizada representa para la seguridad nacional, por lo menos en tanto no se registre un pronunciamiento de índole jurisdiccional por parte de la Corte Interamericana en que se valoren todas las circunstancias del caso.

Sin embargo, es claro que ha habido abusos en la utilización de la figura principalmente en tratándose de quejas por tortura y obstrucción a la defensa de los imputados, aunado a que sin duda entraña una vulneración al principio de inocencia ya de por sí cuestionado por la implementación de la prisión preventiva en todo el orbe. En cuanto al plazo, la principal prueba a desahogarse es la de genética para determinar si las muestras de sangre que pueden ser también de saliva o cabellos, entre otras, encontradas en la escena de los hechos corresponden a los detenidos que se hayan encontrado. Dicha prueba pericial por lo general lleva de 2 a 3 semanas ya que las muestras suelen estar contaminadas pues se recogen del suelo o superficies de objetos diversos. Por ello, se considera razonable establecer el período del arraigo en veinte días que permitan practicar esta prueba que de las periciales es la que más tiempo requiere. De ahí que, en tanto entra en vigor pleno el sistema de justicia acusatorio en la república, resulta obligado clarificar la figura del Arraigo por medio de reglas claras que reduzcan su impacto en el principio de inocencia y, asimismo, eviten abusos permitiendo su aplicación correcta y eficaz en contra de los miembros de la delincuencia organizada para acabar cuanto antes con la violencia que padecen los habitantes del país, recuperar la paz y el orden públicos y canalizar recursos para el desarrollo nacional.

En este orden de ideas, con el propósito de limitar al máximo los efectos adversos del Arraigo en los derechos fundamentales de las personas y al mismo tiempo mantener un instrumento eficaz para las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia, cumpliendo así con el deber básico de todo Estado en un régimen democrático de proteger y brindar seguridad a sus habitantes, someto a consideración de esa asamblea el siguiente proyecto de

### **Decreto que reforma y adiciona el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma y adiciona el párrafo octavo y se adiciona un párrafo noveno del Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

...

...

...

...

...

...

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, **estableciendo las medidas que considere prudentes para garantizar que el imputado no sea víctima de tortura y ejerza plenamente su derecho a la defensa**, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de **veinte** días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los **treinta** días.

**Para conceder el arraigo se requiere que haya congruencia entre los datos que exprese el Ministerio Público sobre los hechos delictuosos y las pruebas que manifieste habrá de recabar a efecto de reunir elementos para el ejercicio de la acción penal. 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.**

#### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de abril de 2013.

Diputada María Guadalupe Mondragón González  
(rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA VERÓNICA BEATRIZ JUÁREZ PIÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE MAYO DE 2013**

Las y los suscritos diputados Verónica Beatriz Juárez Piña, Carmen Lucia Pérez Camarena, Lucila Garfias Gutiérrez, integrantes de la Comisión de Derechos de la Niñez de la LXII Legislatura, 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, sometemos a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos octavo y noveno del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En México, al igual que en la mayoría de los países del mundo, el derecho a la identidad es un elemento fundamental para el reconocimiento jurídico y social de una persona como sujeto de derechos y responsabilidades y, a su vez, de su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad y una familia, condición necesaria para preservar la dignidad individual y colectiva de las personas.

Desde el momento de su nacimiento, los niños y las niñas necesitan contar con una identidad. Para ello, el primer paso es inscribir su nacimiento en los registros públicos y de esa forma contar con un nombre y una nacionalidad. El registro civil universal es la base para que las personas accedan a todos los demás derechos. Además, el registro es un elemento esencial en la planificación nacional a favor de la infancia, porque por esta vía se podrá contar con datos demográficos objetivos con los cuales se lograran diseñar estrategias y acciones dirigidas a esta población.

El registro de nacimiento es un derecho humano, así reconocido por diversos instrumentos internacionales, suscritos y ratificados por México, entre los que se encuentran: **La Declaración Universal de Derechos Humanos**, **el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos**, **la Convención Americana de Derechos Humanos** y **la Convención sobre los Derechos del Niño**.

De **la Convención sobre los Derechos del Niño**, (CNN) señalaremos que de manera puntual establece en su artículo 7º, que: “el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos”. Por su parte, el artículo 8º manifiesta que: “los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares (...)”.

Otros artículos, como el 30, ahondan en el derecho de identidad al señalar que “en los Estados en los que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”.

Así también, dentro del marco jurídico nacional, la Ley para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes reconoce al registro de nacimiento como uno de los elementos del derecho a la identidad; señala expresamente que el derecho a la identidad está compuesto por:

- A. Tener un nombre y los apellidos de los padres desde que nazca, así como ser inscrito en el registro civil.
- B. Tener una nacionalidad, de acuerdo a lo establecido en la Constitución.
- C. Conocer su filiación y su origen, salvo en los casos en los que las leyes lo prohíban.
- D. Pertenecer a un grupo cultural y compartir con sus integrantes religión, idioma o lengua, sin que eso pueda ser entendido como razón para contrariar ninguno de sus derechos.

El incumplimiento de la inscripción del nacimiento de un niño o niña en el registro civil constituye una clara violación del derecho humano esencial e inalienable de todo niño o niña; su derecho a la identidad.

Por otra parte, el registro de nacimiento es también una primera condición que posibilita la participación social de niños y niñas. Los derechos derivados del registro de nacimiento facilitan su inclusión en la vida económica, política y cultural del país, así como el pleno acceso a otros derechos esenciales como el derecho a la salud, a la educación, al cuidado, a la protección y a aquellos derechos a ejercer en la edad adulta.

Por ello, una de las mayores muestras de exclusión que sufren los niños y las niñas en todo el mundo es la de no ser registrados al nacer y en consecuencia, carecer de identidad legal y acceso pleno al goce y ejercicio de sus derechos, pues cuando los niños y niñas cuyos nacimientos no han sido registrados son estadísticamente invisibles en muchas esferas sociales, lo que les afectará en múltiples aspectos de sus vidas.

Datos del porcentaje de registros de nacimiento de la población menor de 1 año en 2010, proporcionado por la Red por los Derechos de la Infancia en México (Redim), en su informe **La infancia cuenta en México 2012**, menciona un total de 2 millones 100 mil 505 niños y niñas, lo que representa que el 79.4% de esta población cuenta con registro oportuno. Esta cifra muestra que aún deben aplicarse acciones eficaces para lograr la cobertura total en el país.

Es importante mencionar que a nivel mundial y regional se han establecido compromisos para superar esta limitación y erradicar la ausencia del registro de los niños y niñas, como muestra se ha determinado la meta común de alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno en la región de América Latina y el Caribe para el año 2015.<sup>1</sup> Para ello, el registro de nacimiento deberá ser:

**Universal:** en el sentido de asegurar la cobertura a todos los niños y niñas en el territorio de un país, independiente de su origen étnico, sexo, condición económica, origen geográfico, o el estatus migratorio o nacionalidad de sus padres.

**Gratuito:** en el sentido de que se elimine el cobro de cualquier tarifa oficial o extraoficial por servicios de registro de nacimiento o emisión del acta respectiva, sin importar si el registro se da de manera oportuna o tardía. La gratuidad del registro contribuye a la universalidad y a la oportunidad del mismo, al disolver barreras económicas que muchas veces lo obstaculizan.

**Oportuno:** en el sentido de que el registro se realice inmediatamente después del nacimiento. El plazo para considerar el registro como oportuno varía de país a país.

En consecuencia y con el fin de orientar los criterios que en cada caso se siguen para ello, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado en diversas ocasiones que la oportunidad del registro debiera implicar un plazo de días más que de meses.<sup>2</sup>

En México la ausencia de registro de nacimiento afecta en mayor medida a los niños y niñas que pertenecen a la población más pobre y marginada: niños y niñas indígenas; migrantes o hijos e hijas de migrantes; que viven en áreas rurales, así como zonas remotas o fronterizas. Otros factores que afectan el registro de nacimiento oportuno son; los legales, geográficos, económicos, administrativos y/o culturales que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de nacimientos.

Por otra parte, es conveniente aclarar que con esta iniciativa no se vulnera la soberanía de los estados. Nuestro país una República Federal y de acuerdo con el régimen de distribución de competencias establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los aspectos relativos al registro civil, entre ellos el registro de nacimiento, corresponden al orden local, es decir, cada una de las entidades federativas, e incluso en algunas entidades federativas cada municipio, tiene facultades para regular y establecer las condiciones particulares en las que se lleva a cabo el registro de nacimiento y en general de los diferentes actos civiles que ocurren a lo largo de la vida de las personas. Sin embargo, el artículo 40 de la Carta magna, si bien reconoce la soberanía de los estados, también establece que los estados estarán unidos en una federación establecida según los principios de la propia Constitución y uno de esos principios es el de interés superior de la niñez, en virtud del cual se reconoce el derecho a la identidad de las niñas y los niños mexicanos.

Así también, los costos asociados al registro y emisión del acta de nacimiento constituyen una limitante importante, sobre todo para las poblaciones más pobres y marginadas. Cabe señalar que “El costo de un acta de nacimiento en el país puede ir desde 36 pesos en Nuevo León, hasta 249 pesos en Baja California Sur, siendo el costo promedio entre los estados de 85 pesos aproximadamente.<sup>3</sup> Para los casos en que el registro no se hace con oportunidad, una constancia de inexistencia de registro puede costar desde 59 pesos, como es el caso de Tabasco y Tlaxcala, hasta 434, su precio en Baja California Sur. En algunos estados se pide también una constancia de extemporaneidad cuyo costo puede ascender hasta 312 pesos.<sup>4</sup>

Además, para muchas familias que viven en pobreza, el costo del acta de nacimiento aunado a los gastos de movilización para llegar a las oficinas del registro civil a realizar el trámite correspondiente –lo que muchas veces supone gastos adicionales de transporte, alimentación, pérdida de jornadas laborales, entre otras– se convierte en una barrera que obstaculiza seriamente la realización del mismo.

Afortunadamente, también existen entidades federativas donde el grado de cobertura del registro oportuno de los nacimientos es casi completo, entre las que se encuentran: Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Jalisco, Zacatecas, Yucatán, San Luis Potosí, estado de México, Querétaro y el Distrito Federal.

Para eliminar el retraso en el registro oportuno de los nacimientos, será necesario modificar las condiciones concretas de los municipios más rezagados y diseñar e implementar políticas y acciones específicas que permitan revertir la situación y cerrar la brecha existente para poder alcanzar la universalidad del registro oportuno para 2015.

La mejora sistemática del sistema de registro civil, a la par de la presencia de oficialías del registro civil en los municipios rurales y en lugares donde la densidad de la población es mayor, las campañas de inscripción itinerante a las localidades más alejadas del país, así como el registro de los nacimientos en los hospitales serán alternativas viables para el aumento en el registro oportuno de los nacimientos.

Por ello, es necesaria una reforma constitucional para garantizar el derecho al goce del ejercicio de la identidad universal, oportuna y gratuita eliminando de esta forma todo obstáculo que limite el ejercicio pleno de este derecho.

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 párrafo octavo del **artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** , para quedar como sigue:

### Artículo 4o. ...

...

...

...

...

...

...

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, **así como a una identidad, a través de un nombre, origen familiar, lugar y la fecha de nacimiento, que se hará constar en el acta de nacimiento correspondiente, la cual deberá ser universal, gratuita y oportuna.** Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios, **asimismo, estarán obligados a registrar de forma inmediata el nacimiento del menor de edad.**

...

...

...

## **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrara en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

## **Notas**

1 Compromisos asumidos por los Estados de la región en la I Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y el Registro Universal de Nacimiento, celebrada en Asunción Paraguay, en agosto de 2007 ([http://www.unicef.org/lac/overview\\_9654.htm](http://www.unicef.org/lac/overview_9654.htm)) y en la II Conferencia Regional Sobre el Derecho a la Identidad, celebrada en Ciudad de Panamá, Panamá, en 2011 ([http://www.unicef.org/lac/overview\\_21634.htm](http://www.unicef.org/lac/overview_21634.htm)).

2 Fuente: *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, UNICEF, 2004.

3 Cálculo a partir de los datos proporcionados por los registros civiles locales al Registro Nacional de Población (Renapo, mayo de 2012). En Registro de Nacimiento, Unicef-Inegi.

4 Ídem.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de abril de 2013.

**Diputadas:** Verónica Beatriz Juárez Piña, Carmen Lucía Pérez Camarena, Lucila Garfías Gutiérrez, Cinthya Noemí Valladares (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Pntos Constitucionales. Mayo 8 de 2013.)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41, 115, 116 Y 122, Y DEROGA LOS DOS ÚLTIMOS PÁRRAFOS DE LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LOS DIPUTADOS RICARDO MEJÍA BERDEJA Y RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE MAYO DE 2013**

Los proponentes, Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila, diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 41, 115, 116 y 122, y se derogan los dos últimos párrafos de la fracción V del propio artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema**

A lo largo de los años y en diferentes países, la democracia ha sido identificada con valores humanistas de la cultura occidental como la equidad, la libertad, el pluralismo, la participación popular, pero también con características de la sociedad y la economía que parecen contradictorias, como el capitalismo, la propiedad privada, la manipulación de las masas a través de los medios o la cooptación clientelar de los movimientos sociales.

Estas circunstancias han venido generando desde hace algún tiempo cierto desaliento difuso y algunas actitudes y condiciones de lo que podría llamarse cansancio de la democracia representativa, lo que nos obliga como representantes populares a practicar una revisión minuciosa de las instituciones fundamentales de naturaleza electoral, cuya operatividad vaya de la mano con el desarrollo integral del país, y el cumplimiento de sus fines no se convierta en una carga económica excesiva, sin diezmar que se garanticen plenamente los derechos político electorales de los ciudadanos.

Es innegable que hay cierta atmósfera de descalificación implícita o explícita de todo lo que suene a representación electoral, a actividades de partido o a militancia política.

Lo preocupante es que vivimos en un sistema de democracia representativa de partidos.

Por consiguiente, si ese cansancio no se refiere a éstos o aquellos representantes sino a la idea misma de representación o si esa suerte de desconfianza no se expresa respecto de éste o aquel partido, sino frente a la noción misma de partido, el problema puede ser de cierta gravedad. Porque lo que nos aburre entonces, no son ciertas jugadas repetitivas y trilladas de unos u otros, sino el sentido mismo del juego y de las reglas que lo organizan.

Esta circunstancia nos obliga a reflexionar si la distribución competencial que impera en materia administrativa electoral es la adecuada para nuestro desarrollo democrático.

El tema de la unificación competencial en materia administrativa electoral es sustancial e indispensable para continuar con el desarrollo democrático del país, ya que la misma función realizada por diferentes autoridades en el ámbito de su competencia ha mermado la credibilidad ciudadana en las autoridades electorales, sobre todo en las locales.

Por consiguiente, se propone la creación de una sola autoridad electoral que organice comicios y demás ejercicios de participación ciudadana, que privilegie la actividad electoral administrativa con una aplicación homogénea de criterios y disposiciones legales.

El Instituto Federal Electoral es el órgano administrativo electoral que tiene por objetivo contribuir al desarrollo de la vida democrática, garantizando el ejercicio de los derechos político-electorales de la sociedad a través de la promoción de la cultura democrática y la organización de comicios federales en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Por ello se considera importante el cambio del nombre, para que facilite la identificación del nuevo y único órgano administrativo electoral, con el título de **Instituto Nacional Electoral**, modificando solamente la palabra *federal*, que alude a una distribución de competencias, por el término nacional que unifica la atribución en toda la entidad mexicana.

### **Argumentación**

La serie de reformas electorales efectuadas en el país de 1977 a la fecha ha dejado pendientes que es importante resolver, para continuar el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Uno de los rasgos que se ha abandonado por parte del legislador, es lo atinente a generar instituciones jurídicas especializadas para celebrar las elecciones constitucionales.

Si bien en este momento nos encontramos transitando hacia una reforma que genuinamente fortalezca las instituciones electorales, también es cierto que ésta debe buscar que el órgano encargado de organizar supervisar y validar las elecciones en el ámbito administrativo, sea la única autoridad nacional en la materia, a fin de evitar la duplicidad de funciones y aparatos burocráticos federal, estatales y del Distrito Federal, cuyo costo lacera significativamente la economías estatales del país.

Las atribuciones exclusivas que ya tiene el Instituto Federal electoral como lo son los casos de ser la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos, así como, de su competencia exclusiva en materia de régimen sancionador electoral, para garantizar la anterior atribución; aunado a la elaboración del padrón electoral que es utilizado para todo tipo de elecciones que el Instituto Federal Electoral elabora y mediante convenio es utilizado en las elecciones locales, son ejemplos de la viabilidad de tener una autoridad única en la materia administrativa electoral.

Lo anterior de ninguna manera trastoca el sistema federal, como un sistema de distribución de responsabilidades de política pública entre diferentes autoridades pues, como sostiene Garmendia, “este nuevo federalismo ha realizado cambios importantes respecto del antiguo en todos los países occidentales: las competencias exclusivas han pasado a segundo plano y las más importantes son ahora las compartidas; se han multiplicado los órganos mixtos de la federación y de los Estados; las grandes inversiones se realizan a través de la planificación conjunta, etcétera. Mientras que en el pasado la actuación separada de la federación y de los Estados era suficiente para gobernar, en la actualidad se precisa la concertación entre ambas instancias para hacer frente a las complejas tareas de las instituciones públicas. Está fuera de toda duda que el federalismo más eficaz que hoy existe en el mundo occidental es de tipo cooperativo e intergubernamental” (Ernesto Soto Reyes Garmendia. “Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir”, en *Política y Cultura*, número 25, primavera de 2006, página 41).

En efecto, la instauración del Instituto Nacional Electoral refleja el nuevo modelo jurídico que representa el Estado constitucional de Derecho en el sentido de que el Estado se encuentra obligado a garantizar la protección de los derechos fundamentales, al ser éstos la piedra angular del sistema jurídico.

Resulta entonces que el Instituto Nacional Electoral será la instancia encargada de velar y garantizar la función Estatal de organizar las elecciones, fortaleciendo de este modo los principios constitucionales de la democracia, al realizar la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las estados parte del pacto federal, a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

### **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, sometemos a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto por el que se reforman los artículos 41, 115, 116 y 122, y se derogan los dos últimos párrafos de la fracción V del propio artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos **41, 115, 116 y 122**, y se derogan los dos últimos párrafos de la fracción V del propio artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 41.**

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

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

**I.** Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los **partidos políticos** tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal, **de conformidad con la demarcación territorial que corresponda a su registro.**

**II.** ...

**III.** Los **partidos políticos** tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Apartado A. El **Instituto Nacional Electoral** será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio

del derecho de los **partidos políticos** , de acuerdo con lo siguiente y con lo que establezcan las leyes:

a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del **Instituto Nacional Electoral** cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

b) a f) ...

g) Con independencia de lo dispuesto en los Apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al **Instituto Nacional Electoral** le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras **autoridades electorales** . Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente apartado. En situaciones especiales el instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

...

**Apartado B.** Para fines electorales en las entidades federativas, el **Instituto Nacional Electoral** administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) a c)

Cuando a juicio del **Instituto Nacional Electoral** el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

**Apartado C.** ...

**Apartado D.** Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el **Instituto Nacional Electoral** mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

IV. ...

V. La organización de las elecciones federales y **locales** es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado **Instituto Nacional Electoral** , dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los **partidos políticos** y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio

de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El **Instituto Nacional Electoral** será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una contraloría general tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el consejo general, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

...

...

...

...

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero presidente del Consejo General, los consejeros electorales, el contralor general y el secretario ejecutivo del **Instituto Nacional Electoral** ; quienes hayan fungido como consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo no podrán ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

...

El **Instituto Nacional Electoral** tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de **diputados federales** y senadores, cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, **gobernadores, diputados locales e integrantes de ayuntamientos, jefe de gobierno y jefes delegacionales en los estados y el Distrito Federal, respectivamente**, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

La fiscalización de las finanzas de los **partidos políticos** estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del **Instituto Nacional Electoral** , dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio consejo a propuesta del consejero presidente. La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los

procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

**(Se deroga)**

**(Se deroga)**

**VI. ...**

**Artículo 115.**

Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, 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 VII. ...**

**VIII. La ley introducirá** el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

...

**Artículo 116.**

El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

**I. ...**

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que **disponga la ley electoral**.

...

**II. ...**

...

Las legislaturas de los estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que  **señale la ley** ;

...

**III. ...**

IV. Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que

a) a c)

**d) El Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales;**

e) a j)

**k) El Instituto Nacional Electoral es la autoridad única en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución;**

l) a n) ...

...

#### **Artículo 122.**

Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

...

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y **la ley** .

...

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Se abroga toda disposición legal contraria al presente ordenamiento.

**Tercero.** Adécuese con la mayor brevedad la normativa complementaria, incluyendo lo relativo a los partidos políticos con registro en los estados.

Sede de la Comisión Permanente, a 8 de mayo de 2013.

Diputado Ricardo Mejía Berdeja (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 8 de 2013.)

**QUE ADICIONA Y RECORRE UN INCISO A LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR JOSÉ LUIS FLORES MÉNDEZ, EN NOMBRE PROPIO Y DE MARISELA VELÁZQUEZ SÁNCHEZ, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE MAYO DE 2013**

Los que suscriben, diputados Maricela Velázquez Sánchez y José Luis Flores Méndez, integrantes del Grupo Parlamentario del PRI de la LXII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, 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, 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 y se recorre un inciso a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

Un gran número de personas tenemos la necesidad de leer libros con propósitos de información, estudio, aprendizaje, investigación, cultura general, esparcimiento, u otros, sin que tengamos los recursos requeridos para la compra de todos los que pretendemos leer o consultar; se trata pues, de un servicio público de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual, cuya satisfacción requiere del desarrollo de una actividad técnica sujeta a un régimen jurídico especial; hablamos, pues, del servicio público de bibliotecas, que en términos generales se conoce como la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de leer y consultar libros, revistas e impresos, cuyo cumplimiento, debe ser asegurado, regulado y controlado por el Estado, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho.

Asimismo, es un auxiliar importante para la educación en México, y su crecimiento académico, pues en este servicio se garantiza que el estudiante tenga a la mano una herramienta eficaz de apoyo en la realización de sus investigaciones y sus tareas escolares, para el profesor es un apoyo para la planeación de sus clases frente al grupo, o su programa escolar, mientras que para la comunidad es un servicio eficaz en la recreación de la lectura familiar.

Si bien es cierto que el inciso i) de la fracción III del artículo en mención, prevé la posibilidad de ampliar el catálogo de los servicios públicos municipales, que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera de cada Municipalidad, también es cierto que el servicio público de bibliotecas satisface una necesidad de carácter general, por lo que esta iniciativa tiene el objetivo que todos los municipios cuenten por lo menos con una biblioteca para sus habitantes, esto, desde luego, tomando en cuenta la capacidad que tenga cada municipalidad con sus finanzas.

Cabe también hacer mención que la Ley General de Bibliotecas no se contrapone en sus objetivos con esta iniciativa, sino todo lo contrario, ya que éstos se reforzarían de manera clara y se propiciaría una reforma integral para delimitar funciones entre los órdenes de Gobierno. Por otro lado, en este ordenamiento jurídico menciona que le corresponde a la entidad federativa nombrar y remunerar al personal destinado a la operación de sus bibliotecas públicas; así como su remodelación física, cuando en la realidad sabemos que el 88% de las bibliotecas están a cargo del presupuesto municipal y no de los estados. En algunas entidades federativas ya han regulado este servicio a cargo de los Ayuntamientos tal es el caso de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, del 25 de

julio de 1997, que incluye dentro de dicho catálogo de servicios públicos municipales, al de bibliotecas públicas (artículo 141, fracción XII),

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, del 28 de noviembre de 1989, implícitamente reconoce como servicio público, al de bibliotecas, puesto que sin sujetar su prestación expresamente a régimen de servicio público, dispone:

Artículo 64. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos en materia de educación, cultura, recreación, espectáculos y juventud, los siguientes: (...) II. Organizar, con la colaboración ciudadana, bibliotecas municipales, casas de cultura, museos y galerías artísticas; (...)

Por otra parte, la fracción VI del artículo 14 de la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de julio de 1993, establece que adicionalmente a las atribuciones exclusivas conferidas a las autoridades educativas federal y locales en los artículos 12 y 13, se le asignan, de manera concurrente, entre otras facultades, la de prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a efecto de apoyar el sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística; servicios bibliotecarios que, el párrafo inicial del artículo 15 de dicho ordenamiento legal, faculta al Municipio a prestarlo, en concurrencia con las autoridades federales y estatales.

### **Justificación para reformar el artículo 115 de nuestra Carta Magna e incluir el del servicio público de bibliotecas**

Entendida la municipalización de servicio público como la asignación al Municipio de la prestación de un servicio público dado, se justifica la del servicio público de biblioteca, por las siguientes razones:

- Su infraestructura pertenece a uno de los tres elementos que componen el municipio como lo es su territorio, cuya construcción, reparación, conservación y mantenimiento corre a cargo en su mayoría del presupuesto municipal.
- El universo de usuarios del servicio público de biblioteca está integrado en su mayoría por vecinos del Municipio.
- La administración municipal cuenta con todos los elementos administrativos para poder atender a las bibliotecas.- la Dirección General de Bibliotecas en México, en su inventario reciente nos dice que de todos los municipios que existen en el territorio nacional, 2,281 cuentan con al menos una biblioteca pública, quedando por atender 180 municipios: (1 en Chiapas, 2 en Guerrero, 1 en el Estado de México y 176 en Oaxaca), lo que significa que un 94% de municipios que ya cuentan con este servicio. Con esta reforma **se estaría impulsando alcanzar que el 100% de los municipios cuenten por lo menos con una biblioteca .**
- Financieramente no representa ninguna carga significativa para el municipio pues en su gran mayoría las bibliotecas son respaldadas por recursos municipales y atendidas por personal adscrito a sus nóminas como a continuación se detalla

**Porcentaje de participación para el sostenimiento de las bibliotecas públicas en México. Se incluye pagos de servicios y nómina (luz, agua, predial y conectividad entre otros).**

### **Porcentaje y tipos de bibliotecas**

88.2 %: Gobierno municipal

4.3 %: Diversas instituciones (Academia de Policía, cooperativas, compañías mineras, etcétera).

3.8 %: Gobiernos estatales (31 centrales estatales y 255 bibliotecas que operan con apoyo de los gobiernos de los estados como los institutos de Cultura, ISSSTE local, etcétera).

3.5 %: Gobierno del DF (16 centrales delegacionales y bibliotecas delegacionales).

0.2 %: Gobierno federal (Conaculta, Ceferesos, Sedena, etcétera).

100%: 7,633 bibliotecas públicas en operación.

Fuente: Dirección General de Bibliotecas de las Secretaria de Educación Publica

– Si la infraestructura, el universo de usuarios, el mantenimiento de las bibliotecas, sueldos y servicios, son en su mayoría del municipio, así como también que el 94% de los ayuntamientos ya cuentan por lo menos con una biblioteca, y el impacto financiero sería casi nulo para el orden de gobierno municipal. **Su municipalización sería un acto de justicia** fortaleciendo así la autonomía del Municipio. Por lo tanto, debiera ser un servicio público municipal propiamente dicho, y figurar en el catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional.

Derivado de lo anterior, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de

### **Decreto**

**Artículo Único.** Se recorre el texto del inciso i) al inciso j) y se adición un nuevo texto al inciso i) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115 [...]

Fracción III [...]

a) [...]

h) [...]

i) Bibliotecas

j) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

### **Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 29 de abril de 2013.

Diputada Maricela Velázquez Sánchez (rubrica)

Diputado José Luis Flores Méndez (rubrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 15 de 2013.)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA LORETTA ORTIZ AHLF, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE MAYO DE 2013**

Loreta Ortiz Ahlf, diputada federal de la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados, 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, 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 y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Desde el Constituyente de 1856-1857 no se han modificado en lo fundamental las normas constitucionales en materia de celebración de tratados, las normas sobre la materia fueron adoptadas siguiendo el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787. Hoy ya no cabe sostener como antaño que el problema de las relaciones entre el derecho interno y el internacional es esencialmente teórico. Los textos constitucionales se han ido abriendo a la enumeración, definición y amparo de los derechos y libertades individuales, o colectivos, subrayando su carácter normativo y la aplicabilidad directa de dichos preceptos. También los procesos de integración y el derecho comercial internacional exigen un replanteamiento del tema y por tanto modificación de las normas constitucionales.

Dentro de este tenor ubicamos que el artículo 89, fracción X, de la Constitución reguló como facultad y deber del presidente de la República celebrar los tratados, el haber optado por un sistema presidencialista necesariamente llevó a depositar esa función en él. Por lo tanto, conforme al régimen actual dicha facultad es indelegable mediante ley, decreto, acuerdo, orden o poder. Sin embargo, una revisión de los tratados celebrados evidencia que en la práctica son pocos los tratados que son firmados por el presidente de la República sin existir mucho control del ejercicio de esta facultad que puede poner en riesgo incluso la soberanía nacional.

Frente a la anterior situación se propone modificar el texto del artículo 89, fracción X, para permitir el ejercicio de dicha facultad mediante el otorgamiento de plenos poderes del Presidente de la República a los funcionarios que deseé que lo representen, en el ejercicio de esta función, sin eximirlo de la responsabilidad que conlleva la celebración de los instrumentos internacionales mencionados.

Aunado a lo anterior se ha privado al Senado de la República de la facultad de que goza de aprobar los tratados de conformidad con el artículo 76, fracción I, con la reciente Ley General sobre la Celebración de los Tratados aprobada en la anterior Legislatura, al regular dicha ley a los acuerdos interinstitucionales y los ejecutivos, cuya naturaleza material corresponde a la de tratados por cuanto constituyen instrumentos internacionales regulados por el derecho internacional conforme a misma ley.

Cabe precisar, que con los llamados acuerdos interinstitucionales o ejecutivos se puedan violar disposiciones constitucionales al no quedar sujeta su celebración a la aprobación del Senado. Además como efecto directo, es imposible su incorporación a nuestro sistema jurídico, por cuanto no constituyen ley suprema de toda la Unión de conformidad con el artículo 133, con lo cual, no están

obligados a darle cumplimiento en el ámbito interno ninguna autoridad federal o local, y con ello se puede generar responsabilidad internacional por su inaplicabilidad en territorio nacional y el incumplimiento de obligaciones internacionales vigentes.

Por las razones, antes expresadas, y ante el riesgo de que resulte inaplicable en nuestro sistema jurídico un tratado conforme a la Convención de Viena sobre del Derecho de los Tratados denominado acuerdo interinstitucional o ejecutivo en la legislación, se propone modificar el texto del artículo 76, fracción I, para sujetar a la aprobación del Senado de la República todo instrumento internacional sin importar la denominación que se le dé a dichos instrumentos, tratado, protocolo, convención, estatuto o acuerdo.

Aunada a la problemática de la incorporación de los tratados a nuestro sistema jurídico se encuentra la relacionada con su aplicación y recepción. Debiendo regularse de forma clara las cuestiones vinculadas con los ámbitos de validez de las normas contenidas en los tratados. Dentro de estas cuestiones ubicamos: la entrada en vigor de las normas contenidas en los tratados, las normas de interpretación que le son aplicables y la publicación de dichos instrumentos.

Para lo cual, se sugiere modificar título octavo de la Constitución y denominarlo “De los Tratados Internacionales”. Título en el que se definiría el término de tratados, la entrada en vigor de dichos instrumentos, las normas de interpretación que le son aplicables y la forma de publicarlos.

Finalmente vinculado con el tema de la supremacía de la Constitución ubicamos la problemática del control constitucional de los tratados, que actualmente es posterior a su celebración, pudiendo dar origen este proceso a la no aplicación del tratado en el ámbito interno y con ello, la correspondiente responsabilidad internacional por la no aplicación del instrumento internacional. Varios países para evitar la celebración de tratados inconstitucionales han adoptado un sistema de control de constitucionalidad previo, dentro de ellos cabe citar a España, Chile, Guatemala, Portugal, Venezuela y Colombia.

Si bien es cierto que el control de la constitucionalidad previsto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es adecuado, resulta necesario completar el sistema, mediante la revisión previa de la constitucionalidad de los tratados celebrados por el presidente de la República, con anterioridad incluso a la aprobación del Senado. Este recurso tiene por finalidad no incorporar en el orden jurídico interno cualquier norma jurídica contenida en un tratado que sea incompatible con la Constitución.

Por tal motivo, se sugiere una adición, mediante una nueva fracción IV, al artículo 105, con la finalidad de darle competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para emitir una opinión sobre la posible contradicción constitucional de los tratados. La solicitud de opinión a la Suprema Corte se propone que la pueda realizar el treinta y tres por ciento de la Cámara de Senadores.

Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 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**

Primero. Se reforma el párrafo segundo de la fracción I del artículo 76, se reforma la fracción X del artículo 89, se reforma la denominación del título octavo y el actual artículo 135, recorriéndose en su orden el actual título octavo para pasar a ser título noveno que incluye el actual artículo 135 que pasa a ser artículo 136 y el actual título noveno pasar a ser título décimo que incluye el actual artículo 136 que pasa a ser artículo 137 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

I. ...

Además, aprobar los tratados internacionales sin importar la denominación que se les dé a dichos instrumentos, como convenciones, estatuto, protocolo o acuerdos, que el Ejecutivo federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar o retirar reservas;

II. a XII. ...

**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. a IX. ...

X. Dirigir la política exterior y celebrar, terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas, personalmente o a través del representante que el designe, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. a XX. ...

### **Título Octavo De los Tratados Internacionales**

135. Tratado es todo instrumento celebrado entre sujetos de derecho internacional y regido por el derecho internacional, sin importar la denominación que se le otorgue.

I. Los tratados entrarán en vigor en la forma y términos que determine el propio instrumento. Las disposiciones de dicho tratado no pueden ser derogadas, modificadas, o suspendidas más que en la forma prevista en los mismos o de acuerdo con las normas internacionales.

II. Los tratados se publicarán en castellano en el Diario Oficial de la Federación después de su entrada en vigor, si el instrumento internacional no se autentica en el idioma castellano, se publicará además una versión auténtica del mismo.

La publicación del tratado hará la mención de los Estados parte y de las reservas formuladas por los mismos. Una vez publicados oficialmente en México los tratados formaran parte del ordenamiento jurídico, siempre y cuando sean acordes con esta Constitución.

III. Los tratados se interpretarán de buena fe, conforme al sentido corriente de sus términos y dentro de un contexto, que abarca el preámbulo, el texto del tratado, los anexos y los tratados posteriores.

Para interpretar un tratado se utilizará la versión autentica del mismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación, en caso de dudas sobre la interpretación de un término cuyo texto fue autenticado en varios idiomas se interpretará conforme al sentido corriente de sus términos y habida cuenta del objeto y fin del tratado. Los tratados de derechos humanos deberán interpretarse de conformidad con el artículo 1 de la Constitución.

### **Título Noveno** **De las Reformas de la Constitución**

Artículo 136. 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.

### **Título Décimo** **De la Inviolabilidad de la Constitución**

Artículo 137. Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Segundo. Se adiciona la fracción IV al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos, para quedar como sigue:

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. a III. ...

IV. De la opinión de contradicción constitucional de los tratados, cuando así lo requiera el equivalente al treinta y tres por ciento de la Cámara de Senadores, previo a su aprobación por el Senado de la República. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre la constitucionalidad de dichos instrumentos internacionales.

### **Transitorios**

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

Segundo. Se abrogan la Ley sobre la Celebración de Trabados publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992 y la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en materia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a quince de mayo de dos mil trece.

Diputada Loretta Ortiz Ahlf (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 15 de 2013.)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA LORETTA ORTIZ AHLF, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE MAYO DE 2013**

Loreta Ortiz Ahlf, diputada a la LXII Legislatura, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo 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 por el que se adiciona la fracción III, actualmente derogada, al artículo 74 y se adiciona la fracción XVII, actualmente derogada, al artículo 89 ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La inmunidad jurisdiccional y de ejecución del estado puede definirse como el atributo de todo estado soberano, que impide que otros estados ejerzan jurisdicción o actos de ejecución, en relación a los actos que realice un estado en ejercicio de su potestad soberana, o bien sobre los bienes de los cuales es titular o utiliza en ejercicio de dicha potestad soberana.

La práctica mexicana se caracteriza por reconocer dicha inmunidad de que gozan los estados extranjeros, de acuerdo con las normas del derecho internacional público en la materia. Esta inmunidad se concede por todos los actos que realice un estado extranjero en el ejercicio de su potestad estatal, además de comprender los bienes de los cuales dichos estados son titulares y utilicen en ejercicio de tal potestad.

El Estado mexicano no concede la inmunidad jurisdiccional en los siguientes casos:

1. Demandas en que el estado extranjero demandado, voluntaria y expresamente acepte o haya aceptado la jurisdicción del tribunal nacional que conozca la causa.
2. Demandas en que el estado extranjero no invoque expresamente su inmunidad.
3. Demandas entabladas por el estado extranjero ante un tribunal nacional.
4. Demandas que no se refieren a actividades desempeñadas por el estado extranjero en el ejercicio de su potestad soberana, sino aquellos propios de una persona privada; por ejemplo, actividades esencialmente mercantiles o civiles, demandadas en el territorio nacional, etcétera.
5. No se concede la inmunidad a los estados extranjeros que en litigios presentados ante sus tribunales, no reconozcan en reciprocidad la inmunidad jurisdiccional del Estado mexicano.

Como puede observarse, la postura adoptada por México es restrictiva, por cuanto establece excepciones a la regla general de inmunidad y además requiere, para ser reconocida, que al Estado mexicano se le haya dado un trato recíproco.

La falta de regulación internacional sobre el tema de inmunidad jurisdiccional del estado ha ocasionado que varios países regulen el tema en el ámbito interno, en el caso de México no sólo carecemos de una ley sobre la materia, sino lo que es peor, no se ha regulado la renuncia de la inmunidad de jurisdicción y de ejecución que corresponde al Estado mexicano, dicha falta de regulación ha permitido que organismos descentralizados o autónomos como Petróleos Mexicanos (Pemex) y el Banco de México (BM) celebren contratos o acuerdos en virtud de los cuales se somete el Estado mexicano a tribunales extranjeros en caso de incumplimiento de los mismos y queden afectos a procedimientos de ejecución bienes pertenecientes a la nación, los cuales pueden ser objeto de embargo y medidas de ejecución.

En razón de los riesgos que conlleva el acto de renuncia de inmunidad de jurisdicción y de ejecución, se requiere por lo menos de la intervención personal del presidente de la república y de la aprobación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Cabe señalar que en varias ocasiones el gobierno del México ha renunciado o renuncia a la inmunidad que le corresponde al estado en los contratos y tratados en materia de deuda externa, aceptando someterse a la jurisdicción de tribunales extranjeros y la ejecución de dichas sentencias sobre las reservas monetarias o bienes pertenecientes al Estado mexicano. De igual forma, en diversos instrumentos formalizados por Petróleos Mexicanos se incluyen cláusulas en virtud de las cuales no sólo se somete al Estado mexicano a tribunales extranjeros, sino que también se acepta la ejecución de las sentencias que dicten dichos tribunales sobre bienes pertenecientes a la nación.

Por las consideraciones antes expresadas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 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 diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Para quedar como siguen:

**Primero.** Se adiciona la fracción III, actualmente derogada, al artículo 74; y se adiciona la fracción XVII, actualmente derogada, al artículo 89, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Decreto**

**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a II. ...

**III. Aprobar por las dos terceras partes de los diputados presentes la renuncia a la inmunidad de jurisdicción o ejecución que corresponde a los Estados Unidos Mexicanos.**

IV. a VIII. ...

**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. a XVI. ...

**XVII. Renunciar a la inmunidad de jurisdicción y ejecución que corresponde a los Estados Unidos Mexicanos, previa aprobación de las dos terceras partes de los presentes de la Cámara de Diputados de conformidad con el artículo 74, fracción III, de esta Constitución.**

XVIII. a XX. ...

**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 15 de mayo de 2013.

Diputada Loretta Ortiz Ahlf (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 15 de 2013.)

**QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL INCISO E) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO LUIS ANTONIO GONZÁLEZ ROLDÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE NUEVA ALIANZA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE MAYO DE 2013**

El suscrito, Luis Antonio González Roldán, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario de Nueva Alianza, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 55, fracción II, y 56 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 adiciona un segundo párrafo al inciso e) de la norma IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente

**Planteamiento del problema**

No obstante los significativos avances en la participación política de las mujeres en los distintos órdenes de gobierno en nuestro país, aún no se cumple con el acceso pleno de oportunidades para éstas en los puestos de elección pública, considerando sustancialmente que con 51.15 por ciento las mujeres conforman mayoría de la población nacional respecto de los varones, y electoralmente integran 51.57 por ciento del padrón electoral.

Conforme a tal consideración, resulta evidente la desproporción en la participación de las mujeres que en los órganos federales y locales productores de leyes y normas. A manera de exposición se cita al propio Congreso de la Unión, cuya integración la conforman un 37 por ciento de diputadas y un 33 por ciento de senadoras, sin embargo, estos porcentajes, los más favorables de la historia legislativa federal, no resultan correspondiente a otras legislaturas estatales, en las que la participación de las mujeres es significativamente reducida.

No existe una uniformidad en nuestro país, respecto de las posibilidades de acceso a cargos de elección popular para las mujeres, independientemente de la entidad federativa a la que pertenezcan, situación que por supuesto, constituye una inequidad manifiesta y contraria al principio básico de igualdad entre los ciudadanos, base del sistema político que se tenga por democrático.

La problemática expuesta consiste en la falta de representación política del grupo social mayoritario de la población, por parte del mismo género, representación que se sustente en un mecanismo normativo general como lo es nuestro ordenamiento constitucional supremo, el cual unifique un derecho político igualitario en beneficio de las mujeres, con independencia del ámbito territorial al que pertenezcan. Este derecho político fundamental no puede ser restringido o condicionado por normas locales, sino debe encontrarse al acceso de las destinatarias del mismo de manera igualitaria., facilitando y garantizando las condiciones de equidad para su cierto y eficaz acceso a los cargos de elección popular.

**Exposición de Motivos**

El tema que esta iniciativa presenta es el más evidente tratándose de igualdad política y equidad en el acceso a ocupar puestos de elección popular. Como tal, es un tema fundamental para sustentar y justificar un estado democrático, dicho tópico tiene como objetivo las modificaciones a la

Constitución Política federal, que posibiliten el efectivo acceso y participación de las mujeres en los órganos legislativos federales y locales del país.

Sólo una sustentación en nuestro supremo ordenamiento constitucional puede establecer un principio general de participación política que unifique los ámbitos federal y local, toda vez que un derecho político de tan esencial importancia no puede ser fragmentado o condicionado por ubicación regional o nivel de extensión de dicho derecho según la valoración de cada Legislativo local. Por su importancia, el derecho de acceso equitativo de las mujeres a los cargos de elección popular en los congresos sólo puede sustentarse en un sistema que involucre en los mismos términos a todas las entidades integrantes del pacto federal.

Es larga y conocida la historia de la lucha por los derechos de la mujer, la más justa y remota que podamos conocer. En nuestro país, en el ámbito legislativo el proceso ha ido paso a paso obteniendo mejores disposiciones e instituciones, recordamos de manera sucinta; la originaria reforma al artículo 115 Constitucional del año de 1947, que establecía la participación de las mujeres en igualdad de condiciones que los varones en las elecciones municipales, con el derecho de votar y ser elegidas, por lo que en Aguascalientes, María del Carmen Martín de Campo se convirtió en la primera presidenta municipal de la ciudad.

Actualmente, a escala internacional contamos con un conjunto de instrumentos que ha contribuido a visibilizar y, en algunos casos, mejorar las condiciones sociales y políticas de las mujeres. El punto de partida fue la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Otro instrumento es la Convención sobre derechos políticos de la Mujer (1952) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) es posible ubicar los documentos a partir de los cuales, comenzaron a utilizarse términos como “indivisibilidad de los derechos” y su “universalización absoluta”, bajo una perspectiva jurídica que incluye un concepto moral y político. Estos términos van con otros como “interdependencia” e “integralidad” de los derechos.

La importancia de firmar la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer y, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos radicó en su carácter vinculante a condiciones básicas de los sistemas democráticos: el derecho a la participación política, los derechos a votar y ser electa/o, y a tener acceso a la función pública en todos los poderes y niveles de gobierno. Ambos documentos, a la vez, se vinculan con la Carta Democrática Interamericana (2001), establecida entre los estados pertenecientes a la Organización de Estados Americanos.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), fue adoptada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. México ratificó la convención el 23 de marzo de 1981.

En el ámbito interno, recordamos por supuesto la histórica reforma al artículo 34 constitucional del 17 de octubre de 1953 que otorgó la ciudadanía a las mujeres y a los varones y con ello, el derecho político de las mujeres de votar y ser votadas, lo que llevó a Aurora Jiménez de Palacios a convertirse en la primera diputada federal de nuestra historia, y en 1967, a Alicia Arellano Tapia y a María Lavalle Urbina, en las primeras senadoras de la república.

Desde el inicio de las mujeres en la vida política del país ha sido constante el incremento de las diputadas y las senadoras en los órganos legislativos federal y local. En el año de 1993 se da el reconocimiento legal de la cuota de género, mediante la aprobación de la reforma a la fracción III del artículo 175 del Código Electoral que dispone la promoción por parte de los partidos políticos, de una

mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular.

Finalmente, como antecedentes inmediatos podemos señalar la reforma al Código Electoral del año de 1997 que adicionaba aún en el transitorio primero, fracción XXII, la mayor participación política de las mujeres y la ‘consideración’ de los partidos políticos en sus estatutos que las candidaturas de sus diputados y senadores no excedieran del 70 por ciento para un mismo género. Posteriormente, ya en el año de 2002, se establece bien ya como obligación de los partidos políticos, de inscribir por lo menos el 30 por ciento de las candidaturas femeninas en sus listas de a puestos de elección popular en calidad de propietarias, además de asegurar en las listas plurinominales, una mujer por cada tres hombres.

De este modo arribamos al actual código electoral cuya fórmula de participación de las mujeres en los puestos de elección popular al Congreso de la Unión se sustenta en los artículos 218, fracción 3, y 219. Sin embargo, como se ha señalado, esta disposición, conocida como ‘cuotas de género’, resulta aplicable sólo en el ámbito de las elecciones federales, quedando la materia a nivel de los congresos locales a la determinación de éstos en los ordenamientos electorales propios, con lo cual existen sistemas de mayor o menor prerrogativa o beneficios para las mujeres que aspiran a los cargos públicos ante los órganos legislativos.

Si bien no ha existido la voluntad política para adicionar el artículo 116, fracción IV de la Constitución Política Federal, para establecer los elementos mínimos que deberán contener todas y cada una de las legislaciones electorales locales, uniformando dicho derecho, es momento de adoptar la reforma que atienda el aspecto primordial del acceso de las mujeres a la representación legislativa.

Esta situación resulta una grave afectación a los derechos políticos de todas las mujeres, al contar una extensión mayor, y en la mayoría de los casos menor, de sus derechos. No puede admitirse esta diferenciación en un derecho fundamental, por lo que la medida aplicable sólo la constituye una reforma general que unifique y homologue dicho derecho. Sólo un derecho imperativamente impuesto en nuestro Ordenamiento Constitucional Federal, aplicable en los mismos términos a todos los Estados de la Unión, permitirá la extensión del mismo derecho en todo el territorio nacional.

El derecho de las mujeres al acceso a los cargos de elección popular a nivel federal ha evolucionado hasta alcanzar en este momento histórico, un porcentaje mínimo del cuarenta por ciento en los registros de las candidaturas que solicitan los partidos políticos, no así en el ámbito local, como se ejemplifica en el siguiente cuadro:

Entidad	Regulación constitución Local	Regulación Ley Local
Aguascalientes	X	<b>Art. 186</b> 40% mínimo de un mismo género
Baja California	X	<b>Art. 257</b> 60% máximo de un mismo género
Baja California Sur	X	X
Campeche	X	<b>Art. 265 fracciones I y II</b> 50% de un solo género
Coahuila	<b>Art. 27, numeral 3, inciso i)</b> General, remite a la ley aplicable	<b>Art. 17, numeral 1</b> 50% de un solo género (Diputados MR)
Colima	<b>Art. 86 Bis, fracción I</b> Hasta el 70% máximo de un solo género (Diputados MR)	<b>Art. 51, fracción XXI, inciso a)</b> Hasta el 70% máximo de un solo género (Diputados MR)  <b>Art. 51, fracción XXI, inciso</b>

		<b>d)</b> 50% en el caso de regidores o síndicos, o 60% si se trata de número impar
Chiapas	X	<b>Artículos 40; 24, fracción II; 234</b> Paridad de género. en caso de número impar se da preferencia al género femenino
Chihuahua	<b>Art. 40</b> 50% del mismo género (Diputados RP)	<b>Art. 133, numerales 3, 4 y 5</b> 50% de un mismo género
Distrito Federal	Inexistente	<b>Art. 296, primer párrafo</b> 60% máximo (Diputados MR y Jefes Delegacionales)  <b>Art. 296, segundo párrafo</b> 54% máximo de un mismo género (Diputados RP)
Durango	X	<b>Art. 204, 3</b> 70% (Diputados RP)
Guanajuato	X	X
Guerrero	X	<b>Art. 178 incisos a) y b)</b> 70% máximo de un mismo género
Hidalgo		<b>Art. 175</b> 70% máximo de un mismo género
Jalisco	X	X
México	X	<b>Art. 145</b> 60% máximo de un mismo género
Michoacán	X	<b>Art. 195, último párrafo</b> Los partidos políticos "considerarán" que sus candidaturas no excedan del 60% de un mismo género
Morelos	X	<b>Artículo 209</b> Máximo 2/3 partes de propietarios de un mismo género (Diputados MR)

		(66.66%) <b>Artículo 210</b> 50% de un mismo género (Ayuntamientos)  <b>Artículo 211</b> Se intercalan 1 a 1 candidaturas de ambos géneros
Nayarit	X	X
Nuevo León	X	<b>112, fracción VII</b> 70% máximo (Ayuntamientos)
Oaxaca	X	<b>Art. 153, numerales 7 y 8</b> 40% mínimo de un mismo género (Diputados y Ayuntamientos)
Puebla	X	<b>Art. 201</b> 75% máximo de un mismo género (Congreso Estatal y Ayuntamientos)
Querétaro	X	<b>Art. 32, fracción IV, segundo párrafo</b> 60% máximo de un mismo género
Quintana Roo	<b>Art. 49, fracción III, quinto párrafo</b> 60% máximo de un mismo género	<b>Art. 159, tercer párrafo</b> 60% máximo de un mismo género (Diputados y Ayuntamientos)
Sal Luis Potosí	X	<b>Art. 33, cuarto párrafo</b> 70% máximo de un mismo género (Diputados)  <b>Art. 129</b> 70% máximo de un mismo género (Diputados y Ayuntamientos)
Sinaloa	X	<b>Art. 3° Bis A</b> 60% máximo de un mismo género (Diputados MR)  <b>Art. 6, segundo párrafo</b>

		<p>60% máximo de un mismo género (Regidores MR)</p> <p><b>Art. 8, tercero y cuarto párrafos</b> 60% máximo de un mismo género (Diputados RP)</p> <p><b>Art. 9, tercer párrafo</b> 60% máximo de un mismo género (Regidores RP)</p>
Sonora	<p><b>Art. 150 A</b> De manera general se establece la obligación de procurar la paridad de género en las candidaturas</p>	<p><b>Art. 174, fracción II</b> Paridad y alternancia de género (Diputados RP)</p> <p><b>Art. 200</b> Paridad de género (Diputados y Ayuntamientos)</p> <p><b>Art. 308</b> Paridad y alternancia de género (Regidores RP)</p>
Tabasco	<p><b>Art. 9, Apartado A, fracción IV</b> De manera general se establece la obligación de procurar la equidad y paridad de género en las candidaturas</p>	<p><b>Art. 217</b> 60% máximo de un mismo género (Ayuntamientos y Diputados)</p>
Tamaulipas	<p><b>Art. 20, fracción I, Apartado G</b> 60% máximo de un mismo género</p>	<p><b>Art. 218, segundo párrafo</b> 60% máximo de un mismo género (Ayuntamientos y Diputados)</p>
Tlaxcala	<p><b>Art. 95, párrafo dieciséis</b> 50% máximo de un mismo género</p>	<p><b>Art. 11</b> 70% máximo de un mismo género (Diputados y Ayuntamientos)</p> <p><b>Art. 396</b> 70% máximo de un mismo género (Diputados MR)</p>
Veracruz	X	<p><b>Art. 14, segundo párrafo</b> 70% máximo de un mismo género (Diputados)</p>

		<b>Art. 16, quinto párrafo</b> 70% máximo de un mismo género (Ayuntamientos)
Yucatán	X	<b>Art. 189, fracción II</b> 70% máximo de un mismo género (Diputados y Ayuntamientos)
Zacatecas	X	<b>Art. 7, numeral 1</b> 60% máximo de un mismo género (Ayuntamientos y Diputados)  <b>Art. 22, numeral 2</b> 60% máximo de un mismo género (Diputados MR)  <b>Art. 27, numeral 2</b> 60% máximo de un mismo género (Ayuntamientos MR)  <b>Art. 28, numeral 2</b> 60% máximo de un mismo género (Diputados RP)  <b>Art. 32, numeral 1</b> 60% máximo de un mismo género (Ayuntamientos RP)

De un análisis de las constituciones y leyes vigentes de los estados, en materia de equidad de género para el registro de candidaturas se advierte una disposición general, que se contiene en la mayoría de las leyes electorales de cada estado y que establece la obligación de los partidos políticos para garantizar o procurar la equidad de género, sin embargo no todas las leyes estatales determinan el porcentaje mínimo o máximo, volviendo esta disposición genérica ineficaz e inaplicable.

También se puede advertir que hoy por hoy, por lo menos cuatro entidades (Baja California Sur, Guanajuato, Jalisco, y Nayarit) son omisas en cuanto al establecimiento de cuotas de género para las candidaturas de los partidos políticos en sus procesos electorales locales.

En tanto que 10 legislaciones locales mantienen una cuota superior a la que se establece en el ámbito federal, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que oscila entre el 70 y 75 por ciento de cuota máxima para un mismo género, para alguna de sus elecciones (diputados, ayuntamientos o ambos).

Por otro lado, al menos doce entidades federativas han determinado una cuota similar a la que se establece en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Y en siete estados de la república han establecido en su normativa local, la paridad de género que representa en 50 por ciento de candidaturas de ambos géneros, por lo menos en uno de los cargos de elección popular.

En atención del panorama que se precisado, se advierte que con la reforma que se propone en materia de equidad y cuota de género, por lo menos catorce entidades federativas tendrían que ajustar su

normativa local a fin de que sus constituciones y leyes locales garanticen la cuota vigente a nivel federal de un tope máximo de sesenta por ciento en el registro de candidaturas de un mismo género.

Nueva Alianza ha asumido permanentemente un compromiso con el reconocimiento de los derechos de las mujeres, en específico de los derechos políticos, por esta razón apoya de manera decisiva las acciones legislativas en favor de dichos derechos en su proceso permanente de extensión, como lo hacemos evidente con la integración de nuestro grupo parlamentario ante la Cámara de Diputados, al integrarlo con la paridad de género, condición privativa de nuestro instituto político.

Por las consideraciones expuestas y fundadas, en mi calidad de integrante del Grupo Parlamentario de Nueva Alianza en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 61, fracción I, 77, fracción I, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presento ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo al inciso e) de la norma IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un segundo párrafo al inciso e) de la norma IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 116. ...**

**I. a III. ...**

**IV. ...**

**a) a d) ...**

**e) ...**

**Los partidos políticos promoverán y garantizarán, de conformidad a las leyes electorales locales, la igualdad de oportunidades y la paridad de género en la vida política de los estados de la unión, a través de postulaciones a cargos de elección popular a los congresos locales. De la totalidad de solicitudes de registro de diputados que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante los organismos electorales locales, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.**

**f) a n) ...**

**V. a VII. ...**

**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 deberán realizar las adecuaciones que correspondan a sus respectivas leyes en un plazo máximo de seis meses, a partir del inicio de la vigencia de este decreto. Para ello se observará lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los estados que a la entrada en vigor del presente decreto hayan iniciado procesos electorales locales o estén por iniciarlos realizarán sus comicios conforme lo establezcan sus disposiciones constitucionales y legales vigentes, pero una vez terminado el proceso electoral deberán realizar las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior en el mismo plazo señalado, contado a partir del día siguiente de la conclusión del proceso comicial respectivo.

Sede de la Comisión Permanente, a 22 de mayo de 2013.

Diputado Luis Antonio González Roldán (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 22 de 2013.)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 12 DE JUNIO DE 2013**

**Secretarios de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión Presentes**

Por instrucciones del 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 por el que se reforma el artículo 123, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que por su amable conducto, sea enviada a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión.

Asimismo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría, acompaño al presente copias de los oficios números 353.A.1.-0379 y 312.A.-001941, 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.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarles la seguridad de mi consideración distinguida.

Licenciado Felipe Solís Acero (rúbrica)  
Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos

**Ciudadano Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión**

**Presente**

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 por el que se reforma el artículo 123, Apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), considera al trabajo infantil como toda actividad económica llevada a cabo por personas menores de 15 años de edad, sin importar el estatus ocupacional (trabajo asalariado, trabajo independiente, trabajo familiar no remunerado, etc.), que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico. En ese sentido, se alude al trabajo que es peligroso para el bienestar físico, mental o moral del niño o bien, aquél que interfiere con su escolarización, o les exige combinar el estudio con un trabajo pesado y que consume mucho tiempo.

En tal sentido, se debe tomar en cuenta que la problemática del trabajo infantil en México es multifactorial y requiere del concurso de los sectores productivos, de la sociedad civil organizada y

de los distintos órdenes y ámbitos de gobierno, para combatirlo en sus diversas manifestaciones, causas y efectos.

En nuestro país el trabajo infantil es un fenómeno recurrente que se realiza en el seno familiar como un apoyo para su sustento, que crece continuamente y que en muchos casos representa un factor que expulsa a los niños y adolescentes de sus hogares para que contribuyan al gasto familiar a costa de su educación, salud y sano desarrollo, lo cual produce efectos negativos en el desarrollo social, cultural, económico y humano de la sociedad mexicana.

Asimismo, el ingreso generado a través del trabajo infantil ha sido utilizado como alternativa de supervivencia ante el desempleo y el deterioro del salario. No obstante, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en América Latina, ha evidenciado que pese al trabajo de niños y adolescentes, el poder adquisitivo de las familias aumenta máximo entre 10 y 20%, pero no resuelve los problemas de pobreza. Por su parte, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la OIT, en el “Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil”, señala que los beneficios económicos de la eliminación del trabajo infantil son siete veces mayores que sus costos, ello, aunado a los beneficios sociales, educativos y humanos.

Asimismo, los resultados que arrojó el Modulo de Trabajo Infantil 2011, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), indican que en México existen 3 millones 136 mil niños que trabajan, los cuales provienen principalmente de hogares de bajos ingresos (80% de los hogares tiene ingresos de hasta dos salarios mínimos) y son hijos de padres con baja escolaridad (58% de los jefes de familia tiene hasta la primaria como nivel máximo de estudios). En la mayoría de estos casos la deserción escolar se acentúa a partir de los doce años.

A su vez, una de las facetas del trabajo infantil más lesivas para los derechos de los niños y los adolescentes trabajadores es su impacto en el ejercicio del derecho a la educación.

En años recientes, México ha experimentado, a la par del mantenimiento de las tasas de ocupación infantil, un incremento en el porcentaje de los niños y adolescentes trabajadores que no asisten a la escuela, que ha llegado a 46%, lo que significa que de los 3 millones de niños ocupados, 1.2 millones no asiste a la escuela (72.3% niños y 27.7% niñas).

Adicionalmente, los niños y adolescentes que laboran en nuestro país, están expuestos a sufrir accidentes o enfermedades de trabajo, puesto que se emplean en lugares no apropiados o no permitidos, tales como minas, lugares sin ventilación o luz, alturas, calles o avenidas, bares y cantinas.

Es así que el trabajo infantil repercute negativamente en el desarrollo personal y emocional de los niños y adolescentes, al violentar sus derechos humanos a la educación, la salud y al bienestar emocional y, en segundo término, ala economía nacional, ya que afecta la posibilidad de que los niños y adolescentes adquieran la capacitación y los conocimientos necesarios para realizar una actividad laboral digna y productiva cuando cuenten con la edad apropiada para ello.

En este sentido, el trabajo infantil repercute significativamente en las posibilidades de contar con un trabajo digno y bien remunerado e impacta de manera negativa la productividad de las empresas, por falta de mano de obra especializada en el mercado laboral, lo que a su vez genera pérdida de competitividad de nuestro país, con las consecuencias económicas y sociales que esto conlleva.

En este contexto, es preciso destacar los esfuerzos que se han hecho en el plano internacional para establecer la edad mínima de admisión al empleo, como estrategia que, vinculada a otras, permite

mantener a niños y adolescentes en las aulas y con ello, elevar sus niveles de escolaridad, empleabilidad, sus perspectivas de desarrollo individual y familiar y, por supuesto, su contribución a la competitividad.

México ha ratificado convenios sobre la edad mínima en labores específicas, entre las que se encuentran el *Convenio 58* de la OIT, por el que se fija la edad mínima de admisión de los niños al trabajo marítimo de 1936, ratificado por México en 1952, y el *Convenio 90* de la OIT, relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria de 1948, ratificado en 1956.

El *Convenio 182* de la OIT, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, ratificado por México en el año 2000, prohíbe prácticas como la esclavitud o análogas, venta y trata de niños, servidumbre por deudas, condición de siervo y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados, la utilización o reclutamiento de niños para la prostitución, realización de actividades ilícitas o cualquier trabajo que por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.

Adicionalmente, el *Convenio 138* de la OIT “*Sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo*” establece la obligación de los Estados de especificar la edad mínima para trabajar, que no debe ser inferior a la edad en que se completa la educación obligatoria o, en todo caso, los quince años de edad. Si bien nuestro país no ha ratificado aun este Convenio, las obligaciones contenidas en el mismo constituyen un referente del estándar internacional adoptado para la protección efectiva de los derechos de los niños y adolescentes. A mayor abundamiento, las disposiciones del Convenio deben leerse a la luz de la *Recomendación No. 146* de la OIT, que puntualiza que la política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños, debe incluir el combate a la pobreza, el desarrollo y la extensión progresiva de la seguridad social y la educación, para favorecer que los niños y los adolescentes continúen estudiando y sea innecesario que se dediquen al trabajo.

Por otra parte, nuestro país forma parte de la *Convención sobre los Derechos del Niño* de 1989, misma que fue ratificada por México en 1990 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991. Dicha Convención establece en su artículo 32 la obligación de los Estados Partes de reconocer “*el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o socia*”; asimismo, deben adoptar las medidas que garanticen ese derecho. En concreto, se obliga a los Estados Partes a fijar una edad mínima para trabajar.

México ha avanzado considerablemente en el reforzamiento de sus esquemas de protección de los derechos humanos, y específicamente en los derechos de los niños y adolescentes. No obstante, por lo que hace a la prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente permitido, persiste un importante pendiente para la actualización del marco normativo aplicable en lo que se refiere a la edad mínima de admisión al empleo.

En este tenor, la iniciativa que se presenta a consideración de esta Soberanía, representa una oportunidad para consolidar la tutela del desarrollo integral y armónico de la infancia en México y para hacer que nuestra legislación sea acorde con los estándares internacionales en la materia.

Es por ello que, en concordancia con el parámetro establecido en el *Convenio 138* de la OIT, se somete a consideración del Poder Constituyente Permanente la reforma al artículo 123, Apartado A,

fracción III, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar la edad mínima de admisión al empleo de catorce a quince años.

Así, la presente iniciativa contribuye a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, que en su estrategia 4.3.2, relativa a la promoción del trabajo digno o decente, incluye como línea de acción la de: “Contribuir a la erradicación del trabajo infantil”.

Para alcanzar las metas previstas en dicho Plan de lograr un México Próspero y con Responsabilidad Global, es necesario unir esfuerzos entre la sociedad y el Gobierno para erradicar el trabajo infantil, cuya principal causa es la pobreza, ya que las necesidades familiares impulsan la incorporación al trabajo de niños y adolescentes. Esta situación constituye un círculo vicioso; los padres de familia no tuvieron acceso a la educación y sus hijos incorporados al mercado laboral no asisten a la escuela. Sin educación, sus oportunidades de empleo, de mejoramiento social y económico disminuyen.

La reforma propuesta permitirá dotar a los niños y adolescentes de un marco normativo más amplio para la protección de sus derechos, atendiendo así al principio del interés superior de la niñez previsto en el artículo 4o. de la Constitución. Asimismo, con esta reforma el Estado mexicano reitera la prioridad de su educación, buscando disminuir de manera significativa la deserción escolar y generando con ello la posibilidad de que los niños y adolescentes continúen su preparación y mejoren su empleabilidad.

Finalmente, con la aprobación de esta reforma, se estaría en posibilidad de ratificar el *Convenio 138* de la OIT, con lo que México asumiría la responsabilidad global que le corresponde en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil, en el marco del principio del interés superior de la niñez.

Por lo antes expuesto y 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 Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa de

**Decreto por el que se reforma el artículo 123, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se **reforma** el artículo 123, Apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“**Artículo 123.** ...

...

A. ...

I. y II. ...

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

IV. a XXXI. ...

B. ...

I. a XIV. ...”

**Transitorio**

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

Reitero a usted, ciudadano Presidente, las seguridades de mi distinguida consideración.

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a once de junio de dos mil trece.

Enrique Peña Nieto (rúbrica)  
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

México, DF, a 7 de junio de 2013.

**Licenciado Vicente Adrián Álvarez**  
**Director General Asuntos Jurídicos**  
**Secretaría del Trabajo y Previsión Social**

**Presente**

Me refiero a su oficio 212 D.G.2626.2013, mediante el cual envió a esta área jurídica copia del proyecto de “decreto por el que se reforma el artículo 123, Apartado A, fracción III de la Constitución Política e los Estados Unidos Mexicanos”, a fin de que se emita el dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

Sobre el particular para los fines a que haya lugar emito a usted copia de los documentos siguientes:

1. Oficio 353 A-0379 suscrito por la Directora General Jurídica de Egresos, adscrita a la Subsecretaría de Egresos, y
2. Oficio 312 A-001941 suscrito por el Director General de Programación y Presupuesto “B”, adscrito a la Subsecretaría de Egresos.

Le envió un saludo.

Atentamente  
Luis Fernando Corona Horta (rúbrica)  
Director General

México, DF, a 7 de junio de 2013.

**Licenciado Luis Fernando Corona Horta**  
**Director General de Legislación y Consulta Presupuestaria y de Asuntos Jurídicos**  
**Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta**

**Presente**

Se hace referencia, a su oficio No. 529-IIDGLCPAJ-137/13, mediante el cual remitió a esta Subsecretaría de Egresos (SSE), copia simple del proyecto de **“decreto por el cual se reforma el artículo 123, Apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”**, así como su evaluación de impacto presupuestario respectiva enviada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para efectos del dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

Sobre el particular, con fundamento 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 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH); 65 y 65 A, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y para efectos de lo dispuesto en el Acuerdo por el que emiten los Lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de la Iniciativa 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 y de su reglamento, le informo lo siguiente:

- 1) Esta Unidad Administrativa con base en lo dispuesto en el artículo 20 de RLFPRH, no tiene observaciones en el ámbito jurídico presupuestario sobre las disposiciones contenidas en el proyecto señalado anteriormente.
- 2) Se anexa copia del oficio 312.a.-001941, emitido por la Dirección General de Programación y Presupuesto “B” de esta SSE.

Lo anterior se hace de su conocimiento para los efectos de lo dispuesto en el artículo 20, penúltimo párrafo, del RLFPRH, el cual señala que la evaluación de impacto presupuestario y su dictamen se anexarán a las iniciativas de leyes o decretos que se presenten al 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.

La presente opinión se emite sobre la versión del proyecto referido en el proemio, por lo que no prejuzga respecto de las modificaciones que, en su caso, se realicen a la misma.

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

Atentamente  
Maestra Julieta Y. Fernández Ugalde (rúbrica)  
Directora General Jurídica de Egresos

México, DF, a 7 de junio de 2013.

**Maestra Julieta Y. Fernández Ugalde**  
**Directora General Jurídica de Egresos**

**Presente**

Me refiero a su oficio número 353.A-0374 de fecha 7 de julio de 2013, mediante el cual remite copia simple del proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 123, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enviado por la Procuraduría Fiscal de la Federación, a través del oficio número 529-II-DGLCPAJ-137/13, de fecha 07 de junio del año en curso, a fin de recabar el dictamen de impacto presupuestario correspondiente.

Sobre el particular y de conformidad con la evaluación de impacto presupuestario emitida por la Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), mediante oficio 511/01.-2013/0625, de fecha 5 de junio del año en curso, y 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; el 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, apartado A, fracción II, y apartado B, fracción 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 anteproyecto antes referido, en la consideración de que la dependencia manifiesta lo siguiente:

- No genera un impacto en el gasto de la STPS por la creación o modificación de plazas, unidades administrativas y nuevas instituciones, por lo que no se actualiza lo indicado en la fracción I del artículo 19 del reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- No tiene impacto en los programas de la STPS, aprobados en el presente ejercicio fiscal.
- No establece destinos específicos de gasto público, ya que no es una ley fiscal.
- No establece nuevas atribuciones y actividades para la STPS por lo que no requiere mayores recursos humanos, materiales y financieros a los aprobados en el presente ejercicio fiscal.
- No requiere la inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestaria, por lo que la STPS se apegará a la legislación y normatividad vigentes para su aplicación.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

Jaime E. Hernández Martínez (rúbrica)

Director General de Programación y Presupuesto "B"

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 12 de 2013.)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR ALEIDA ALAVEZ RUIZ, EN NOMBRE PROPIO Y DE VERÓNICA BEATRIZ JUÁREZ PIÑA, AGUSTÍN MIGUEL ALONSO RAYA Y ROBERTO CARLOS REYES GÁMIZ, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 12 DE JUNIO DE 2013**

Los diputados Verónica Beatriz Juárez Piña, Aleida Alavez Ruiz, Agustín Miguel Alonso Raya y Roberto Carlos Reyes Gámiz, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía la presente.

**Planteamiento del problema a resolver con la presente iniciativa**

En bien de su desarrollo físico, mental, social y moral, se propone disminuir la edad en la que las niñas y los niños se incorporen al trabajo; lo que al mismo tiempo impactará en beneficio de las familias y la nación, cuyo presente, pero ante todo su futuro, se representa en las condiciones de vida de estos menores.

**Argumentos**

Millones de niñas y niños en el país, algunos cuando apenas comienzan a caminar, son sometidos a la explotación laboral; en un momento en que deben recibir todo el apoyo para vivir, crecer, estudiar, jugar, desarrollarse. Si esto no es un crimen, no sabríamos que otra palabra emplear, pues equivale a que se infrinjan lesiones graves o, en ocasiones, se priva de la vida a un ser humano.

Esta infamia social, nos debe preocupar a todos, ya que sus efectos negativos acaban impactando no sólo a estas niñas y niños y sus familias, sino a la colectividad en su conjunto, con diversas enfermedades sociales, frente a las cuales sólo vemos los efectos, y nos negamos a ver las causas profundas que a todos atañen, en su prevención y solución.

Sin embargo, los parámetros para definir conforme a las disposiciones vigentes en nuestro país, la edad mínima para que las y los niños sean contratados por los patrones, deben ser cuestionados, no sólo porque diversos convenios de la OIT, incluido el número 138, propugnan por elevar ésta; sino porque al haber aumentado la esperanza de vida en el país y la complejidad de la vida social, es lógico y justo, que las y los niños, puedan y deban emplear más tiempo para prepararse debidamente en vista de la consecución de sus fines y para cumplir las funciones sociales que estarán a su cargo, en vista de su pleno desarrollo.

Con mayor razón, cuando la incorporación al mundo del trabajo de las y los niños, no depende tanto de una edad, sino de su condición social, motivo por la cual, mientras los menores de edad pertenecientes a familias de escasos recursos se ven obligados a despedirse de su infancia a muy temprana edad, por el contrario los que pertenecen a la clase alta, retardan cada vez más la sujeción a una relación de trabajo. Esto provoca, la reproducción desigual de sus condiciones de vida, en uno y otro caso.

Luego, en el fondo de la masiva incorporación de las y los niños al trabajo, existe no sólo un acto de injusticia, sino un acto de discriminación, condenada no sólo por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, sino por la Ley Federal del Trabajo, de manera expresa.

El trabajo, cuando se da a la edad y en las condiciones adecuadas, sabemos que es un derecho humano, uno de los mayores bienes de los que el ser humano puede disfrutar como factor de todo bienestar. Pero cuando se impone a deshora, es una aberración.

Pero hay un grado mayor de infamia, cuando las y los niños son encadenados a las peores formas de trabajo infantil. Terreno en el cual México, rinde las peores cuentas, en un verdadero acto de afrenta nacional, pese a haber firmado el Convenio 182 de la OIT, que busca erradicar estas terribles formas de explotación y sometimiento. No se profundiza, en la presente iniciativa sobre si este tipo de oprobios, merecen el calificativo de trabajo, más bien, deberían alejarse de este término, que tiene otra historia y otra esencia.

En respaldo a lo dicho, me permito transcribir unos párrafos de la OIT relativos al trabajo infantil:

No todas las tareas realizadas por los niños deben clasificarse como trabajo infantil que se ha de eliminar. Por lo general, la participación de los niños o los adolescentes en trabajos que no atentan contra su salud y su desarrollo personal ni interfieren con su escolarización se considera positiva. Entre otras actividades, cabe citar la ayuda que prestan a sus padres en el hogar, la colaboración en un negocio familiar o las tareas que realizan fuera del horario escolar o durante las vacaciones para ganar dinero de bolsillo. Este tipo de actividades son provechosas para el desarrollo de los pequeños y el bienestar de la familia; les proporcionan calificaciones y experiencia, y les ayuda a prepararse para ser miembros productivos de la sociedad en la edad adulta.

El término “trabajo infantil” suele definirse como todo trabajo que priva a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico.

Así pues, se alude al trabajo que

- Es peligroso y perjudicial para el bienestar físico, mental o moral del niño; e
- Interfiere con su escolarización puesto que
  - les priva de la posibilidad de asistir a clases;
  - les obliga a abandonar la escuela de forma prematura; o
  - les exige combinar el estudio con un trabajo pesado y que insume mucho tiempo.

En las formas más extremas de trabajo infantil, los niños son sometidos a situaciones de esclavitud, separados de su familia, expuestos a graves peligros y enfermedades y/o abandonados a su suerte en la calle de grandes ciudades (con frecuencia a una edad muy temprana). Cuándo calificar o no de “trabajo infantil” a una actividad específica dependerá de la edad del niño o la niña, el tipo de trabajo en cuestión y la cantidad de horas que le dedica, las condiciones en que lo realiza, y los objetivos que persigue cada país. La respuesta varía de un país a otro y entre uno y otro sector...

Es importante modificar nuestro marco jurídico para homologar la edad mínima de 15 años como lo estipula el Convenio número 138 de la OIT aprobado en el año de 1973, en el pleno de su Asamblea General, el cual en el artículo 1o. señala

Todo miembro para el cual esté en vigor el presente Convenio se compromete a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores.

Es decir, la consagración de los 15 años, en lugar de los 14 que establece la legislación mexicana en materia laboral, es un paso hacia adelante. Con mayor razón cuando, el punto 3, del artículo 2º de este Convenio, expresa que

3. La edad mínima fijada en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años.

En este sentido, no hay que olvidar, que conforme al artículo 3º. Constitucional, la educación obligatoria abarca hasta la educación media superior, a la que los jóvenes llegan, alrededor de los 18 años.

Conjuntando ambos preceptos, diremos que será un gran avance legal y humano, que la edad mínima para trabajar se incremente de 14 a 15 años, más ésta en la medida de lo posible deberá irse incrementando hasta los 18 años; mientras la edad de 18 años no se modifique conforme a lo planteado.

En armonía con todo lo dicho, nuestra iniciativa parte de la reforma del apartado A del artículo 123 Constitucional, para después impactar a la Ley Federal del Trabajo en los cambios necesarios. Esto, sin que dejemos de insistirle al Ejecutivo Federal en la necesidad de que suscriba el Convenio número 138 de la OIT.

Miles de niñas y niños en nuestro país, sufren con especial agudeza las injusticias que se generan en el servicio doméstico, poniéndose en riesgo su salud, su seguridad, su moralidad, en general su desarrollo. En virtud de lo cual se debe prohibir y erradicar con todos los medios sociales, políticos y económicos a nuestro alcance el trabajo doméstico de las niñas y niños.

La prohibición del trabajo doméstico, es congruente con el Convenio de la OIT número 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, ya ratificado por México y que por tanto, en relación con el artículo 1o. constitucional, tiene plena obligatoriedad para el Estado mexicano. Y bien este Convenio, en su parte conducente señala:

Artículo 1. Todo miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia.

Artículo 3. A los efectos del presente Convenio, la expresión “las peores formas de trabajo infantil” abarca:

(d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños...

A esto debe sumarse:

a) El convenio de la OIT número 189, relativo al trabajo doméstico, que aunque no ha sido ratificado por México, debe servir de directriz, ya que nuestro país es miembro de la Organización Internacional del Trabajo:

#### Artículo 4

1. Todo Miembro deberá fijar una edad mínima para los trabajadores domésticos compatible con las disposiciones del Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (número 182), edad que no podrá ser inferior a la edad mínima estipulada en la legislación nacional para los trabajadores en general...

#### Artículo 5

Todo miembro deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos gocen de una protección efectiva contra toda forma de abuso, acoso y violencia.

La OIT por su parte, señala: En el mundo, un gran número de niños están involucrados en trabajo doméstico remunerado o no remunerado en el hogar de un tercero o empleador. Estos niños son particularmente vulnerables a la explotación. El trabajo que realizan a menudo está oculto a los ojos del público, ya que estos niños puede que se encuentren aislados o trabajen muy lejos del hogar familiar. Las historias de abuso de niños involucrados en trabajo doméstico son muy comunes. ...

Por otra parte, y toda vez que proponemos elevar a 18 años en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la prohibición de las labores insalubres o peligrosas, se eleva en la misma proporción la edad para trabajar en el marco de las contingencias sanitarias.

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

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma las fracciones II y III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Único.** Se reforman las fracciones II y III del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

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

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I. ...

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciocho años;

III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas. El Estado mexicano elevará progresivamente la edad mínima de admisión al trabajo, antes referida, a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores.

**Transitorio**

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

Dado en la sede de la Comisión Permanente, a 12 de junio de 2013.

**Diputados:** Verónica Beatriz Juárez Piña (rúbrica), Aleida Alavez Ruiz, Agustín Miguel Alonso Raya, Roberto Carlos Reyes Gámiz.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 12 de 2013.)

**QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 25 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO RICARDO CANTÚ GARZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 12 DE JUNIO DE 2013**

El suscrito, integrantes de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión por el 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; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona los artículos 25 y 73 y reforma el primer párrafo de la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo somete a consideración de esta asamblea la presente iniciativa en la que se propone la adición de un párrafo noveno al artículo 25 Constitucional y la adición del segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 73, ambos de nuestra norma fundamental, con el propósito de que nunca más las deudas de los agentes económicos privados, se conviertan en deuda pública y que finalmente la sociedad mexicana, con sus impuestos, termine pagando estos pasivos.

Esta iniciativa de reforma a la Constitución, la presentamos en el marco de la discusión que ya se está llevando a cabo de las 13 iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, conocida como “reforma financiera”.

Nos parece muy delicado que se vayan a discutir y aprobar cambios en las leyes financieras, sin antes establecer una restricción para evitar que haya un nuevo rescate de los bancos por parte del Estado mexicano con recursos de los contribuyentes.

El costo fiscal que representa el Fobaproa-IPAB ha endeudado a varias generaciones de mexicanos, por lo que es preciso acotar la responsabilidad del gobierno cuando se da un mal manejo por parte de los empresarios privados.

En concreto, proponemos que se ponga un “hasta aquí”, a quienes en el sistema capitalista en el que nos encontramos inmersos, realicen sus actividades económicas a partir de la explotación de los trabajadores y que cuando los negocios van mal, solicitan que el Estado se haga cargo de sus deudas.

Esta propuesta la hacemos en virtud de que el sistema capitalista no ha logrado superar del todo la crisis a nivel mundial, que viene desde el año 2008, con el problema financiero en Estados Unidos, la crisis de las hipotecas que dejó en el desahucio a miles de ciudadanos de ese país. Europa ha sido fuertemente golpeada, naciones como Grecia, España y Turquía sufren el colapso económico derivado de la especulación financiera.

El informe anual del Banco de México señala que las economías emergentes tuvieron una caída en el PIB para 2009 de 4 por ciento; asimismo, el volumen mundial de comercio mundial de bienes y servicios cayó 10 por ciento en relación con 2008.

México fue duramente golpeado en el 2008, varias empresas tuvieron que cerrar e incluso los monopolios y oligopolios mostraron signos preocupantes de incapacidad de pago.

Ese problema de liquidez no fue causado exclusivamente por la borrachera de inversiones que realizaron al amparo de la buena marcha de los negocios y el consecuente endeudamiento que asumieron, sino también por haber especulado con los futuros de los precios del petróleo, del tipo de cambio y de otros instrumentos derivados.

El porcentaje de morosidad de las empresas privadas no financieras con la banca comercial se ha mantenido en un nivel del 2 por ciento entre diciembre de 2010 y diciembre de 2012, porcentaje que aunque menor, debe ser signo de preocupación, si la economía mexicana no muestra signos de recuperación pronto.

En una situación similar se encuentran los bancos privados de nuestro país, que hicieron préstamos descomunales a las personas y ahora no pueden cobrar esos créditos. De acuerdo a la información publicada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a diciembre de de 2012, se habían emitido 24 millones de tarjetas de crédito.

El boletín número 025 de la Comisión Nacional de Usuarios de los Servicios Financieros, da a conocer que el número de créditos de nómina que tienen atraso en sus pagos es mayor en el 2012 con relación al año previo.

Para octubre de 2012, el número de créditos de nómina que se encuentra con algún tipo de atraso en sus pagos, asciende a 464 mil, de los cuáles 128 mil (27.5 por ciento) se encuentran en cartera vencida por presentar un retraso de más de 90 días. Ese monto al cierre de 2011 fue de 447 mil.

El propio Banco de México señala que a marzo de 2012, la cartera vencida legó a su nivel más alto desde el mes de noviembre de 2009. Estamos hablando de un monto de 29 mil 156 millones de pesos, un monto superior en 44 por ciento con respecto al febrero de 2012. Este indicador incluye tarjetas de crédito, préstamos personales y de nómina.

Esta experiencia de rescate de la insolvencia de los grandes monopolios y oligopolios ya la vivimos cuando el 1 de septiembre de 1982, el entonces Presidente José López Portillo nacionalizó la banca. Asimismo, cuando se rescató a los grandes corporativos a través del Programa de Cobertura de Riesgo Cambiario para que transformaran los créditos contratados en dólares antes del 20 de diciembre de 1982 a pesos.

Luego, el programa fue conocido popularmente como el Ficorca, creado por un acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, designando como fiduciario al Banco de México.

El Ficorca empezó a operar a principios de mayo de 1983 y a través de él las empresas transformaron sus deudas en dólares a pesos, a un tipo de cambio subsidiado por el gobierno federal.

En 1998 rescatamos a los banqueros de nuestra nación por más de 140 mil millones de dólares y la Cámara de Diputados aprobó la Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario el 13 de diciembre de ese año para administrar estas triquiñuelas con cargo al erario federal.

No debemos olvidar que la Cámara de Diputados ordenó la realización de una auditoría de las operaciones financieras de los bancos, para verificar la legalidad de los créditos otorgados por ellos y que serían asumidos como pasivos con garantía del gobierno federal.

Tampoco podemos olvidar que los bancos beneficiados se negaron, pese a que tenían obligación de hacerlo, a proporcionar la información que les requirió el auditor canadiense Michael Mackey, motivo por el cual nunca pudimos saber cuál fue la verdadera magnitud de los créditos irregulares, que incluían autopréstamos y otras operaciones también irregulares, que terminaron en la panza del Fobaproa-IPAB.

Conviene recordar que el monto de los bienes que garantizaban los pasivos que asumió el Fobaproa-IPAB no eran más de 20 por ciento del pasivo de los pagarés que administraría el organismo. En estos activos representados por bienes inmuebles y muebles han sido malbaratados a los Bribiesca, hijos de Martha Sahagún y otra parte fueron transferidos como pago de factura a quienes financiaron la campaña de Vicente Fox y de Felipe Calderón.

Por otra parte, los problemas de sobreendeudamiento exterior del sector público, llevaron al gobierno del entonces presidente Ernesto Zedillo en marzo de 1995, a utilizar como garantía prendaria frente a los acreedores del extranjero, los recursos provenientes de las exportaciones de Pemex.

En esas circunstancias, es necesario tomar el control de este problema y poner un freno a la descapitalización de la economía y del saqueo del esfuerzo productivo nacional, para que nunca más, ahora sí nunca más, volvamos a ser sorprendidos por quienes hegemonizan el poder político y económico en nuestra nación y descarguen sus pérdidas sobre las espaldas del pueblo mexicano.

Compañeras y compañeros diputados: en el derecho constitucional comparado contamos el referente inmediato de que la hermana República de Ecuador, en su nueva constitución política, aprobada por el pueblo mediante referéndum el 28 de septiembre del año en curso y en vigor a partir de su publicación, en el registro oficial el pasado 20 de octubre de este año, se establecen principios similares a los que son materia de la presente iniciativa.

Para consagrar lo anterior, estamos proponiendo hacer adiciones a los artículos 25 y 73 de nuestra constitución, porque, como se sabe, el actual artículo 25 constitucional, reformado en virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, establece el concepto de la rectoría del desarrollo económico nacional. De igual forma se establece en el tercer párrafo de dicho artículo, la concurrencia de los sectores público, social y privado al desarrollo económico de la nación.

Sin embargo, es claro el carácter de clase del Estado mexicano y los intereses a los cuales sirve y que no siempre son el de las grandes mayorías que no cuentan ni con empleo ni con los mínimos satisfactores para proveer a sus necesidades.

El país cuenta en la actualidad con más de 40 millones de mexicanos que se encuentran en pobreza extrema. Además, el actual entorno económico nacional y mundial no prevé que se generen condiciones óptimas para crear más empleos.

Incluso, el actual entorno económico nos muestra que los agentes económicos privados en lugar de generar riqueza a partir de la producción invierten en el mercado financiero con la volatilidad que esto implica, poniendo además a nuestra moneda en una situación de vulnerabilidad, ponen en riesgo los pocos empleos que tenemos y hacen inviable la generación de nuevos empleos.

Proponemos también la adición de un párrafo segundo a la fracción VIII del artículo 73 constitucional.

En el texto original de la Constitución de 1917, la fracción VIII facultaba al Congreso de la Unión “para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”.

La fracción VIII se ha reformado en múltiples ocasiones para dotar al Congreso de mayores facultades en materia de autorización, del manejo y pago de la deuda.

En la actualidad, el Congreso de la Unión faculta en la Ley de Ingresos de la Federación al presidente de la República para contratar deuda pública, así como lo que se dispone en la Ley General de Deuda Pública.

Proponemos la eliminación en la parte final del párrafo primero del punto y coma para ser sustituida por un punto y aparte que permita la adición del nuevo segundo párrafo que se propone, para este artículo.

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 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de este pleno la presente iniciativa con proyecto de

Decreto de adición de los artículos 25 y 73 y de reforma del primer párrafo de la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Primero. Se adicionan un párrafo noveno al artículo 25 y uno segundo a la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 25. ...

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

En ningún caso el Estado mexicano emitirá leyes, decretos, acuerdos, contratos o disposiciones de carácter general mediante los cuales se convierta en pública la deuda de agentes económicos privados.

Artículo 73. ...

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

**VIII. ...** El jefe del gobierno del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la Cuenta Pública.

En ningún caso el Congreso de la Unión emitirá leyes o decretos, mediante los cuales se conviertan deudas de agentes económicos privados en deuda pública.

**IX. a XXX. ...**

### **Transitorios**

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

Segundo. El Congreso de la Unión, en un plazo no mayor de seis meses, contados a partir del inicio de vigencia del presente decreto, realizará las adecuaciones correspondientes a la legislación secundaria en la materia para ponerlas en concordancia con el contenido de este decreto.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 12 de junio de 2013.

**Diputados:** Ricardo Cantú Garza, Francisco Alfonso Durazo Montaña (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 12 de 2013.)

**QUE REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL CONGRESO DE DURANGO EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 12 DE JUNIO DE 2013**

**Diputados  
Cámara de Diputados**

**Secretarios**

En sesión ordinaria verificada el día 16 de abril del presente año, la honorable Sexagésima Quinta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango, en uso de las facultades que le confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por este conducto, remitimos a ustedes, iniciativa con proyecto de decreto, presentada por los diputados Jorge Alejandro Salum del Palacio, Aleonso Palacio Jáquez, Gina Gerardina Campuzano González, Judith Irene Murguía Corral y José Antonio Ochoa Rodríguez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXV Legislatura, que contiene reforma a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior para que se otorgue el trámite que corresponde a la facultad precisada en la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sufragio Efectivo. No Reelección.  
Victoria de Durango, Durango, a 16 de abril de 2013.

Diputado Felipe de Jesús Garza González (rúbrica)  
Presidente de la Mesa Directiva de la LXV Legislatura del Estado Libre y Soberano de Durango

**Honorable Asamblea:**

A la Comisión de Estudios Constitucionales, le fue turnada para su estudio y dictamen correspondiente, la iniciativa con proyecto de decreto presentada por los ciudadanos diputados Jorge Alejandro Salum del Palacio, Aleonso Palacio Jáquez, Gina Gerardina Campuzano González, Judith Murguía Corral y José Antonio Ochoa Rodríguez, que reforma la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de eliminar la exención del pago de impuesto predial, a favor de una amplia cantidad de bienes de la federación y, como consecuencia, en perjuicio de las finanzas municipales por lo que en cumplimiento a la responsabilidad encomendada y con fundamento en los artículos 93, 107, 110, 120 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, nos permitimos emitir el presente dictamen, que tiene sustento en los siguientes:

**Considerandos**

El municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro País y es a través de esta figura que la sociedad mexicana desarrolla las actividades más trascendentes de la comunidad.

El municipio constituye la vía a través de la cual la población recibe la prestación de los servicios básicos, tales como agua potable, drenaje, alumbrado público, seguridad pública, vialidad, recolección de basura, entre otros.

La mayoría de los municipios de nuestro país enfrentan serios problemas financieros, por lo que cada día requiere de nuevas formas de gestión que permitan resolver más rápidamente los problemas de sus habitantes convirtiéndose así en municipios más eficientes y responsables.

Todo lo anterior originado por las limitadas potestades tributarias que tienen los ayuntamientos, ya que sus ingresos o recursos, son los que establecen a su favor las legislaturas estatales, los cuales resultan insuficientes para cubrir sus más elementales necesidades, mediante la recaudación sobre todo del impuesto predial. Siendo de gran ayuda para los ayuntamientos, la eliminación de algunas exenciones de impuestos y derechos municipales que establece la fracción IV del artículo 115 constitucional, que textualmente señala:

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público...”

Por lo que, para el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional es necesario fortalecer al municipio, fortaleciendo sus finanzas públicas, mediante la presente iniciativa de reforma constitucional.

Por otra parte, consideramos conveniente resaltar que en nuestra propuesta priorizamos la conservación de la exención en aquellos bienes inmuebles destinados a las demandas principales de los habitantes, como son los rubros de salud, educación y seguridad pública.

Como ejemplos, tenemos los hospitales, los centros de salud, las instituciones educativas y los inmuebles destinados para capacitar y proporcionar los servicios de seguridad pública.

Por todo lo anterior y a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional sometemos a su consideración la siguiente iniciativa de:

### **Proyecto de Decreto**

La honorable Sexagésima Quinta Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 55 de la Constitución Política local, en nombre del pueblo, decreta:

Único. El Congreso del Estado Libre y Soberano de Durango, en ejercicio del derecho de iniciativa previsto por el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y su correlativo 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, resuelve presentar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto por el que se reforma el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

**Artículo 115. ...**

I. a III. ...

IV. ...

a) al c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Para los efectos de las contribuciones a que se refiere el inciso a) de esta fracción, sólo estarán exentos los bienes de dominio público que a continuación se señalan:

1. Las vías generales de comunicación, con sus derechos de vía, con excepción de los siguientes bienes inmuebles:

a) Los utilizados para llevar a cabo las funciones públicas relacionadas con la recepción y despacho de pasajeros, carga y correo.

b) Los utilizados como centros de control de tráfico.

2. Hospitales y centros de salud.

3. Las pistas de los aeropuertos y los terrenos adyacentes necesarios para garantizar la seguridad de las aeronaves en el despegue y aterrizaje.

4. Las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción o conservación esté a cargo del Gobierno Federal o de los gobiernos de las entidades federativas.

5. Los inmuebles destinados a la seguridad pública.

6. Los inmuebles destinados a la educación con reconocimiento oficial.

7. Los inmuebles históricos o arqueológicos cuya conservación esté a cargo del Gobierno Federal o de los gobiernos de las entidades federativas.

...

...

...

**Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan todas las disposiciones jurídicas en lo que se opongan al presente decreto

Sala de comisiones del honorable Congreso del estado, en Victoria de Durango, Durango, a 4 de abril de 2013.

**La Comisión de Estudios Constitucionales**

**Diputados:** Emiliano Hernández Camargo (rúbrica), Judith Irene Murguía Corral, secretaria; José Antonio Ochoa Rodríguez (rúbrica), vocal; Felipe de Jesús Garza González (rúbrica), vocal; Otniel García Navarro (rúbrica), vocal.

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30. Y 42 DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, PRESENTADA POR LUIS ALBERTO VILLARREAL GARCÍA, EN NOMBRE PROPIO Y DE ADRIANA GONZÁLEZ CARRILLO Y ALFREDO RIVADENEYRA HERNÁNDEZ, DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 19 DE JUNIO DE 2013**

Quienes suscriben, Adriana González Carillo, Luis Alberto Villarreal García y Alfredo Rivadeneyra Hernández, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura del Congreso de la Unión y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 30. y 42 de la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

De acuerdo con información del Módulo de Educación, Capacitación y Empleo de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), llevada a cabo por el Inegi en 2009, en México, sólo el 18.8 por ciento de la población económicamente activa tiene educación superior, es decir, estudios de normal, técnicos universitarios, licenciatura, maestría o doctorado.

Esta encuesta también señala que el promedio de edad en que las personas dejan de estudiar es a los 18 años, edad en la que tradicionalmente se realizan los estudios de educación superior. De las personas que no continuaron sus estudios 50.46 por ciento reportan que la razón principal del abandono de los estudios fueron motivos económicos.

Varios estudios académicos han mostrado que el rendimiento de la educación superior medido en los ingresos de los individuos es alto,<sup>1</sup> la ENOE confirma esta situación ya que la mayoría de la población (57.4 por ciento) con ingresos mayores a 5 salarios mínimos tiene estudios de licenciatura o posgrado.

De acuerdo con las proyecciones de población y vivienda del Consejo Nacional de Población (Conapo) 2010-2050, que se encuentran disponibles en su página de internet, se observa que el mayor número de población entre 18 y 23 años se tendrá entre 2015 y 2020 (13 millones), posteriormente decrecerá a niveles similares a los de 2010 (12.5 millones). Esta situación se debe a la dinámica de envejecimiento de la población en México, por lo que esos jóvenes serán los que engrosen las cifras de adultos mayores en el futuro. Por esta razón resulta relevante asegurar a este grupo poblacional el acceso a trabajos bien remunerados que les permitan generar un ahorro para su retiro adecuado.

La OCDE estima que en promedio, los países miembros tienen una tasa de graduación de educación superior de 39 por ciento. Destacan Australia, Dinamarca, Islandia, Polonia y Reino Unido con tasas superiores al 50 por ciento, mientras que México, Arabia Saudita y Turquía son los que tienen coberturas menores a 25 por ciento.<sup>2</sup>Según información de la SEP la cobertura de educación superior en México pasó de 2.5 millones de alumnos en el 2000 a más de 3 millones en 2011.

Por su parte, la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior en México (ANUIES) ha mencionado una meta de 48 por ciento para 2020, con una matrícula de más de 5 millones de estudiantes, lo cual implicaría el doble de estudiantes a nivel superior y por tanto una necesidad de financiamiento mayor.

Tradicionalmente el principal esquema de atención a la educación superior ha sido el financiamiento a la oferta a través de universidades públicas. Sin embargo también existen esfuerzos recientes que contribuyen a cubrir los costos de la educación superior a través de becas, como son el Programa de Financiamiento a la Educación Superior de Nacional Financiera y las becas Pronabes de la Secretaría de Educación Pública. En el primer caso se tienen fondos para financiar hasta 12 mil estudiantes y en el segundo se entrega un promedio anual de 260 mil becas anuales para la población de bajos ingresos. Estos esfuerzos han sido insuficientes a la luz de la necesidad de acceso y permanencia en la educación superior de los jóvenes mexicanos. Por ello, resulta imprescindible analizar otras fuentes de financiamiento.

A partir del año 2001 en Infonavit se inició una reestructuración financiera que permitió elevar sustancialmente el número de créditos hipotecarios otorgados en México. Se fortalecieron los procesos de crédito, se diversificaron las fuentes de ingreso del Instituto y se rediseñó un modelo de cobranza. Se crearon alianzas con entidades financieras privadas para incrementar la capacidad operativa y potenciar el monto de los financiamientos. Por otra parte, se impulsó la edificación de vivienda económica a través del sector privado que logró ofrecer soluciones habitacionales a bajo precio.

En la primera etapa de este proceso, que puede enmarcarse en el período 2001-2006, el Infonavit alcanzó la meta de 2 millones de créditos, igualando lo realizado en los primeros 28 años de su operación. El 27.1 por ciento de estos créditos se destinaron a la compra de Vivienda Económica. Asimismo, a través de una originación de créditos más efectiva y una mejor cobranza se logró asegurar la viabilidad financiera del Instituto y con ello pagar mejores rendimientos a la Subcuenta de Vivienda de los trabajadores, para el 2006 se logró el objetivo de retribuir con un 4 por ciento real.<sup>3</sup>

En una segunda etapa (2007-2012) el Infonavit se plantea el reto de trascender de simplemente otorgar un crédito, a dar acceso a los trabajadores a una nueva y mejor forma de vida, siempre manteniendo la ortodoxia crediticia y la disciplina financiera. De esta forma, se adecua la estructura organizacional para atender tres líneas estratégicas: Vivienda, Entorno y Comunidad. Durante este sexenio se otorgaron aún más créditos que el anterior, alcanzando un total de casi 3 millones de créditos, de los cuales el 34.3 por ciento están asociados a una vivienda sustentable.

El éxito financiero del Infonavit también se tradujo en una reducción importante del rezago de vivienda de sus derechohabientes, con lo cual los planes financieros han sido reajustados para disminuir la cantidad de créditos que se necesitarán otorgar durante los próximos años. Si bien en los últimos seis años el Infonavit otorgó un promedio de aproximadamente 500 mil créditos anuales, este número empezará a disminuir a partir de 2017.

De acuerdo al plan financiero 2013-2017 del Infonavit se espera que en 2013 y hasta 2016, el nivel de créditos solicitados ascienda a 580 mil créditos. Una vez abatido el rezago, a partir de 2017, podría reducirse a un promedio de 380 mil créditos por año, de los cuales 26 por ciento correspondería a usos secundarios. Con esto, la demanda de crédito será menor que la capacidad de otorgamiento, con lo cual se comenzarán a acumular excedentes de liquidez.<sup>4</sup>

A partir de 2017 el Infonavit tendrá aproximadamente un sobrante de liquidez equivalente a 200 mil créditos hipotecarios (alrededor de 60 mil millones de pesos anuales) que deberían ser destinados a otra actividad. Lo anterior hace imprescindible repensar los alcances de la institución y potencializar su solidez financiera a favor de los mexicanos.

Por otra parte, el Censo de Población y Vivienda 2010 dio evidencia de que en México existen casi 5 millones de viviendas deshabitadas, de las cuales 3 millones se encuentran en zonas urbanas. Una de las razones que se considera que han provocado esta situación es el aprovechamiento de los créditos hipotecarios mientras se tiene trabajo formal, con lo cual algunas personas han adquirido viviendas que no necesitaban para vivir. Cabe señalar que muchas de estos acreditados continúan pagando su crédito a pesar de que no habiten la vivienda.

Por un lado, existirán recursos disponibles para financiamiento y, por otro, un mayor número de personas en edad educativa necesitará financiamiento, resulta una oportunidad que debe ser aprovechada permitiendo que el Infonavit otorgue préstamos para la educación de los familiares de los derechohabientes.

A nivel internacional existen fondos exitosos que combinan varios tipos de financiamientos de seguridad social como vivienda, salud, educación superior y retiro. Este es el caso del “Central Provident Fund” de Singapur que es reconocido por el fuerte impulso al financiamiento hipotecario en ese país como por la promoción del ahorro individual de la población. En dicho país el Fondo está basado en créditos a los que accede la población de acuerdo a su propio nivel de ahorro y es prácticamente la única fuente recursos para seguridad social. Adicionalmente, este esquema permite otorgar condiciones preferenciales a las personas de menores recursos económicos.

Desde su creación el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) ha tenido el único objetivo de proveer vivienda a los trabajadores, por lo cual la Ley que lo crea está basada en este concepto. La destacada reestructura financiera de los últimos 10 años lo ha constituido como el detonador de financiamiento a nivel nacional tanto por los créditos otorgados por el instituto como por las alianzas con las entidades financieras privadas. De esta manera, ha contribuido sustancialmente a la reducción de las necesidades de vivienda del país. Si bien, siempre se necesitará financiamiento para la vivienda de los nuevos hogares que se formen a lo largo del tiempo, lo cierto es que una gran parte de los derechohabientes ya han solventado sus necesidades, por lo que a partir de 2017 el Infonavit tendrá un sobrante de liquidez derivado de créditos que pueden ser otorgados pero que nadie demandará.

De acuerdo con datos recientes del Inegi, en México sólo el 31.8 por ciento de las personas tienen acceso a servicios del Instituto Mexicano del Seguro Social, la mayoría de los cuales cotiza también al Infonavit. Dentro de esta población sólo se encuentra el 13 por ciento de los jóvenes entre 15 y 18 años que no estudian y no han encontrado un trabajo, es una población que aún puede mejorar el nivel de estudios promedio. El 65 por ciento de las personas con seguridad social tienen un nivel de escolaridad de secundaria y otro 18 por ciento bachillerato.

Aprovechando la solidez financiera del Instituto la propuesta de reforma a la Ley del Infonavit se basa en dar un impulso al financiamiento de educación técnica y superior para que los jóvenes encuentren empleos mejor remunerados que les permitan tener una mejor calidad de vida y suficientes ahorros para su vejez.

La reforma tiene principalmente dos aspectos:

Permitir que cuando el derechohabiente no quiera utilizar su crédito para vivienda, lo pueda hacer para su propia educación o la de sus familiares.

Dadas la baja calificación que han obtenido las instituciones de educación superior se considera indispensable que estos créditos se otorguen únicamente para los programas reconocidos como de alta calidad por la Secretaría de Educación Pública, medida especialmente en términos de absorción del mercado laboral.

Si bien todas las personas con acceso a Infonavit serían beneficiados por la reforma, se estima que se enfocaría principalmente a hogares que tienen resuelta la necesidad de vivienda, que principalmente son hogares con ingresos mayores a 14 salarios mínimos. Sin embargo, esto permitiría liberar los recursos disponibles de otros financiamientos como el de Nafin o becas de la SEP para alumnos con menores ingresos o que no estén afiliados a la seguridad social.

La disponibilidad de recursos del Infonavit ha generado reformas legales anteriores que han dado pie a jurisprudencia derivada de controversias constitucionales. En 1997 se agrega un transitorio a esta ley para que los fondos de los trabajadores que se beneficiaran del régimen de la Ley del Seguro Social vigente hasta el 30 de junio de 1997 pasaran a formar parte de los fondos del IMSS para cubrir las pensiones vigentes. Lo cual implicaba que los trabajadores que no hubieran ejercido su crédito no recibirían el ahorro de su subcuenta de vivienda. Después de varios juicios de inconstitucionalidad, derivados del concepto explícito de que los fondos son para vivienda, la Suprema Corte de Justicia Nacional emitió las Jurisprudencias 92/2011 y 93/2011, mediante las cuales se establece la posibilidad para los trabajadores que se pensionaron o decidan pensionarse bajo la Ley del Seguro Social de 1973, de exigir al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), que el ahorro acumulado en la subcuenta de vivienda a partir del cuarto bimestre de 1997, se les entregue en una sola exhibición. Esto derivó en la modificación de dicho transitorio en 2012.

Tomando lo anterior en consideración, en este caso, la reforma busca asegurar el derecho que tienen los individuos sobre su subcuenta de vivienda permitiendo la utilicen para financiar la educación de sus familiares en caso de haber cubierto la necesidad de vivienda y, si pagan dicho financiamiento continuar con los mismos derechos que tienen sobre su subcuenta.

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 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 3o. y 42 de la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores**

**Artículo Primero.** Se reforma el 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 promoverá la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

....

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas

hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos créditos barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas **o utilizar sus fondos para acceder a financiamiento para la educación superior de ellos o sus familiares.**

**Artículo Segundo:** Se reforman los artículos 3o. y 42 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, adicionándole una fracción a cada uno, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.** El Instituto tiene por objeto:

- I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
  - a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;
  - b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y
  - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
- III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y
- IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII del apartado A del artículo 123 Constitucional y el título cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.
- V. **Establecer un sistema de financiamiento para educación a nivel medio con especialidad tecnológica o a nivel superior para los trabajadores o sus familias.**

**Artículo 42.** Los recursos del Instituto se destinarán:

I. En línea uno al financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridas por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto...

...

II. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto:

- a) En línea dos a la adquisición en propiedad de habitaciones;
- b) En línea tres a la construcción de vivienda;

- c) En línea cuatro a la reparación, ampliación o mejoras de habitaciones; y
- d) En línea cinco al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

....

**III.** Al pago de capital e intereses de las subcuentas de vivienda de los trabajadores en los términos de ley;

**IV.** A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto;

**V.** A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas, y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines.

**VI.** A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

...

**VII. Al financiamiento de educación a nivel medio con especialidad tecnológica o nivel superior de los derechohabientes o sus familiares en programas calificados por la Secretaría de Educación Pública como de alta absorción laboral.**

#### **Transitorio**

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

#### **Notas**

1 Liliana Meza González, Cambios en la estructura salarial de México en el periodo 1988-1993 y el aumento en el rendimiento de la educación superior, el trimestre económico, volumen 66, número 262 (2), abril-junio de 1999, páginas 189-226, Fondo de Cultura Económica.

2 Fuente: “Indicator A3 How many studentss are expected to finish tertiary education?”, in Education at a Glance 2012, OECD Indicators.

3 Fuente: Avances y Perspectivas, Infonavit, octubre 2012

4 Plan Financiero 2013-2017, Infonavit, página 62.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 19 de junio de 2013.

**Diputados:** Adriana González Carrillo, Luis Alberto Villarreal García, Alfredo Rivadeneyra Hernández (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 19 de 2013.)